



COLLOQUE

**« AUTONOMIE FISCALE LOCALE ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL :
DIAGNOSTIC ET ETAT DES LIEUX »**

**L'autonomie fiscale locale a-t-elle encore un sens
pour le développement territorial ?**

Monsieur Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Rabat, le 02 avril 2022

Messieurs les Ministres ;
Professeur Michel Bouvier ;
Professeur Marie-Christine Esclassan ;
Mesdames et messieurs.

L'importance de la dimension territoriale dans le processus de développement économique et social n'est plus à démontrer, que ce soit au Maroc ou en France.

Le développement territorial met en relation différents acteurs à savoir, l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements et entreprises publics, le secteur privé et la société civile. D'où la nécessité de coordination entre les divers intervenants en vue d'assurer la cohérence et l'efficacité des politiques publiques.

Pour ne parler que des collectivités territoriales, celles-ci ont toujours eu comme ambition de ne pas trop dépendre du pouvoir central et donc, de vouloir disposer d'une certaine autonomie financière afin d'accomplir les différentes missions qui leur sont dévolues.

Dans ce cadre, nous avons observé ces dernières années, pour le cas du Maroc, un consensus de la part des politiques pour une décentralisation fondée sur **le principe de subsidiarité**, selon lequel la décision doit être prise par le niveau d'autorité publique le plus proche des usagers.

Toutefois, ce consensus ne se reflète pas dans la réalité, en ce sens qu'un décalage temporel s'est installé entre le discours et l'action.

En effet, si tout le monde s'inscrit dans la logique de décentralisation, et donc dans le sens d'un partage de pouvoir entre l'Etat central et les collectivités territoriales, notamment dans le domaine financier, le pouvoir territorial demeure encore dépendant du pouvoir central.

Ainsi, la question de l'autonomie fiscale se pose avec acuité dans la mesure où elle **permet aux élus locaux de disposer d'un pouvoir de décision, qui les oblige à assumer leurs choix devant les citoyens.**

En vue d'appréhender cette réalité complexe, j'essaierais de mesurer à travers les données chiffrées des finances locales la réalité de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, de montrer que l'Etat central demeure également le principal acteur du développement territorial avant d'exposer quelques propositions à même d'améliorer cette autonomie.

Mesdames et messieurs

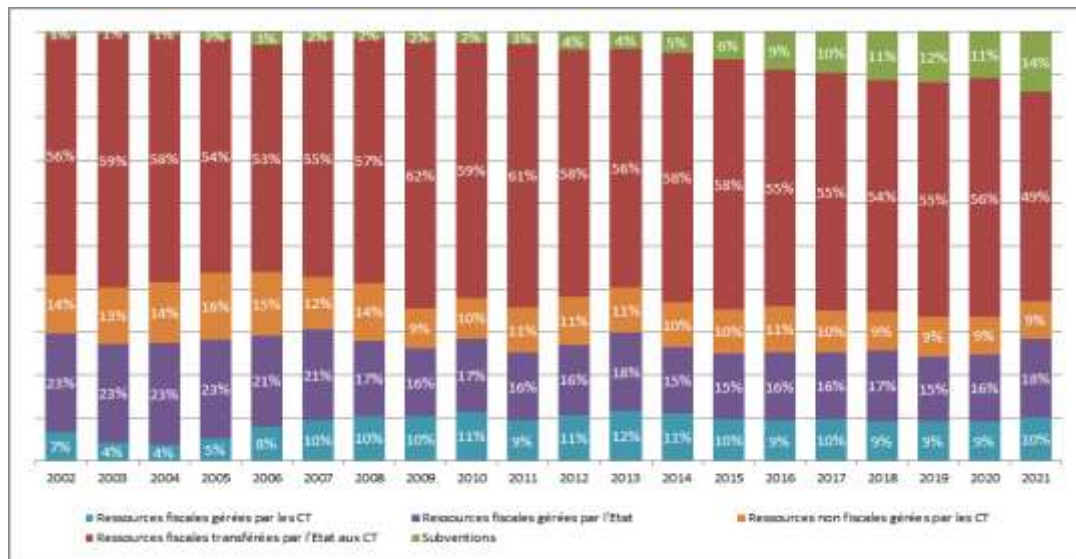
Généralement, au niveau des collectivités territoriales, on distingue trois types de recettes fiscales:

- **les recettes fiscales transférées¹** : il s'agit des recettes provenant d'impôts et taxes gérés par un niveau supérieur du pouvoir, le plus souvent l'Etat, qui transfère une part fixe de ces recettes aux entités du niveau décentralisé, à savoir les 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 d'impôts gérés par un seul niveau de pouvoir, celui des collectivités territoriales qui perçoit la totalité du produit fiscal.

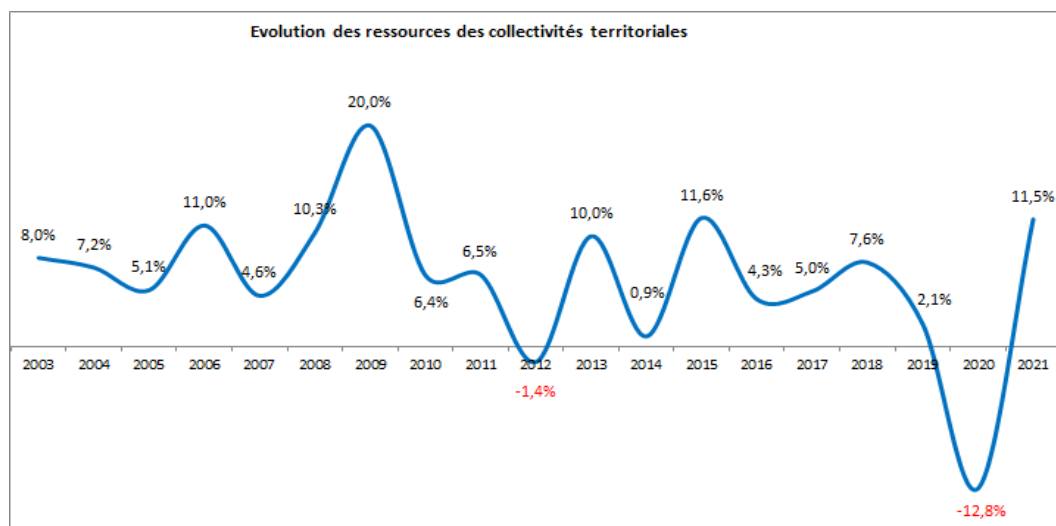
L'analyse des ressources globales des collectivités territoriales hors recettes d'emprunt, durant la période 2002-2021, laisse apparaître trois principales tendances :

¹ Pour le Maroc, il s'agit de 30% du produit de la TVA, de 5% des recettes de l'I.S et de l'I.R et de 20% de la taxe sur les contrats d'assurances

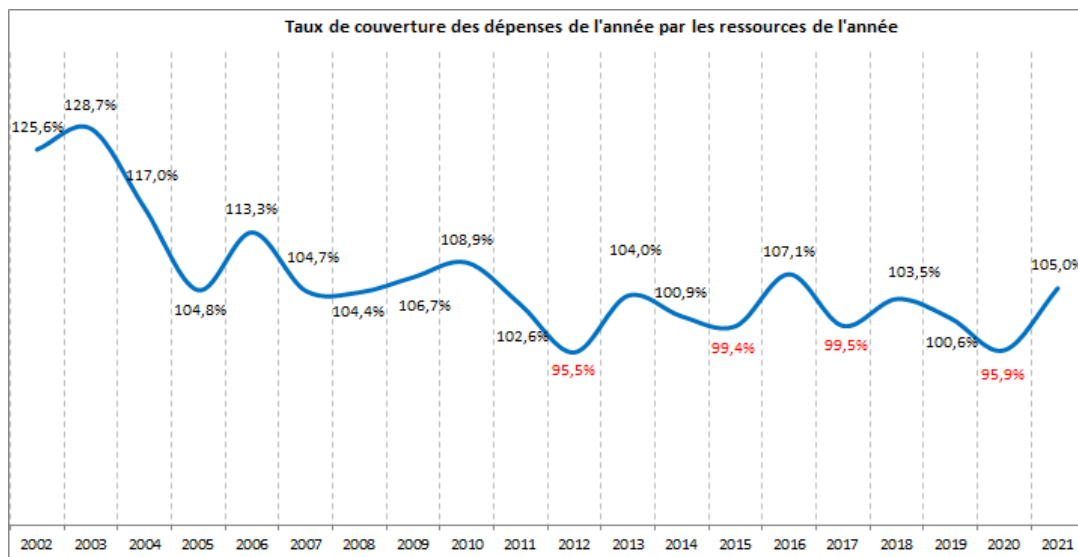
1- une prédominance **des ressources transférées** par l'Etat, y compris les subventions, qui représentent en moyenne **61,6%**, avec un pic de 66,5% en 2019 et un minimum de 55,9% en 2006.



2- une **tendance haussière** des ressources des collectivités territoriales entre 2002 et 2021, sauf en ce qui concerne les années 2012 et 2020 qui ont enregistré un recul des recettes.



3- les ressources encaissées durant chaque année ont généralement permis de couvrir les dépenses globales de la même année, sans recours aux excédents des années antérieures.



Mesdames et Messieurs

Il ressort de ce qui précède qu'après plusieurs réformes de la fiscalité locale depuis 1976, les collectivités territoriales continuent de dépendre de l'Etat dans leur financement.

En effet, les recettes provenant de la fiscalité gérée **directement** par les collectivités territoriales durant **la période 2002-2021, n'ont constitué que 9% en moyenne, avec un pic de 12% en 2013 et un minimum de 4% en 2003** comme le montre le premier graphique.

Par contre, les transferts de l'Etat, composés des parts des collectivités territoriales dans le produit de la TVA, de l'Impôt sur les sociétés et de l'Impôt sur le revenu ainsi que du produit de la fiscalité locale gérée par l'Etat pour le compte des collectivités territoriales (taxe d'habitation, taxe de services communaux et taxe professionnelle) assurent respectivement, 53,3% et 16,9% de leurs ressources globales².

En ce qui concerne plus particulièrement les régions et les préfectures et provinces, les recettes transférées représentent plus de 90%³ de leurs ressources globales.

² Ibid.

³ Ibid.

Pour leur part, les redevances et autres produits domaniaux contribuent en moyenne à hauteur de 10%⁴.

Le reliquat, soit 7% des recettes, provient des subventions et dotations budgétaires de l'Etat⁵.

Il apparaît donc que **les recettes fiscales propres demeurent encore limitées** pour permettre aux collectivités territoriales de participer pleinement au développement des territoires, comparativement à l'ambition consacrée par la Constitution de 2011, qui dispose dans son article 137 que « Les régions et autres collectivités territoriales participent à la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat et à l'élaboration des politiques territoriales à travers leurs représentants à la Chambre des Conseillers ».

Ainsi, l'autonomie locale est actée par la constitution. D'ailleurs, l'article 141 précise que « Les régions et les autres collectivités territoriales disposent de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'Etat. Tout transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes ».

Cependant, nous constatons que les finances locales demeurent largement tributaires **des transferts de l'Etat**, aussi bien celles d'origine fiscale que celles provenant des subventions.

Nous constatons qu'en parallèle **l'Etat** demeure, et en dépit des efforts louables consentis par les pouvoirs publics, **le principal acteur du développement territorial**, puisqu'il est l'investisseur majeur au niveau régional et local.

A ce sujet, durant l'année 2019, la part des dépenses locales d'investissement dans les dépenses globales d'investissement de l'Etat et des collectivités territoriales n'a été que de 18,8%⁶.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

Cependant, il y a lieu de rappeler que les recettes fiscales de l'Etat, connaissent elles-mêmes un ralentissement sous le coup de plusieurs facteurs tant exogènes qu'endogènes tels que la globalisation, le commerce électronique, les crises mondiales, la sécheresse, les pratiques fiscales dommageables....

Face à cette situation, il s'avère nécessaire de refonder les rapports entre l'Etat et le citoyen, l'Etat et les territoires, une révision complète de notre façon de faire, une recherche permanente de cohérence et une adaptation de nos supports techniques, particulièrement sur le plan fiscal.

Il est vrai que les collectivités territoriales disposent d'une **autonomie relative de décision**, et d'un **pouvoir propre** leur permettant de fixer les taux de certaines taxes⁷ dans la limite d'une fourchette établie par la loi⁸.

A titre d'illustration, le recensement de la matière imposable de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle mériterait d'être régulièrement effectué avec l'appui des autorités locales en vue d'élargir l'assiette et d'augmenter le rendement. Or, dans les faits, il semble qu'il existe une certaine réticence à le réaliser, sous peine que les élus déplaisent à leur électorat.

⁶ Bulletin mensuel de statistiques des finances locales, décembre 2019.

⁷ Il s'agit des neuf taxes suivantes :

- 1- la taxe sur les terrains urbains non bâtis dont le tarif est fixé comme suit :
 - zone immeuble 4 à 20 DH/m² ;
 - zones villa, zone logement individuel et autres zones 2 à 12 DH/m².
- 2- la taxe sur les opérations de construction dont le tarif est fixé comme suit :
 - recasement des habitants des bidonvilles..... 5 à 10 DH/m²
 - immeubles collectifs de logements ou ensembles immobiliers, immeubles à usage industriel, commercial, professionnel ou administratif de 10 à 20 DH/m² ;
 - logements individuels..... de 20 à 30 DH/m².
- 3- la taxe sur les opérations de lotissement dont le taux est fixé de 3% à 5% du coût total des travaux d'équipement du lotissement ;
- 4- la taxe sur les débits de boisson dont le taux est fixé de 2% à 10% des recettes, hors taxe sur la valeur ajoutée, réalisées par l'établissement ;
- 5- la taxe de séjour dont le taux varie de 2 à 30 DH selon la nature de l'établissement touristique ;
- 6- la taxe sur le transport public de voyageurs dont le taux varie de 80 à 300 DH pour les taxis et de 150 à 2.000 DH pour les autocars ;
- 7- la taxe sur l'extraction des produits de carrières dont le taux varie de 3 à 30 DH selon la nature des minerais ;
- 8- la taxe sur les exploitations minières dont le taux varie de 1 à 3 DH par tonne extraite ;
- 9- la taxe sur les services portuaires dont le taux varie de 2% à 5% du chiffre d'affaires, hors taxe sur la valeur ajoutée.

⁸ Article 168 de la loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités territoriales

En ce qui concerne la fixation des taux de certaines taxes, prérogative **relevant de la compétence⁹ des collectivités territoriales, les élus recourent le plus souvent à l'application des taux marginaux des taxes.**

Dans ce cas précisément, la question se pose si la variabilité des taux a encore un sens ou encore si le parlement ne doit-il pas fixer les taux une fois pour toutes.

En somme, s'il est légitime de reconnaître une relative autonomie fiscale des collectivités territoriales, certaines recommandations vont dans le sens de confier la gestion de la fiscalité locale à une administration neutre et loin de toute interférence politique.

Ainsi, la voie d'une administration professionnelle pour gérer la fiscalité locale semble être la plus adaptée à notre environnement économique et social.

En effet, comme le souligne Michel Bouvier¹⁰, pour des raisons liées à un souci d'efficacité de la gestion et de simplification des procédures pour les contribuables et les gestionnaires, il est préconisé de partager l'administration de l'impôt les services locaux, ceux de la DGI et ceux de la TGR.

C'est au demeurant, ce qui a été consacré par la loi n° 07-20 de 2020 qui a modifié la loi n° 47-06 de 2007 sur la fiscalité des collectivités territoriales.

En effet, en vue d'une meilleure gestion des taxes locales, cette loi a confié l'assiette et le recouvrement de la taxe d'habitation et de la taxe de services communaux à la Trésorerie générale du Royaume, tandis que l'assiette et le recouvrement de la taxe professionnelle ont été confiés à la Direction Générale des Impôts.

Il s'agit là de l'entame d'un processus de gestion fiscale neutre qui gagnerait à être renforcé et qui permettrait, sans aucun doute, plus d'efficacité et de rendement.

⁹ Article 168 de la loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités territoriales

¹⁰ Cabinet Michel Bouvier, Mission d'assistance technique pour l'élaboration et la mise en œuvre de la réforme du dispositif fiscal des collectivités territoriales au Maroc, Novembre 2016

La mise en œuvre de cette nouvelle approche de gestion de la fiscalité locale a été lancée, en 2021, par une expérience pilote au niveau de la ville de **Mohammedia** et qui sera bientôt généralisée à l'ensemble du territoire national.

Dans le même sillage, et pour permettre une gestion efficiente de la fiscalité gérée par les collectivités territoriales, le périmètre du système de gestion intégrée de la recette (GIR) de la Trésorerie Générale du Royaume a été étendu pour prendre en charge les fonctionnalités d'assiette et de liquidation dévolues aux ordonnateurs et celles d'encaissement assurées par les régisseurs.

Enfin, et pour pouvoir réussir dans cette voie et consolider l'autonomie financière des collectivités territoriales, il est nécessaire de procéder périodiquement à **l'évaluation** du système fiscal local et d'assurer un **reporting régulier** auxdites collectivités pour leur permettre de mieux piloter leur fiscalité.

Mesdames et messieurs.

La question de l'autonomie fiscale doit être appréhendée dans le cadre d'une réforme de la gouvernance financière locale, à concevoir dans une vision globale de la gouvernance des finances publiques¹¹.

La gouvernance financière a toutefois besoin de la confiance des contribuables.

En effet, les citoyens acceptent mieux de payer leurs impôts et soutiennent plus volontiers les réformes fiscales quand ils savent que leur argent sera dépensé utilement pour des services dont ils ont besoin¹².

En fait, la question clé en ce domaine est de savoir si les collectivités territoriales ont besoin d'une autonomie de décision ou d'une autonomie de gestion de la fiscalité locale.

¹¹ Michel Bouvier : Autonomie fiscale locale: la longue marche vers un retour aux origines, Editorial RFFP n° 153, Février 2021.

¹² Rapport de la Banque mondiale réalisé avec le soutien de la Fondation Bill et Melinda Gates et intitulé Innovations in Tax Compliance: Building Trust, Navigating Politics, 17 février 2022.

En tout état de cause, une fiscalité gérée par le politique au niveau local ne peut favoriser une autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Face à cette situation, il faudrait trouver une solution pérenne pour les finances locales, fondée sur des modes de financement autres que les transferts de l'Etat.

En effet, les transferts du budget de l'Etat ne pourront jamais permettre aux collectivités territoriales d'atteindre l'autonomie financière.

Ils génèrent bien au contraire un accroissement de la dépendance des collectivités territoriales envers l'Etat, et par conséquent, une diminution de l'autonomie fiscale recherchée.

Si l'autonomie financière des collectivités territoriales désigne l'état d'une collectivité « disposant d'un pouvoir propre de décision et de gestion de ses recettes et de ses dépenses »¹³, une question légitime se pose : comment les collectivités territoriales peuvent-elles assurer le financement de leur participation au développement territorial qui leur a été dévolu par la Constitution ?

Concernant la fiscalité locale comme source de financement, elle constitue « une véritable mosaïque¹⁴ » et est sujette à controverses depuis plusieurs années.

En effet, comme le constate le Professeur Michel Bouvier, on assiste à « un processus de disparition de la fiscalité locale et donc de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales¹⁵ » au point de s'interroger si « la fiscalité locale est-elle aujourd'hui légitime ».

¹³ Alexis ESSONO EVONO : L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal , in Revue Afrilex, Deuxième numéro spécial Finances Publiques, 2009, p. 2.

¹⁴ Michel BOUVIER : Le pouvoir fiscal local : d'un pouvoir en trompe-l'œil à un « ordre des autonomies », Editorial RFFP n° 131 septembre 2015.

¹⁵ Michel BOUVIER : Une fiscalité locale est-elle aujourd'hui légitime ? Editorial RFFP n° 157 Février 2022.

Les budgets des collectivités territoriales, y compris la fiscalité, représentent l'un des outils d'amélioration des conditions d'attractivité des territoires pour l'investissement. Ils ont une incidence directe sur le fonctionnement de l'économie, à travers leurs effets sur les comportements des entreprises et des ménages.

La situation des finances locales au Maroc ne laisse pas beaucoup de marges de manœuvre aux pouvoirs locaux pour le développement territorial, d'où la nécessité de rechercher d'autres sources de financement des collectivités territoriales, notamment :

- la réforme en profondeur de la fiscalité locale, principalement par l'élargissement de l'assiette fiscale locale et la réduction de certaines exonérations ;
- l'amélioration du rendement des taxes locales en confiant la gestion à une administration neutre et professionnelle ;
- la rationalisation des dépenses locales afin de dégager des espaces budgétaires pour l'investissement ;
- le recours à l'emprunt en vue de financer des projets d'investissement créateurs d'emplois.

Mesdames et messieurs,

La fiscalité locale doit être considérée comme un instrument de politique économique qui participe à la consolidation du processus de décentralisation, à travers l'amélioration des ressources fiscales propres et le partage des impôts d'Etat de manière rationnelle.

L'objectif est de répondre aux attentes des citoyens par des politiques publiques mieux territorialisées, à même de satisfaire leurs besoins spécifiques et de faire fructifier les opportunités au niveau local.

Pour cela, il est nécessaire « de faire des acteurs territoriaux les principaux acteurs du développement des régions et d'élargir leurs marges d'action et les outils de développement auxquels ils ont accès, comme le recours à des autorités régionales de développement pour porter des projets d'envergure ou la dynamisation du tiers secteur comme acteur du développement local ¹⁶».

Cela exige en définitive, davantage de partage de responsabilité entre acteurs, de synergie et d'intégration des politiques publiques.

Je vous remercie.

¹⁶ Le nouveau modèle de développement, Rapport général, Avril 2021, p. 38