

**Fiscalité locale** La réforme de la fiscalité locale semble connaître une difficile et douloureuse naissance. Pourtant cette réforme est indispensable. Elle est inséparable du chantier stratégique de la déconcentration territoriale. En effet, la mise en place d'une régionalisation avancée et efficace, nécessite un accompagnement en termes de ressources propres. Or, le mode d'organisation et de gestion de cette fiscalité présente aujourd'hui de nombreuses et graves défaillances soulignées notamment par la Cour des Comptes, en 2015. Et pourtant, malgré l'importance et l'urgence de ce chantier, les responsables politiques et techniques «prennent leur temps» et le changement ne semble guère être au rendez-vous. **PAR M. AMINE**

## Fiscalité locale : une opacité durable

**E**n 2013, lors des Assises fiscales organisées les 29 et 30 avril, le « Panel 5 » a été dédié à la fiscalité locale, sous le titre « *Régionalisation avancée, développement local et fiscalité* ».

En réalité, cet axe a été faiblement discuté au cours de ces deux journées. Des Assises spécifiques à la fiscalité locale devaient être organisées par le ministère de tutelle, avec la collaboration des autres départements concernés, notamment le ministère de l'Économie et des Finances.

La dernière réforme de la fiscalité locale remonte à 2007. Elle a donc aujourd'hui plus de 10 ans. Le nouveau dispositif en vigueur prévoit de nombreuses taxes locales. 11 taxes ont été instituées au profit des communes urbaines et rurales, trois au profit des préfectures et des provinces et trois au profit des régions (voir tableau ci-contre).

La Taxe professionnelle (TP), la Taxe d'habitation (TH) et la Taxe de services communaux (TSC) ont la particularité d'être gérées par trois administrations : la DGI pour l'assiette et la liquidation, la TGR pour le recouvrement et la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT) en tant qu'administration de tutelle.

Au profit des communes urbaines et rurales, est aussi prévu le transfert de 30% des recettes TVA à l'intérieur, via le Compte spécial du Trésor, intitulé « Part des collectivités territoriales dans le produit de la TVA ». Pour l'année 2018, un montant global de 28,32 milliards de dirhams y a été affecté, soit plus de 9 fois le montant global prévu pour le « Fonds de soutien à l'INDH ». La répartition de ce « butin fiscal » continue à se faire sur la base d'une simple note de service portant la signature du funeste Driss Basri et dégageant une forte odeur des années de plomb. C'est là encore une

preuve tangible que les systèmes survivent bien aux hommes.

Au profit des régions, sont aussi prévues des « ressources transférées » constituées d'un pourcentage de l'IS et de l'IR, appelé à augmenter, et versées au « Fonds spécial relatif au produit des parts d'impôt affectées aux régions ». En 2018, les recettes prévues au profit de ce Fonds d'élevé à 6,27 milliards de dirhams. Un autre fonds est aussi prévu au profit des régions, alimenté lui aussi par des « ressources transférées ». Il s'agit du « Fonds de solidarité interrégional », avec un montant global de 697,2 millions

de dirhams pour l'année 2018. A titre de comparaison, le « Fonds national de soutien à la recherche scientifique et au développement technologique » devra bénéficier d'un montant global de 22,5 millions de dirhams, soit 0,079% du montant global de la part TVA accordé aux communes. Malgré son importance, le potentiel fiscal des collectivités locales n'est guère connu de

**D'après les rapports de la Cour des Comptes, aux niveaux régional et national, les communes sont actuellement de véritables «tonneaux des Danaïdes». Nul besoin de faire appel à Scotland Yard pour constater de visu le véritable sort de l'argent des contribuables**

manière précise. Le mode de gestion actuel des impôts locaux est faiblement traçable, faute de procédures administratives de gestion formalisées. Le contrôle est donc très difficile, voire impossible. L'information statistique est rare, difficilement accessible, voire tout simplement inexistante. D'ailleurs, l'IGAT ou même l'IGF ou la Cour des Comptes osent rarement s'aventurer dans cette « forêt dense et sauvage ». Le terrain est donc très fertile au développement de l'arbitraire et de la corruption. Les recettes provenant des taxes locales représentent 17,5% des prélèvements obligatoires de l'Etat et induisent

une pression fiscale de 3,5%. La seule part de la TVA revenant aux communes participe pour 60% à l'ensemble des recettes fiscales locales. C'est grâce à cette dernière que les dépenses de fonctionnement des communes sont couvertes, à hauteur de 63%.

Dans la gestion des impôts locaux, le principal dysfonctionnement est relatif à l'assiette fiscale, en termes de déficit d'appréhension

### CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS LOCALES

Régions	16		
Préfectures et provinces	75		
Provinces	62	Préfectures	13
Communes	1 503		
Communes rurales	1 282	Communes urbaines	221

de la matière imposable (30% des prises en charge de la taxe de services communaux à titre d'exemple).

### Le potentiel fiscal des collectivités locales est mal exploité

Ceci est aggravé par la faiblesse du taux de recouvrement, avec une aggravation des arriérés (RAR=restes à recouvrer), soit plus de 30% en 2016.

La fiscalité locale est alimentée essentiellement par les impôts transférés (TVA=30%; IS=3% en 2017 et IR=3% en 2017) et les trois taxes gérées par la DGI au profit des collectivités locales (Taxe professionnelle, Taxe d'habitation et Taxe de Services Communaux).

Les canaux de répartition de ces deux catégories d'impôts représentant pas moins de 80% du total des recettes fiscales sont contrôlés par la Direction Générale des Collectivités Locales qui fait partie du ministère de l'Intérieur. Cette situation, compte tenu des pouvoirs exorbitants accordés aux agents d'autorité, ne peut être que source de scepticisme quant à la possibilité d'une réelle évolution vers une véritable autonomie régionale.

Durant la période 2009 à 2016, les recettes globales des collectivités territoriales (CT) ont atteint une moyenne annuelle de 29 Milliards de dirhams. Avec 22 Milliards de dirhams en moyenne annuelle, les recettes fiscales des communes urbaines et rurales ont représenté 79% des recettes fiscales totales des C.T, avec 15 Milliards de dirhams pour les communes urbaines et 7 Milliards de dirhams pour les communes rurales.

Les ressources transférées par l'Etat, constituées pour l'essentiel par la part de la TVA, représentent 54% de l'ensemble des recettes des C.T, suivies par les ressources gérées directement par les communes (21%) et par celles administrées par l'Etat (18%).

Les ressources fiscales propres des communes ne couvrent, en moyenne, que 54% des dépenses de fonctionnement. Le reliquat étant financé par la TVA transférée par l'Etat.

Cette situation aura tendance à s'aggraver nécessairement. En effet, de 2007 à 2016, le besoin annuel des dépenses de fonctionnement des communes urbaines a augmenté de 15,1% et celui des communes rurales, encore plus, de 18,5%. Quant aux dépenses d'investissement, les recettes fiscales les couvrent à concurrence de 20% et de 5% respectivement pour les communes urbaines et les communes rurales.

•••

### Mode de répartition de la TP, TH et TSC

Taxe	Taux de répartition	Collectivité locale bénéficiaire
Taxe professionnelle	80 %	communes du lieu d'imposition
	10 %	Chambres de commerce, d'industrie et de services, Chambres d'artisanat et Chambres des pêches maritimes et de leurs fédérations. (La répartition entre les Chambres et les fédérations est fixée par voie réglementaire).
	10 %	Budget général au titre des frais de gestion
Taxe d'habitation	90%	Budget général au titre des frais de gestion
	10%	Communes du lieu d'imposition.
Taxe de services communaux	95 %	Communes
	5 %	Régions

### Fiscalité des collectivités locales. Taxes instituées par la loi 47-06

#### 1° Taxes prévues au profit des communes urbaines et rurales

- Taxe professionnelle
- Taxe d'habitation
- Taxe des services communaux
- Taxe sur les terrains urbains non bâtis
- Taxe sur les opérations de construction
- Taxe sur les opérations de lotissement
- Taxe sur les débits de boissons
- Taxe de séjour
- Taxe sur les eaux minérales et de table
- Taxe sur le transport public de voyageurs
- Taxe sur l'extraction des produits de carrière

#### 2° Taxes prévues au profit des préfectures et provinces

- Taxe sur les permis de conduire
- Taxe sur les véhicules automobiles soumis à la visite technique
- Taxe sur la vente des produits forestiers

#### 3° Taxes prévues au profit des régions

- Taxe sur les permis de chasse
- Taxe sur les exploitations minières
- Taxe sur les services portuaires

### Propositions émanant des Assises fiscales organisées en 2013 et relatives à la fiscalité locale

1. Créer un fonds spécifique destiné au financement des projets de développement
2. Transférer certains droits et taxes d'Etat au profit des collectivités territoriales (CT)
3. Réviser les critères de répartition de la TVA entre les différentes CT
4. Affecter les impôts relatifs aux transactions immobilières au financement des projets locaux
5. Doter les CT de structures spécifiques de recouvrement

A ce niveau, il est clair que non seulement les dépenses d'investissements couvertes par les recettes fiscales locales sont insuffisantes, mais elles le sont encore beaucoup plus pour les communes rurales.

Les principales observations à souligner à ce niveau sont notamment : l'absence de convergence entre la politique fiscale menée en matière d'impôts d'Etat et celle relative à la fiscalité locale ; le manque d'identification du potentiel fiscal pour mieux définir les objectifs et les prévisions ; l'ambiguïté des objectifs et la quasi absence de plans d'actions dans le processus de réforme.

Le mal profond souligné dans divers rapports, dont le plus récent est celui de la Cour des Comptes, est relatif au mode de gouvernance de la fiscalité locale. Une vision d'ensemble des prélèvements au niveau local fait défaut.

La gouvernance interpelle toutes les parties prenantes : Communes, DGI et TGR en tant qu'acteurs techniques principaux dans le processus fiscal, mais surtout le ministère de l'Intérieur, en tant qu'acteur politique, ayant un pouvoir décisionnel.

## Au niveau des communes, la gestion des recettes fiscales est reléguée au second plan

Le rapport de la Cour des Comptes (1) a mis directement en cause le mode de gestion prévalant actuellement.

Certains dysfonctionnements sont liés aux limites organisationnelles, à l'absence de définition précise des attributions et aux insuffisances en matière de ressources. La plupart des communes procèdent à la gestion de la fiscalité locale sans le support de structures appropriées basées sur des organigrammes fonctionnels.

C'est donc d'abord une question de bonne gouvernance à mettre en place. Il faudra certainement s'attendre à des résistances bien ancrées et liées aux anciennes habitudes. Mais ce chantier ne peut pas attendre. Il ne peut pas être constamment retardé ou reporté, car il s'agit d'une dimension quotidienne mettant en rapport direct élus locaux et citoyens. C'est même le point de départ de l'apprentissage effectif et concret de la démocratie locale basée sur la responsabilité et la reddition des comptes. ■

(1) Cour des Comptes. Rapport sur la Fiscalité locale. Synthèse. Mai 2015.

Produits des taxes et redevances revenant aux communes	En millions de DH		En %	
	2013	2014	Structure 2013 en %	Structure 2014 en %
Désignation				
Fiscalité Locale (1) = (2) + (3)	10 188	8 638	46,37	42,69
<b>Taxes gérées par l'Etat (2)</b>	<b>5 815</b>	<b>4 689</b>	<b>26,47</b>	<b>23,18</b>
Taxe de services communaux	3 213	2 484	14,62	12,28
Taxe professionnelle	2 227	1 973	10,14	9,75
Taxe d'habitation	375	232	1,71	1,15
<b>Taxes et redevances gérées par les communes (3) = (4) + (5)</b>	<b>4 373</b>	<b>3 949</b>	<b>19,90</b>	<b>19,52</b>
<b>Taxes gérées par les communes (4)</b>	<b>2 733</b>	<b>2 300</b>	<b>12,44</b>	<b>11,37</b>
Taxe sur les terrains urbains non bâtis	1 121	795	5,10	3,93
Taxe sur les opérations de construction	720	705	3,28	3,48
Taxe sur les opérations de lotissement	260	199	1,18	0,98
Taxe sur les débits de boissons	161	155	0,73	0,77
Taxe de séjour	178	197	0,81	0,97
Taxe sur l'extraction des produits de carrières	175	139	0,80	0,69
Taxe sur les eaux minérales et de table	85	87	0,39	0,43
Taxe sur le transport public de voyageurs	32	22	0,15	0,11
<b>Redevances gérées par les communes (5)</b>	<b>1 641</b>	<b>1 649</b>	<b>7,47</b>	<b>8,15</b>
Taxe sur la dégradation des chaussées	29	27	0,13	0,13
Taxe de légalisation des signatures et de certification des documents	77	64	0,35	0,32
Droits d'abattage	130	153	0,59	0,76
Droits perçus sur les marchés et lieux de vente publics	191	180	0,87	0,89
Droit de fourrière	27	28	0,12	0,14
Droit de stationnement sur les véhicules affectés à un transport public de voyageur	26	100	0,12	0,49
Droits d'état civil	85	72	0,39	0,36
Redevance sur les ventes dans les marchés de gros et halles aux poissons	488	439	2,22	2,17
Redevance d'occupation temporaire du domaine public communal	421	424	1,92	2,10
Redevance d'occupation temporaire du domaine public communal par des biens meubles et immeubles liés à l'exercice d'un commerce, d'une industrie ou d'une profession	168	161	0,76	0,80
Contribution des riverains aux dépenses d'équipement et d'aménagement	1	1	0	0
Part dans le produit TVA (6)	11 772	11 594	53,58	57,31
<b>Total des ressources d'origine fiscale (7) = (1) + (6)</b>	<b>21 970</b>	<b>20 232</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : Rapport de la Cour des Comptes sur la fiscalité locale, mai 2015.