

Fiscalité locale au Maroc: La nécessité d'une réelle réforme

[Local taxation in Morocco: The need for real reform]

Radouane Amine

Docteur ES-Sciences Economiques, Consultant Fiscal, Marrakech, Morocco

Copyright © 2021 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the *Creative Commons Attribution License*, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ABSTRACT: Dealing with the subject of taxation is always a theoretical field of exploration, but also a practical one because of the influence of tax decisions on the daily lives of citizens.

In order to analyze the topic of territorial taxation in Morocco, it is appropriate to first present a conceptual, theoretical and historical overview of the issue of taxes and its sociological acceptance. To this end, it should be noted that the practice of tax collection is as old as the history of humanity. The requirements, methods and needs have also evolved with the development of civilizations.

Largely unknown, local taxation in Morocco has always been a subject that contains legal, technical and administrative management constraints. The matter is considered complex by taxpayers and of low yield for local managers and elected officials.

It is for this reason that the State has periodically revised the legal provisions relating to territorial taxation. The latest amendment was introduced by law 07-20 of December 2020. The objective is to adapt the texts to the economic reality, to harmonize local taxes with the new provisions of the general tax code, and to put more financial means at the disposal of the communities by facilitating the management and collection of taxes and fees.

However, the advanced regionalization process and the transfer of decision-making powers to regional elected representatives require a revolution in management practices at the level of budgetary revenues. The transition to a regional tax system is very useful to take into consideration the financing needs and regional particularities in order to hope for an inclusive territorial development.

KEYWORDS: Taxes, Public services, equity, public spending, territorial development.

RESUME: Traiter un sujet de la fiscalité est toujours un champ d'exploration certes théorique mais également pratique en raison de l'influence des décisions fiscales sur la vie quotidienne des citoyens.

Pour pouvoir analyser le thème de la fiscalité territoriale au Maroc, il est opportun de présenter, en premier, un aperçu conceptuel, théorique et historique de la question des impôts et son acceptation sociologique. A cet effet, force est de constater que la pratique du prélèvement fiscal est aussi ancienne que l'histoire de l'humanité. Les impératifs, les méthodes et les besoins ont aussi évolués en fonction du développement des civilisations.

Largement méconnue, la fiscalité locale au Maroc a toujours constitué une matière qui renferme des contraintes de gestion juridique, technique et administrative. La matière est taxée de complexité, par les contribuables, et de faible rendement pour les gestionnaires et élus locaux.

C'est pour cette raison, que l'Etat a procédé, d'une manière périodique, à la révision des dispositions légales relatives à la fiscalité territoriale. Le dernier amendement est introduit par la loi 07-20 de décembre 2020. L'objectif affiché est celui d'adapter les textes à la réalité économique, d'harmoniser les taxes locales avec les nouvelles dispositions du code général des impôts, et mettre plus de moyens financiers à la disposition des collectivités en facilitant la gestion et le recouvrement des taxes et révérences.

Cependant, le chantier de la régionalisation avancée et le transfert des pouvoirs de décisions aux élus régionaux nécessitent une révolution des pratiques managériales au niveau des recettes budgétaires. La transition vers une fiscalité régionale s'évère très utile pour prendre en considération des besoins de financement et les particularités régionales pour espérer un développement territorial inclusif.

MOTS-CLEFS: Impôts, Services publics, équité, dépenses publiques, développement territorial.

1 INTRODUCTION

La structure budgétaire et les perspectives de développement de tout pays ou collectivité territoriale reposent en grande partie sur sa politique fiscale. Celle-ci a un double rôle, elle détermine le niveau des ressources financières et le degré d'attractivité du territoire.

Selon le dictionnaire Larousse, l'impôt est défini comme étant un prélèvement pécuniaire obligatoire imposé par la loi, effectué par voie d'autorité à titre définitif, sans contrepartie précise, dans le but de financer les engagements de l'Etat et répondre à ses besoins. Cette définition pose une double problématique: le caractère obligatoire et l'absence de contrepartie directe. D'où la naissance de la théorie du consentement à l'impôt.

En effet, la fiscalité est l'expression d'une autorité étatique. L'Etat, monopole de la décision politique, décrète, décide, par le biais de l'organe législatif, et applique l'ensemble des impôts et taxes, en déterminant les bases de taxation, les taux de prélèvement, les échéances, les modalités et les voies de recours. Il s'agit, ainsi, de l'ordre public des lois fiscales. Le contribuable, quant à lui, contraint de payer des impôts n'est pas en position de se demander sur une éventuelle récompense individuelle et directe. Il en fait une expression d'appartenance et un acte de civisme. Cependant, le développement inclusif, la protection des biens, la paisible jouissance et les autres services publics incombent à l'Etat sans conditions ni exclusion.

Pour cette raison et bien d'autres, l'Etat a l'obligation non seulement de prélever des impôts de manière équitable, universelle et juste mais surtout d'en investir les recettes pour assurer un développement territorial inclusif et durable en impliquant les citoyens dans la prise de décision par le biais de la démocratie.

Dans plusieurs pays, la décentralisation a fait ses preuves en matière de développement économique et social des régions et des collectivités locales. Au Maroc, la régionalisation avancée, telle que stipulée au 1^{er} article de la constitution, constitue un choix et un mode de gouvernance. Elle confère à chaque niveau de collectivités locales, des attributions et des prérogatives parmi lesquelles celles portant sur le développement économique et social, et qui ne pourraient être envisagées sans y inclure la dimension fiscale.

Dans un contexte pareil, la fiscalité locale prend toute son importance, en tant que vecteur principal d'un système basé sur une volonté de décentralisation et porté par les collectivités territoriales. La réussite du processus de régionalisation avancée est tributaire de la mobilisation des ressources fiscales au niveau territorial.

Au Maroc, le système de gestion financière locale est caractérisé par un arsenal de procédures juridiques qui entrave la liberté et la responsabilité des acteurs et décideurs locaux et régionaux. C'est ce qui justifie de procéder à un nouvel éclairage sur la fiscalité locale en tant que composante importante du système fiscal marocain et comme instrument de politique économique et sociale, qui permet aux décideurs publics de disposer de ressources financières nécessaires à la couverture des dépenses publiques et au développement local.

Ainsi, force est de constater que la fiscalité locale a enregistré, depuis sa mise en œuvre, une amélioration visant la mobilisation du potentiel fiscal et l'augmentation des recettes en faveur des collectivités territoriales. Dans ce sens, la 3^{ème} édition des assises nationales sur la fiscalité tenue à Skhirat les 03 et 04 mai 2019 a été une opportunité pour inscrire le projet de la réforme du dispositif fiscal local dans une perspective globale visant le renforcement de l'équité fiscale. Les participants à ces assises n'ont pas manqué l'occasion pour démontrer l'absence de possibilité de concurrence et rivalité intra et interrégionale en la matière.

Cet article vise à présenter le diagnostic de la fiscalité locale et à apporter quelques propositions d'actions en faveur de l'amélioration des circuits administratifs et d'une meilleure gestion des ressources communales. Il est structuré en quatre temps. En premier, nous exposons la théorie de l'impôt avant d'entamer la fiscalité locale dans un deuxième point, puis exposer la réforme cette fiscalité introduite, récemment, par la loi 07-20 pour conclure avec la nécessité de penser à d'autres réformes à l'avenir.

2 FISCALITÉ ET THÉORIE DE L'IMPÔT: FONDEMENTS DE BASE

Le concept de l'impôt a fait l'objet, depuis l'antiquité, d'une multitude de perceptions et de réflexions. De la contribution de l'individu dans la charge de la collectivité à la contrainte de prélèvement en passant par le principe du consentement, différents courants de pensées économiques ont traité la question de la fiscalité.

L'histoire de la fiscalité est étroitement liée à celle de la constitution des Etats modernes. Le développement progressif de la centralisation des finances publiques au Moyen-âge modifie la nature du lien politique unissant le peuple et son souverain: le principe de la représentation nationale prend corps avec l'impôt [1].

En effet, l'histoire de l'impôt est fortement corrélée à celle des sociétés, vue au travers de ce qui leur a permis de s'affranchir du régime du pillage comme du système hiérarchisé de prestations de biens et de services, pour arriver à la lente construction des Etats actuels [2].

La première forme d'imposition dans l'histoire humaine était juste une réponse aux insuffisances de la pratique du pillage qui était un prélèvement forcé, irrégulier et sans date fixe.

Les pillards commettaient, souvent, l'erreur de prendre la totalité des biens ou produits des communautés qui font l'objet de ce pillage. Par conséquent, ils ne leur laissaient aucune possibilité de produire d'autres biens et ils les condamnaient à disparaître. Par contre, certains dominants, pillards ont été plus intelligents que les autres, ils ont compris que pour asseoir leurs pouvoirs et faire durer leurs prélèvements, ils étaient contraints de laisser aux populations la libre disposition de leurs moyens de production et d'effectuer des ponctions de manière continue, régulière et fixe.

Ainsi, le principe d'imposition fut mis en œuvre à l'époque médiévale. Sa constitution a été conçue pour remplacer les obligations en nature, les travaux de corvées et le service de la guerre. Ces travaux, certes pesants, mais renforçaient le sentiment d'appartenance à une communauté d'origine, et les forces ainsi mobilisées démontraient la capacité de celle-ci à assurer sa survie quasi-autarcique, libre de toute servitude extérieure.

Par conséquent, le prélèvement fiscal a instauré une sorte de distance entre le pouvoir et les individus, accentuant en retour la perception de la contrainte dont il était porteur.

L'impôt est consécutif à la conquête et apparaît comme un signe de sujétion dont sont exemptés les peuples conquérants et les guerriers. C'est la raison pour laquelle la structuration et la généralisation d'un système fiscal, ainsi que la disparition de privilèges fiscaux, ont pu apparaître comme une forme d'asservissement dont on cherche à se défaire, fut-ce par la violence [3].

2.1 LA THÉORIE ET HISTOIRE DE L'IMPÔT

Pour tracer la source et l'évolution historique de l'impôt sur la longue durée, tout chercheur est confronté à des sources nombreuses, de natures très diverses, et parfois contradictoires où se mêlent la religion, la philosophie et la sociologie.

Néanmoins, force est de constater que la relation entre l'Etat et le citoyen s'établi, principalement, par le biais de la capacité contributive du second et la politique distributive du premier. Cette relation a fait et fera l'objet de réflexions et de théories pour essayer de mieux en cerner les déterminants et les débouchés.

Depuis la constitution de l'Etat, son financement se base sur les impôts. IBN KHALDOUN (1332-1406) a manifesté un grand intérêt à la question fiscale dans son œuvre célèbre "Al Muqaddimah" ou "Prolégomènes". Pour lui l'Homme est politique par nature, ce qui nécessite un gouvernement et un dirigeant pour s'occuper des affaires des gens et les contrôler [4]¹.

IBN KHADLOUN précise que pour assurer sa mission et s'acquitter de ses responsabilités à l'égard des citoyens et de l'économie, chaque État a besoin de ressources, qui doivent être prélevées par le gouvernement par des moyens différents, le plus important étant les taxes.

Par ailleurs, l'histoire de l'impôt est marquée par différents stades de consentement et de perception étudiés notamment par Pierre ROSANVALLON dans la société des égaux [5]. C'est l'impôt-échange qui prévaut d'abord, défini par PROUDHON

¹ "L'anarchie détruit l'humanité et ruine la civilisation, puisque l'existence de l'autorité royale est une qualité naturelle de l'homme. Elle seule qui garantit leur existence et leur organisation sociale".

comme « la quote-part à payer pour chaque citoyen pour la dépense des services publics ». Ce à quoi s'est ensuite ajouté l'impôt-assurance.

Sébastien Le Prestre VAUBAN (1633-1707), qui peut être considéré comme le premier théoricien moderne de la fiscalité, définissait l'impôt comme « une obligation naturelle aux sujets de toutes conditions à contribuer à proportion de leur revenu ou de leur industrie sans qu'aucun d'eux s'en puisse raisonnablement dispenser [6] » tout en ajoutant que « l'exemption de contribution est injuste et abusive, et ne peut ni ne doit prévaloir au préjudice du Public ». VAUBAN a échoué à centraliser la collecte de l'impôt, il a fallu attendre l'année 1720 et la crise financière en Angleterre pour assister à une première et véritable centralisation de la collecte.

La vision anglo-saxonne de la fiscalité est indissociable de la représentation électorale. John LOCKE (1632-1704) l'explique très bien dans "Le Second Traité du gouvernement" dans lequel il pose les conditions du consentement à l'impôt. Ce dernier a une dimension très politique, il n'est consenti qu'à condition d'être légitime et démocratique. C'est le principe entre autres à l'origine de la Révolution américaine du « *no taxation without représentation* [7]² ».

Les soubassements religieux de la fiscalité, quoique la doctrine de l'impôt, imperméable à toute transcendance, ne soit pas très souvent appréhendée par le prisme théologique, sont pertinents et indispensables pour comprendre les systèmes fiscaux, leurs origines et leurs évolutions. Sous cet aspect, le paiement des impôts est présenté comme une obéissance aux commandements divins indépendamment de l'autorité terrestre qu'elle soit juste ou injuste. D'un angle théocratique, le paiement de l'impôt est une manière de reconnaître la suprématie divine.

Pour le judaïsme, le discours de Salomon, lors de l'inauguration du Temple, constitua une première forme de l'impôt sur le revenu, en guise d'expression de solidarité, de symbole d'appartenance à la communauté et de remerciement de Dieu. Cet impôt de solidarité « la *tsedaka* » fût régi avec des règles très précises: taux supérieur à 10% mais inférieur à 20%, anonymat et redistribution intégrale aux pauvres [8]. En outre, la conception théocratique du judaïsme justifie l'impôt: « *Comme Dieu est souverain et propriétaire de toutes choses, chaque juif devait lui offrir les premiers-nés mâles des humains, des animaux et des plantes [...]; l'offrande des prémices assurait le rachat de la récolte* ». Cette contribution-taxe, est l'occasion pour chaque fidèle pour reconnaître qu'il n'est que locataire ce qu'il possède, dont seul Dieu en est le propriétaire [9]³.

Pour les chrétiens, force est de constater que l'impôt excessif est contraire aux Evangiles, bien que la fiscalité soit nécessaire pour accomplir la prophétie. « Rendez à César, ce qui est à César, et à Dieu, ce qui est à Dieu » (Saint Marc, XII, 13-17; Saint Matthieu, XXII, 21; Saint Luc, XX, 25) signifie, certes, la distinction entre la politique et la morale, mais également la légitimation du paiement de l'impôt, pour couvrir les missions de l'État et non à financer les associations bien-pensantes [10].

Dans cet ordre d'idée, Le christianisme encourage la fructification de l'argent et condamne celui qui n'ose pas en gagner. Les hommes sont incités à créer, et les impôts ne devraient pas être ni dissuasifs de l'investissement et de la richesse ni persuasifs de l'assistanat.

En Islam, hormis la Zakat, que le responsable de l'Etat peut prélever sur ses citoyens, la législation islamique originelle n'a pas évoqué d'autres aspects ou types d'impôts [11]. Les recettes de « Bayt Al Mal » (Trésor public) étaient principalement constituées de l'impôt foncier sur les terres conquises et le butin de guerre.

La doctrine budgétaire islamique était orientée objectifs en mettant en avant la règle d'affectation qui consiste à ne prélever aucun impôt sans avoir un besoin de financement bien précis ou une dépense spécifique approuvée par le chef de l'Etat et validée par un conseil consultatif.

Ainsi, cette manière de conception de l'impôt présentait une indication sur les entraves rationnelles de la doctrine économique en islam par rapport à l'ampliation des dépenses publiques.

2.2 LA PERCEPTION SOCIOLOGIQUE, LE CONSENTEMENT À L'IMPÔT ET LE CIVISME FISCAL

A ce stade, il est indispensable de faire la distinction entre le consentement à l'impôt et le consentement de l'impôt. Le premier désigne l'acceptation sociologique du principe. Il est aussi ancien que l'histoire des rapports sociaux. La fiscalité est,

² " La guerre d'indépendance américaine est née d'une réaction à la pression fiscale imposée par le gouvernement britannique aux colons. Ils n'étant pas représentés au Parlement britannique, celui-ci ne peut pas leur imposer de façon légitime une quelconque taxation".

³ « As God is sovereign and possessor of all things, every Jew had to offer him the firstlings of human males, animals and plants [...]; offerings of the first-fruits provided the redemption of the harvest. »

ainsi, admise sur la base de son rôle de structuration des rapports sociaux. Le second, de portée politique, est étroitement corrélé à la constitution graduelle des Etats de démocratie représentative. Il suppose que l'être humain est raisonnable, conscient et soucieux du bien commun et que le prélèvement est accepté explicitement par les contribuables ou leurs représentants qui s'expriment sur toute création, modification ou suppression d'un impôt ou une taxe [12].

Par ailleurs, et sans remettre en cause le principe de l'impôt, l'histoire nous enseigne que la charge fiscale fut à l'origine de plusieurs révolutions. Il est évident que l'impôt est nécessaire au fonctionnement de toute communauté et que chacun en tire un avantage en dépit de ses inconvénients. L'impôt bénéficie, ainsi, d'un consentement implicite mais sa légitimité repose sur une formalisation juridique en guise de consentement explicite. C'est l'idée essentielle que défendait Jean-Jacques Rousseau pour qui « *les impôts ne peuvent être établis légitimement que du consentement du peuple ou de ses représentants* » (Discours sur l'économie politique, 1755) [13].

Au demeurant, la question du consentement trouve son essence dans la confiance qu'ont les individus dans les institutions, dans l'État qui est censé les représenter. La confiance est la condition sine qua non au consentement. Cette conception se base sur l'idée selon laquelle la réalisation de l'intérêt commun passe nécessairement par le paiement de l'impôt.

L'article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789) stipule que « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ».

La légitimité de l'impôt repose donc sur deux conditions: l'une porte sur la forme du consentement (obtenu à la majorité des voix aux termes d'une délibération et d'un vote); l'autre sur le contenu du consentement: la contribution ne peut être pour chaque individu volontaire quant à son montant; ce montant doit se conformer à l'intérêt public qui est l'objet de la volonté générale, et donc prendre la forme d'un tarif proportionnel considéré comme non arbitraire par nature [14].

La question du consentement des instances qui représentent le contribuable à l'impôt est primordiale dans les critiques de la décision fiscale. A ce titre, la réflexion de Jean BODIN (1529-1596) suppose que l'Etat ne considère l'imposition que comme un recours ultime auquel il ne faut jamais venir si tous les autres moyens défont. Il semble admettre le principe du consentement de la communauté à l'impôt. Mais tout en dénonçant les impôts excessifs, causes de séditions et de misère.

En fin, ROUSSEAU a repris la position de MONTESQUIEU [15]⁴ concernant l'impôt progressif: « *Celui qui n'a que le simple nécessaire ne doit rien payer du tout. La taxe de celui qui a du superflu peut aller, au besoin, jusqu'à concurrence de tout ce qui excède son nécessaire.* »

D'après MONTESQUIEU, l'impôt est « *une portion que chaque citoyen donne de son bien, pour avoir la sûreté de l'autre, ou pour en jouir agréablement* [15]⁵ ». La raison d'être de l'Etat tient à assurer la sécurité des citoyens et améliorer la qualité de leur vie. Mais pour son entretien les citoyens doivent s'acquitter d'un impôt en contrepartie des agréments qu'il leur procure. Mais il met en avant le principe d'une confiance dans le gouvernement dont le consentement à l'impôt n'est que l'effet.

A ce titre MONTESQUIEU soulève les problèmes que cette situation peut poser dans la pratique. Les citoyens sont pris leurs « besoins réels » pour financer des « besoins imaginaires » de l'état. Ceci pourrait léser les citoyens, en essayant de couvrir les « passions » des gouvernants. Ceux-ci étant naturellement portés à abuser de leurs pouvoirs, la question du contre-pouvoir revient aussitôt.

Ainsi, le pouvoir législatif, représentant la voix du peuple doit avoir le privilège de voter le montant et le taux des impôts. Le pouvoir exécutif doit seulement donner ou non son accord. Sans ce contre-pouvoir, il serait possible de financer n'importe quel projet au dépend des citoyens par un prélèvement trop élevé.

MONTESQUIEU s'oppose à la taxe trop importante. Elle ne s'applique que sur les revenus des citoyens qu'ils procurent de leur travail. A cet effet, à un niveau élevé de taxation les individus pourront être découragés de travailler parce que si un pouvoir arbitraire ôte les récompenses de la nature à l'effort humain, on reprend le dégoût pour le travail, et l'inaction paraît être le seul bien.

⁴ MONTESQUIEU définit l'impôt comme un échange, fondé sur un calcul d'intérêt rationnel: « Les revenus de l'Etat sont une portion que chaque citoyen donne de son bien, pour avoir la sûreté de l'autre portion, ou pour en jouir plus agréablement ».

⁵ Montesquieu, dans De l'esprit des lois, a écrit: « Dans l'impôt de la personne, la proportion injuste serait celle qui suivrait exactement la proportion des biens. ».

La théorie fiscale chez MONTESQUIEU repose sur deux types d'impôts: l'impôt par tête et l'impôt par capitation. Le premier est un montant fixe que chaque individu, quel que soit sa condition, doit payer la même somme. Le second est un pourcentage en fonction des revenus.

Une fois la question du consentement et de l'acceptation du principe d'imposition, plusieurs économistes de différentes tendances idéologiques ont consacré leurs réflexions à la gestion fiscale et son rendement.

3 FISCALITÉ LOCALES: HISTOIRE ET OBJECTIFS

Au Maroc, les décisions publiques sont de plus en plus décentralisées, basées sur les communes, suite aux différentes réformes entreprises depuis l'indépendance. Les constitutions successives de 1963, 1970, 1976, 1996 et 2011 ainsi que les chartes communales de 1976 et 2002 ont contribué progressivement à renforcer les pouvoirs et élargir les champs d'intervention des collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Elles constituent des personnes morales de droit public, qui gèrent démocratiquement leurs affaires. Le territoire du Maroc compte 12 régions, 75 préfectures et provinces et 1503 communes [16]. La décentralisation progressive a permis un accroissement de l'autonomie financière et fiscale des dites collectivités et la consolidation du statut de l' élu.

Au niveau budgétaire, les collectivités bénéficient, certes, d'un concours financier de l'Etat, mais les recettes de la fiscalité territoriale constituent une source très importante de financement. L'objectif ainsi recherché est de permettre une offre de service public plus efficace qui prend en compte des disparités et particularités locales [17].

3.1 HISTOIRE DES TAXES LOCALES AU MAROC

Pour atteindre un développement régional intégré et durable et en vue de contribuer à la modernisation des structures de l'Etat et d'accroître son efficacité et son efficacité pour les services rendus aux citoyens, les collectivités territoriales bénéficient depuis 2015 d'un arsenal juridique permettant une batterie de nouvelles compétences et attributions. Désormais, ces collectivités ne sont plus soumises à la double tutelle (ministère de l'intérieur et celles des finances). Elles sont pilotées et administrées par un conseil des élus sous le contrôle administratif du Wali de la région. Ledit contrôle est limité à la légalité des arrêtés du président et des délibérations du conseil.

Dans l'objectif de mobiliser les ressources financières nécessaires pour couvrir les dépenses publiques, assurer une qualité de service public et accompagner l'effort de développement territoriale, la fiscalité locale a beaucoup évolué au Maroc en parallèle au processus de décentralisation. La consolidation des ressources fiscales des collectivités locales, a été traduite, en 1989 par la promulgation de la loi 30-89 qui a institué 37 taxes dont 34 au profit des communes et 3 au profit des préfectures et provinces.

Deux décennies plus tard, en 2008, la fiscalité locale au Maroc a enregistré une grande révolution par le biais des lois 47-06 et 37-09. Il s'agit d'une phase avancée dans le processus de refonte du système fiscal local en permettant la suppression de 24 taxes, droits et redevances et en dotant les structures fiscales locales des mêmes prérogatives que celles octroyées à l'administration fiscale de l'Etat. La fiscalité locale est désormais constituée de 13 redevances et droits et 17 taxes réparties entre les communes, les préfectures et provinces et les régions.

Concrètement, le renforcement des capacités financières des collectivités territoriales a nécessité le transfert par l'Etat central de 30% du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, des produits de l'impôts des patentes et de la taxe urbaine en plus de l'institution d'autres redevances et droits.

Ces taxes, ont fait l'objet d'amendements successifs, les plus significatives et les plus récurrentes se rapportant à la taxe professionnelle, à la taxe d'habitation et à la taxe de services communaux, qui sont toutes des taxes gérées par l'Etat au profit des collectivités locales.

Toutefois, et en dépit des améliorations continues de l'arsenal juridique de la fiscalité locale, la décision relative à la création ou la suppression de taxes demeure l'apanage constitutionnel du pouvoir central et du parlement. Les collectivités locales ne disposent pas de prérogatives permettant la création de nouveaux impôts.

Les lois et règlements en vigueur, imputent aux collectivités territoriales la mission de la gestion de l'assiette, de certains taux (dans le cadre d'une fourchette prévue par la loi) et des règles de perception, du recouvrement et du contrôle des diverses taxes, redevances et droits divers qu'elles perçoivent à l'exception de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et de la taxe de services communaux.

3.2 CONTRAINTES ET LIMITES DE LA FISCALITÉ LOCALE

Les études et rapports en matière de fiscalité locale au Maroc, ont révélé plusieurs contraintes. Entre autres, les limites d'ordre organisationnel et insuffisances en matière de processus (absence de manuel de procédures), les insuffisances structurelles au niveau de la cohérence, de la convergence et de l'articulation optimale des rôles et responsabilité.

Le financement des collectivités locales est composé d'impôts d'Etats et de taxes et redevances spécifiquement locales. La charte relative au transfert de nouvelles responsabilités économiques et sociales au niveau local a donné naissance au principe de la rétrocession d'une part du produit de certains impôts d'Etat aux collectivités locales.

Au niveau des ressources financières des collectivités territoriales, la part de la TVA représente environ 54% de l'ensemble des recettes, suivies par les ressources gérées directement par les communes (21 %) et par celles administrées par l'Etat (18 %). [18]

Cette configuration fait apparaître une très forte dépendance des budgets des collectivités décentralisées par rapport aux recettes de la TVA et aux ressources gérées par l'Etat. Autrement dit, ces collectivités ne sont pas en mesure de maîtriser la gestion et le recouvrement des $\frac{3}{4}$ de leurs recettes. Par conséquent, la gestion des recettes financières est reléguée au second rang. Les communes ne disposent pas, d'une manière générale, d'une vision claire en la matière, se contentant d'une gestion ponctuelle sans planification et en l'absence d'outils de bonne gouvernance. D'où la question logique et légitime concernant la marge de manœuvre et l'ampleur de la décision tant pour les recettes que pour la planification des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

En outre, le cadre juridique de la fiscalité locale souffre d'une absence de convergence, de manque de vision intégrée et d'harmonisation entre les deux politiques fiscales, celle des impôts d'Etat et celle des taxes locales. Les mesures fiscales au niveau local sont, malheureusement, déconnectées du paysage de la fiscalité d'Etat et ne reflètent pas de changements dans l'évolution des recettes.

Dans la même lignée, les collectivités territoriales notamment au niveau des communes manquent d'expertises et de ressources nécessaires pour appliquer, recouvrer et contrôler certaines taxes. De nombreuses taxes sont assises sur des éléments déclaratifs sans que les bases puissent être appréhendées et cernées pour faire l'objet d'un contrôle efficace. Le dispositif fiscal local présente également des inégalités territoriales flagrantes, six régions sur les douze que compte le royaume monopolisent près de 73% des recettes des collectivités territoriales.

Ainsi, force est de constater que le processus d'amélioration de la fiscalité locale ne traduit pas l'atteinte d'objectifs en matière de simplification et l'unification des procédures, sur le plan de l'harmonisation des types de prélèvements et surtout au niveau du rendement fiscal.

Face à ce constat, une révision du cadre de référence de la fiscalité locale s'est avérée nécessaire. Et ce, pour au moins remédier à trois éléments:

- La pluralité d'impôts et taxes et la complexité de base de leur calcul.
- Le chevauchement des textes juridiques applicables,
- La multiplicité des intervenants sans cadre de convergence et de cohérence globale, qui serait capable d'assurer plus d'efficacité.

En conséquence, la fiscalité locale, étant un levier important pour le développement territorial, devrait connaître une profonde réforme, afin de consolider les bases réelles des recettes.

4 RÉFORMES DE LA FISCALITÉ LOCALES

Depuis l'institution des taxes locales au Maroc, le processus d'amendement et d'amélioration des textes juridiques est faite en parallèle avec l'évolution du concept de décentralisation et de l'instauration de la régionalisation avancée.

Les 3^e assises nationales sur la fiscalité (mai 2019) ont été une occasion pour discuter l'état des taxes locales, leur gestion et rendement, leur recouvrement et surtout leur pertinence socio-économique tant pour les collectivités territoriales que pour les contribuables.

Les assises ont constitué, également, une opportunité d'orienter la réforme de la fiscalité locale dans une perspective globale pour parvenir à une justice fiscale en respect des dispositions de la constitution marocaine de 2011.

Dans cet ordre d'idée, la loi 07-20 promulguée en fin décembre 2020 a pour objectifs:

- L'adéquation des dispositions de la fiscalité locale aux changements constitutionnels de 2011, aux évolutions du code général des impôts, aux nouvelles règles de découpage administratif des territoires.
- L'amélioration de l'assiette fiscale et le potentiel de recettes des collectivités, ainsi que les règles d'affectation des recettes entre collectivités et budget général de l'Etat.
- L'assouplissement des règles de recouvrement de l'impôt, par l'introduction de la digitalisation (télédéclarations et télépaiement).

4.1 ADÉQUATION AVEC LE NOUVEL ENVIRONNEMENT JURIDIQUE

- Exonération de la taxe professionnelle pour les contribuables soumis au régime de la contribution professionnelle unique.
- Exonération des promoteurs immobiliers du paiement des taxes locales quand ils s'engagent à construire des campus d'au moins 50 chambres
- Instauration de nouvelles exonérations de la taxe professionnelle (Jardin Zoologique National SA, Fonds Africa 50, Fondation Khalifa Ibn Zaid, Fondation Lalla Salma pour la Prévention et le Traitement du cancer, Fondation Mohamed VI pour la protection de l'environnement, la ligue nationale pour la protection de l'enfance)
- Exonération de la taxe sur les terrains non bâtis (Agence d'urbanisation et de développement d'ANFA, société d'aménagement de Zenata, Fondation Hassan II pour les œuvres sociales des agents d'autorité du Ministère de l'Intérieur, Fondation des œuvres sociales des agents des collectivités territoriales, terrains appartenant à des Etats étrangers ou à des organismes internationaux)
- Exonération de la taxe sur les opérations de construction et de la taxe sur les opérations de lotissement pour les opérations des habous publics.

4.2 L'AMÉLIORATION DE L'ASSIETTE FISCALE ET LE POTENTIEL DE RECETTES

- Extension du champ d'application de la taxe sur les opérations de construction aux opérations de mise en conformité des constructions illégales ou clandestines ainsi que les opérations de démolition.
- Elargissement de l'assiette de la taxe de séjour pour couvrir également les locations effectuées par les "*autres formes d'hébergement touristique*" telles que les locations meublées.
- Elargissement de l'assiette de la taxe des services communaux (toutes les zones couvertes par un plan d'aménagement)
- Extension du champ de la taxe sur les terrains non bâtis (Stations estivales, hivernales et thermales)
- Augmentation des tarifs et extension des opérations soumises à la taxe sur les opérations de construction.
- Augmentation de la part du produit des taxes revenant aux collectivités territoriales: 87% contre 80% auparavant pour la taxe professionnelle et 98% au lieu de 90% pour la taxe d'habitation.
- Les collectivités territoriales bénéficient de 100% des recettes de majorations, pénalités et intérêts de retard relatifs aux taxes locales

4.3 L'ASSOUPLEMENT DES RÈGLES DE RECOUVREMENT DE L'IMPÔT

Cette disposition se traduit par deux mesures:

- L'instauration de la télédéclaration et le télépaiement des taxes locales
- L'abandon de toute créance fiscale inférieure à 200 DH. Le seuil de 200 DH (au lieu de 100 DH) est retenu comme fait générateur de l'impôt.

5 D'AUTRES RÉFORMES S'IMPOSENT

Nonobstant tous les efforts consentis pour moderniser et harmoniser le dispositif de la fiscalité locale, force est de constater qu'il demeure complexe, difficile à recouvrer, impacte les ressources des collectivités et influence, par ricochet, la qualité des services publics. D'où l'impératif de simplifier le système fiscal local parce que non seulement il y a trop d'impôts mais également trop de dérogations fiscales.

En l'absence de ressources humaines hautement qualifiées et des systèmes d'informations suffisamment fiables, les collectivités territoriales ont besoin d'une fiscalité locale claire et simplifiée qui distingue entre les différentes taxes et qu'elle

soit limpide et encourageante pour les contribuables. Ces derniers devraient être en mesure de percevoir la contrepartie de l'impôt qu'ils payent, pour renforcer leur sentiment d'appartenance et assurer leur consentement.

En ce qui concerne les niches fiscales, dans un contexte marqué par la crise sanitaire et l'amenuisement des recettes face à des dépenses incompressibles, il est souhaitable de rationaliser les exonérations relatives aux taxes gérées par les services fiscaux des collectivités territoriales.

5.1 POUR PLUS D'HARMONIE

Cette loi, qui sera certes suivie par de nouvelles dispositions mérite d'ores et déjà d'être accompagnée rapidement par une note circulaire spécifique afin d'en faciliter la vulgarisation et l'application.

Face à l'étendue des bases potentiellement imposables, l'objectif ne pourrait être atteint, sans la recherche d'une automatisation de la constitution des bases des contribuables et des objets de contribution, pour aller vers l'élargissement escompté et générer plus de ressources pour les collectivités territoriales harmonie avec le potentiel, et assurer simplification, lisibilité, pertinence et cohérence, intrinsèque et avec la fiscalité nationale, et par conséquent l'attractivité et la facilitation pour les acteurs et investisseurs.

5.2 POUR PLUS D'ÉQUITÉ

L'enjeu majeur de tout dispositif fiscal réside dans la réalisation de l'équité entre les contribuables et l'égalité dans la répartition de la richesse entre les collectivités territoriales et l'amélioration du rendement de la fiscalité locale.

A cet effet, l'improductivité et la modestie des impôts locaux sont dues à l'inégalité dans la répartition des impositions

Selon A. Smith l'égalité devant l'impôt n'implique pas nécessairement la contribution de tous. Elle implique une participation du contribuable à la couverture des charges publiques en fonction de sa capacité contributive. Cette perception est érigée en principe constitutionnel à travers l'article 39 de la constitution marocaine de 2011. Ceci implique la suppression de quelques taxes et l'aménagement des taux des autres, notamment la taxe professionnelle jugée pénalisante pour l'investissement.

6 CONCLUSION

En guise de conclusion du présent travail, nous pouvons affirmer que la fiscalité locale au Maroc a enregistré, au fil de son histoire, une réelle évolution par rapport à la réalité économique et au besoin de financement des efforts de développement au niveau local.

Néanmoins, le processus de la régionalisation avancée, en tant que choix stratégique de développement territorial, ne devrait pas ignorer la dimension fiscale. La réussite d'un tel projet est tributaire des moyens financiers mis à la disposition des acteurs et décideurs au niveau régional. D'ù la nécessité de repenser la fiscalité locale. D'une part, les taxes, les bases imposables et les taux devraient être inspirés des spécificités et besoins régionales. D'autre part, la décision fiscale au niveau des régions stimulerait le consentement et l'adhésion à l'impôt auprès des contribuables qui aspirent au développement et l'émergence de leur territoire.

Aussi, serait-il est opportun de mener une profonde réflexion au tour de la fiscalité locale de telle sorte à ce qu'elle soit simplifiée, consolidée et attrayante.

- Simplifiée pour le contribuable et pour les organes de gestion et de recouvrement au niveau des instances des collectivités territoriales.
- Consolidée pour une réelle harmonie entre les impôts de l'Etat et la fiscalité locale
- Attrayante pour les citoyens et les investisseurs. La fiscalité locale devrait être un argument de marketing territorial.

Ceci étant, l'Etat devrait donner plus d'autonomie fiscale aux collectivités territoriales leur permettant la création, la modification et la suppression de taxes en fonction de ses besoins de financement et son plan de développement régional.

Par ailleurs, les recettes reversées aux collectivités sans aucune cohérence entre le rendement en termes de drainage de ces recettes et les besoins de financement, qui est davantage dopés par les nécessités du développement économique et urbain, nécessite de prévoir, à l'instar de la TVA, le reversement d'une partie, des principaux impôts nationaux (IS et IR) aux

collectivités territoriales en vue de renforcer leurs budgets sous condition de présenter un plan de développement à même d'assurer un retour sur investissement en matière de recettes fiscales pour l'Etat.

REFERENCES

- [1] COLLIARD Jean-Edouard & MONTIALOUX Claire; "Une brève histoire de l'impôt" Revue regards croisés sur l'économie N°1-2017.
- [2] ARDANT Gabriel, Histoire de l'impôt - Fayard 1971 (642 pages).
- [3] MONNIER Jean-Marie, "L'impôt et la contrainte ou la dialectique de l'autonomie et de la responsabilité" European Journal of Economic and Social Systems, Lavoisier, 2006, 19 (1), pp.99-110.
- [4] IBN KHALDOUN 1958, VOL. 1-304.
- [5] Drevon Bernard, « La société des égaux ». Pierre Rosanvallon, Paris, coll. Les livres du nouveau monde, Seuil, 2011, 432 pages, ISBN: 978-2-0210-23473, Idées économiques et sociales 2012/1 (N° 167), p. 78-79. DOI 10.3917/idee.167.0078.
- [6] BLANQUI Auguste; "Histoire de l'économie politique en Europe depuis les anciens jusqu'à nos jours". Société typographique Belge, Adolphe Wahllen et Cie 1845- Page 121.
- [7] MONJOU Christian, « Question fiscale et révolution: l'exemple américain », Regards croisés sur L'économie 2007/1 (n° 1), p. 54-55. DOI 10.3917/rce.001.0054.
- [8] Conan Éric, « Les juifs, les chrétiens et l'argent » article consulté sur https://www.lexpress.fr/informations/les-juifs-les-chrétiens-et-l-argent_646897.html (30/04/2021).
- [9] Girardin M., art. cit., dans A. Runesson, D.D. Binder et B. Olsson, The Ancient Synagogue, 2010, p. 235. <https://books.openedition.org/pur/44917?lang=fr#ftn9>.
- [10] Olivier Bertaux, « L'impôt selon Jésus-Christ » Les Enquêtes du Contribuables - N°5 – JUIN / JUILLET 2014.
- [11] LAHLOU Abderrahmane « Economie et Finance en Islam » Al Madariss 2015.
- [12] Michel Bouvier, « Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt », Paris, LGDJ-Lextenso 2016, 13e édition.
- [13] Michel Bouvier; « Le consentement de l'impôt: les mutations du citoyen-contribuable » <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/268486-le-consentement-de-limpot-les-mutations-du-citoyen-contribuable>.
- [14] Extrait d'une publication sous le titre "théorie de l'impôt" par Céline SPECTOR (Professeur de philosophie à l'université de Bordeaux).
- [15] HENROT André; " Philosophie de l'impôt " Mémoires de l'Académie Nationale de Metz – 2010.
- [16] <http://www.pncl.gov.ma/fr/LesCollectivit%C3%A9sterritoriales/Pages/default.aspx> (30/04/2021).
- [17] Zine El Alaoui Samir, « La décentralisation entraîne-t-elle des comportements stratégiques entre les collectivités locales au Maroc ? », Revue d'économie du développement, 2017/2 (Vol. 25), p. 95-114. DOI: 10.3917/edd.312.0095. <https://www.cairn.info/revue-d-economie-du-developpement-2017-2-page-95.htm>.
- [18] La cour des comptes; Rapport « La fiscalité local » synthèse de l'année 2015.