

L'autonomie et le principe de libre administration des collectivités territoriales au Maroc : La durabilité des ressources locales en question

Autonomy and the Principle of Self-Administration of Local Authorities in Morocco: The Sustainability of Local Resources at Stake

RIAD Jamal

Chercheur en droit public et sciences politiques

Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales Agdal - Rabat

Université Mohammed V- Maroc

Date de soumission : 29/09/2024

Date d'acceptation : 04/11/2024

Pour citer cet article :

RIAD. J. (2024) « L'autonomie et le principe de libre administration des collectivités territoriales au Maroc : La durabilité des ressources locales en question », Revue Française d'Economie et de Gestion « Volume 5 : Numéro 11 » pp : 317-334.

Author(s) agree that this article remain permanently open access under the terms of the Creative Commons

Attribution License 4.0 International License



Résumé

Face aux défis posés par la mondialisation et le progrès technologique, la soutenabilité des finances publiques est devenue une priorité cruciale pour l'État et les collectivités territoriales au Maroc. Malheureusement, le modèle territorial actuel présente une fragilité marquée par la dépendance aux ressources transférées et exacerbée par les récentes crises économiques, financières et sanitaires, ainsi que par les conflits géopolitiques. Cette situation remet en cause les principes fondateurs du modèle, et impose la nécessité d'une réforme en profondeur pour asseoir les fondements d'une libre administration et assurer aux collectivités territoriales une autonomie suffisante pour la réalisation de développement. Cette réforme devra prendre en compte le partage des risques afin de garantir une soutenabilité du financement du développement économique et social des territoires.

L'objectif de cet article est d'analyser les principales faiblesses du modèle actuel pour évaluer le degré d'autonomie financière dont dispose les collectivités territoriales pour gérer librement les affaires locales et de proposer des pistes d'amélioration susceptibles d'en renforcer l'efficacité et l'efficacités pour asseoir les bases d'un développement territorialisé basé sur le respect du principe de la libre administration.

Mots clés : autonomie ; libre administration ; durabilité ; collectivité territoriale ; fiscalité.

Abstract

In the face of the challenges posed by globalization and technological progress, the sustainability of public finances has become a crucial priority for the state and local authorities in Morocco. Unfortunately, the current territorial model exhibits significant fragility, characterized by reliance on transferred resources, which has been exacerbated by recent economic, financial, and health crises, as well as geopolitical conflicts. This situation calls into question the foundational principles of the model, namely autonomy and self-administration, and necessitates a comprehensive reform to ensure that local authorities have sufficient autonomy to achieve development. This reform must take into account the sharing of risks to guarantee the sustainability of financing for the economic and social development.

The aim of this article is to analyze the main weaknesses of the current model to assess the degree of financial autonomy that local authorities possess for freely managing local affairs. Additionally, it seeks to propose improvement strategies that could enhance their efficiency and effectiveness in establishing the foundations for a localized development based on the principle of self-administration.

Keywords: autonomy; self-administration; sustainability; local authority; taxation.

Introduction

Dans un monde en pleine mutation, caractérisé par la montée en puissance de la mondialisation et de la technologie, le défi majeur qui se pose aussi bien à l'Etat qu'aux collectivités territoriales c'est bien celui de la soutenabilité des finances publiques au sens large. En effet, l'état crucial des finances de l'Etat marqué par un déficit budgétaire assez élevé conjugué à un endettement critique, fait que les finances de l'Etat ne peuvent continuer éternellement dans la logique des transferts financiers vers les collectivités territoriales. Ainsi, face à l'inefficacité du modèle financier local actuel, la soutenabilité des finances locales se trouve largement impactée par la dominance des subventions de l'Etat sur les ressources locales.

L'intérêt de traiter l'impact de cette domination sur le développement territorial tient à l'importance d'analyser la dépendance financière des collectivités locales vis-à-vis de ces subventions, et de savoir si ces financements permettent de maintenir et perdurer les ressources locales pour améliorer la qualité des services offerts aux citoyens, et d'assurer une autonomie suffisante pour respecter le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales.

Certes, la Constitution de 2011, accompagnée de l'instauration de la régionalisation avancée et de l'adoption des lois organiques en 2015, a marqué un tournant significatif dans le paysage des collectivités territoriales. Ces réformes ont permis de renforcer leur statut, les établissant comme des acteurs clés dans le développement local ayant des compétences et des prérogatives élargies. Cependant, il est essentiel que les collectivités territoriales disposent non seulement de ressources humaines, matérielles et techniques adéquates, mais également d'un cadre de gouvernance financière locale qui respecte le principe de libre administration des collectivités territoriales et renforce leur autonomie pour que les actions de développement socioéconomique soient réellement efficaces (CGLU, 2016).

En effet, la récurrence des crises économiques et financières, et récemment sanitaires, et les répercussions néfastes des crises inhérentes à la reconstruction de régime mondial déclenchée par les guerres telles que le conflits russo-ukrainien ont dévoilé l'état fragile et vulnérable du modèle financier local impacté par transitivity, lequel devrait être amélioré et adaptable aux divers chocs internes et externe. Cette situation impose la nécessité d'une réforme qui prend en considération le partage des risques et garantie une soutenabilité de financement de développement économique et social des territoires.

Ainsi, on se demande dans quelle mesure la dominance des subventions de l'Etat sur les ressources locales impacterait-elle la soutenabilité des finances locales et l'autonomie des

collectivités territoriales pour la réalisation d'un développement durable, notamment en cas des crises ?

Dans la présente réflexion, l'analyse descriptive et exploratoire des données recueillies des bulletins statistiques annuelles de la trésorerie générales du royaume, et des textes juridiques régissant la fiscalité locale nous a permis de nous enquérir de l'arsenal dont dispose le Maroc et de diagnostiquer la situation du modèle fiscal local pour en sortir avec des recommandations. Ce papier a pour objectif de déterminer les caractéristiques du modèle fiscal local au Maroc lesquelles se présentent comme les causes principales de sa vulnérabilité, et de proposer des leviers et pistes d'amélioration susceptibles de renforcer son efficacité et son efficacité.

Pour ce faire, on propose de traiter ce sujet en s'intéressant dans un premier temps aux principes fondamentaux du modèle territorial, et aux principales limites du modèle fiscal local marocain dans un deuxième temps, et en analysant le degré d'autonomie et de décentralisation dont dispose les collectivités territoriales pour suggérer les leviers de réformes à asseoir pour une meilleure soutenabilité des ressources locales dans un troisième temps.

I. Les Principes fondateurs du modèle territorial décentralisé

Avant d'aborder les limites du modèle territorial marocain en matière d'assurer les ressources nécessaires au développement et de consacrer une autonomie financière, il importe de dresser une revue de littérature autour des principes fondateurs de tout modèle territorial dans un Etat unitaire tel que le Maroc, en l'occurrence, la libre administration, la décentralisation et l'autonomie des collectivités territoriales.

1. La libre administration : un principe constitutionnel

Le principe de libre administration représente un tournant majeur dans la manière dont les collectivités territoriales fonctionnent au Maroc. Il marque le passage d'une culture ancrée dans un « paradigme paternaliste », qui justifiait souvent l'inefficacité administrative, à un modèle où l'on encourage l'idée que « laissons les élus gérer ». Ce changement vise à instaurer une culture de performance et de responsabilité au sein des collectivités territoriales CT.

En tant que principe constitutionnel, la libre administration est désormais au cœur de l'organisation territoriale du Royaume, s'appliquant à toutes les CT. Cela leur confère le droit de s'administrer de manière autonome, sans ingérence excessive de l'État central. Selon l'article 36 de la constitution marocaine les collectivités territoriales s'administrent librement dans le cadre des lois régissant leur organisation et leur fonctionnement. Cela souligne leur autonomie et leur capacité à prendre des décisions en matière de gestion locale, tout en respectant les compétences attribuées par l'État.

Ce principe repose sur deux notions fondamentales et indissociables : « la liberté d'agir » et « l'autonomie financière ». La liberté d'agir permet aux CT de prendre des décisions adaptées à leurs réalités locales, tandis que l'autonomie financière leur garantit les ressources nécessaires pour mettre en œuvre ces décisions. Ces deux concepts interdisent aux pouvoirs publics d'exercer un contrôle hiérarchique sur les CT, ce qui établit une distinction nette entre la décentralisation locale, qui favorise l'autonomie des collectivités, et la déconcentration administrative, qui maintient une certaine centralisation. Ce cadre juridique et administratif est essentiel pour renforcer la gouvernance locale et améliorer l'efficacité des services publics, tout en répondant mieux aux besoins spécifiques des citoyens.

2. Autonomie et décentralisation : les impératifs du financement

Le terme « autonomie », dérivé du grec ancien « *autonomía* », qui signifie « être soi-même » et « loi », désigne la capacité d'un individu ou d'une entité à agir sans dépendre d'autrui. Il fait référence à un état où l'on n'est pas soumis à la loi ou aux règles des autres. Dans ce contexte, l'autonomie ne doit pas être confondue avec l'indépendance, car elle suppose l'existence d'un pouvoir central qui exerce un contrôle, souvent sous forme de tutelle. De plus, ce concept n'entrave pas l'unité de l'État, l'intégrité de son territoire ou l'indivisibilité de son peuple.

Selon Zerari (2019), le terme « autonomie » revêt quatre significations distinctes : la première concerne le droit d'agir selon sa propre discrétion dans certains domaines, que ce soit à titre individuel ou par le biais d'une entité officielle ; la deuxième est liée à l'indépendance ; la troisième fait référence à la décentralisation ; et la quatrième décrit une entité dotée de pouvoirs exclusifs en matière de législation, d'administration et d'arbitrage dans des domaines spécifiques.

Clark (1984) propose une définition classique de l'autonomie d'une autorité locale, la décrivant comme une combinaison de « pouvoir d'initiative » et d'« immunité » face aux contrôles d'opportunité. Pour Clark, « l'initiative » désigne la capacité des autorités locales à mener des actions dans l'intérêt de la communauté, tandis que « l'immunité » permet à ces autorités d'agir sans être sous la supervision des niveaux gouvernementaux supérieurs (cité dans Keuffer, 2016).

Pour la Commission Européenne (2016), l'autonomie d'une collectivité locale est « la capacité des autorités locales à adopter des politiques, à mettre en œuvre des programmes et à édicter des réglementations de leur propre initiative (c'est-à-dire sans être dirigées par une quelconque autre autorité / collectivité) et avec pour seule limitation la légalité de leurs actes ». De sa part, la Charte européenne de l'autonomie locale dans son article 3 dispose que

«l'autonomie consiste en la capacité effective, pour les collectivités locales, de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques par le biais d'organes collégiaux composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel ».

Pour ce qui est de la décentralisation, on peut l'aborder comme un processus par lequel le pouvoir et les responsabilités sont transférés des niveaux supérieurs de gouvernement vers des niveaux inférieurs, tels que les collectivités locales. Ce phénomène est souvent justifié par plusieurs théories qui soulignent ses avantages. Par exemple, la théorie de la démocratie participative, soutient que la décentralisation favorise une plus grande participation des citoyens dans les décisions politiques, renforçant ainsi la légitimité des actions gouvernementales (Dahl R., 1989). De même, la théorie de l'efficacité économique, postule que les autorités locales, étant plus proches des besoins de leur population, peuvent allouer les ressources de manière plus efficace (Ostrom E., 1990).

En outre, la théorie de la gestion locale souligne que les collectivités territoriales sont souvent mieux placées pour gérer les services publics, ce qui peut améliorer leur qualité (Held D., 1995). Enfin, la théorie de l'équité territoriale suggère que la décentralisation peut contribuer à réduire les disparités entre les régions en permettant une réponse plus adaptée aux besoins spécifiques de chaque territoire (Sen A., 1999). Ainsi, la décentralisation, en tant que concept, est soutenue par diverses théories qui mettent en lumière ses implications positives pour la gouvernance et le développement local.

Les deux concepts autonomie et décentralisation ont un point d'intersection à savoir le financement, ainsi, Labie (1996) affirme que « la décentralisation ne peut être considérée comme authentique que si la collectivité détient véritablement le contrôle de ses finances ». De son côté, Prud'homme (1996) souligne que « sans liberté de choix ni autonomie fiscale, les avantages de la décentralisation deviennent insignifiants ». L'objectif de la décentralisation fiscale est d'accroître le pouvoir fiscal des collectivités territoriales (CT) et de leur permettre de prendre des décisions de manière autonome en matière de fiscalité. Pour exercer efficacement leurs fonctions décentralisées, ces collectivités doivent disposer d'un niveau adéquat de ressources, qu'elles soient propres ou transférées par l'État, ainsi que de l'autorité requise pour gérer les dépenses (El Kezazy et al., 2024).

Il en résulte que les principes fondateurs du modèle territorial au Maroc impliquent la nécessité d'assurer le financement des collectivités territoriales par la consécration d'une autonomie financière, et d'une décentralisation administrative et fiscale, et d'établir une relation

Etat/collectivité fondée sur la libre administration et l'allocation des ressources. Cependant, il importe de s'interroger sur le degré d'autonomie et de décentralisation dont dispose les collectivités territoriales marocaines.

II. Faits stylisés du modèle territorial marocain : Modèle fiscal à trois limites

La logique de la décentralisation aboutissant à une autonomie financière a toujours été l'objectif recherché, cependant le modèle fiscal local présente certains faits stylisés incarnant son incapacité et son inefficience sur trois dimensions.

1. La dimension juridique du pouvoir fiscal

Le système fiscal local au Maroc a connu depuis l'indépendance une évolution dans le sens de la consolidation de la décentralisation d'une part, et de la mobilisation des ressources financières aux collectivités territoriales d'autre part. Ces dernières sont considérées comme des partenaires majeurs du pouvoir central pour le développement économique et social du pays, ainsi la constitution de 2011 dispose dans son article 137 : « *les régions et autres collectivités territoriales participe 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* »¹.

Cependant, le pouvoir territorial demeure encore largement dépendant du pouvoir central, en effet la création d'impôt relève de l'autorité de l'organe législatif², les conseils communaux ne disposent que du pouvoir de fixer les taux et tarifs de quelques taxes, droits et redevance au niveau local par un arrêté fiscal élaboré par l'ordonnateur après délibération du conseil communal³.

A noter qu'en matière de fixation des taux et tarifs on distingue trois cas de figures. Le premier concerne des taux et des tarifs fixés par la loi et appliqués à toutes les collectivités territoriales à travers tout le pays, le deuxième, lequel appliqué par le Maroc, est présenté comme des taux et des tarifs fixant le minimum et le maximum laissant ainsi une certaine marge de manœuvre aux collectivités territoriales, et le troisième concerne des taux et des tarifs laissés au libre choix des collectivités.

¹ Art. 137 de la constitution marocaine de 2011, promulguée par dahir n° 1-11 -91 du 29 juillet 2011 et publiée au bulletin Officiel N° 5964 bis le 30 juillet 2011.

² Art. 70 de la constitution marocaine de 2011 déterminant le domaine de la loi, BO n° 5964 bis du 30 juillet 2011.

³ L'article 97 de la loi n°47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales dispose que : "Les tarifs des taxes, droits et redevances prévus par la présente loi sont fixés par délibération des conseils des collectivités locales et approuvés par l'autorité gouvernementale chargée des finances, par voie d'arrêté." B.O. n° 5584 du 6 décembre 2007.

Par ce choix, et eu égard à la définition étendue de la souveraineté fiscale locale, celle-ci reste relativement impactée par la décision étatique incarnée par la fixation de l'intervalle de manœuvre, car cette souveraineté est entendue par la doctrine comme étant « *la compétence pour une collectivité d'exercer la totalité du pouvoir en matière d'imposition : création de l'impôt, fixation de l'assiette et des taux, recouvrement et suppression de l'impôt* » (Guillet N., 2005).

Sur un autre plan, si l'émission des taxes locales gérées par les collectivités relève des attributions de l'ordonnateur, la remise gracieuse ou modération des amendes et majorations relève par contre du pouvoir central déconcentré représenté par les walis et les gouverneurs, l'article 162 de la loi 47.06 relative à la fiscalité locale.

2. La dimension structurelle de la matière imposable

La structure actuelle de la fiscalité locale au niveau des collectivités territoriales se caractérise par une réelle complexité, marquée d'un côté par une multiplicité d'instruments fiscaux, et de l'autre par une uniformité qui ne tient pas compte des réalités territoriales.

D'un point de vue quantitatif tout d'abord, on constate une profusion de taxes et redevances différentes s'appliquant aux collectivités locales. Ainsi, pour les communes on compte au moins 11 taxes et 13 redevances distinctes, tandis que chaque province, préfecture ou région est soumise à 3 taxes supplémentaires. Cette multitude d'impôts locaux rend particulièrement ardue la compréhension et la gestion de la fiscalité pour les contribuables, mais aussi pour les administrations chargées de son application. Elle engendre également des coûts de gestion élevés, au détriment de l'efficacité de la collecte.

Parallèlement à cette complexité quantitative, considérée, par les propos du Michel Bouvier, comme étant « *une véritable mosaïque* » (Bouvier M., 2015), on observe une forte uniformité des taxes et impôts locaux. En effet, la plupart d'entre eux sont institués de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national par voie législative, sans véritable prise en compte des spécificités économiques, sociales et environnementales propres à chaque collectivité locale. Ainsi, les capacités contributives variables des populations d'un territoire à l'autre ne se reflètent pas dans la structuration de la fiscalité locale. De même, les caractéristiques uniques de certaines régions, qu'il s'agisse de zones touristiques, industrielles ou rurales, ne sont pas suffisamment intégrées dans la conception des instruments fiscaux locaux.

Cette dualité d'enjeux - multiplicité quantitative et uniformité qualitative - entrave la pertinence et l'acceptabilité de la fiscalité locale auprès des contribuables. Elle constitue également un

obstacle à l'adaptation des politiques fiscales territoriales aux réalités de chaque bassin de vie, limitant de fait l'autonomie financière et l'efficacité des collectivités locales.

Pour rappel, cette structure a connu des évolutions au fil du temps, ainsi la première législation en matière de fiscalité a été adoptée en 1962 avec le dahir 1.60.121 relatif aux taxes communales ayant institué 12 taxes au profit des communes et 6 contributions. Cette législation a été renforcée en 1967 par le décret royal n° 757.66 portant loi relatif aux taxes à percevoir au profit des communes rurales disposant dans un seul article que les taxes citées sont autorisées au profit des communes rurales chaque fois où l'existence de la matière imposable l'autorise.

Une réforme de la fiscalité locale a été entreprise en 1989 avec la promulgation de la loi 30.89 instituant au profit des communes urbaines et rurales 33 taxes et redevances et 3 taxes au profit des préfectures et provinces⁴.

Malgré les apports de cette loi, certains dysfonctionnements ont entravé la rentabilité et l'efficacité de la fiscalité locale. Ainsi, le législateur a adopté en 2008 la loi 47.06 relative à la fiscalité des collectivités territoriales apportant un nouvel élan visant la rationalisation et la simplification du système fiscal local tout en visant la capacité financière des dites collectivités, ainsi elle a supprimé 24 taxes droits et redevances, et a doté les structures fiscales territoriales de mêmes prérogatives que celles octroyées à l'Administration fiscale de l'Etat (Cour des Comptes, 2015). Cette loi qui porte uniquement sur des taxes à caractère fiscal a été complétée par la loi 39.07 reconduisant l'application des dispositions de la loi 30.89 abrogée et relatives à 13 contributions assimilées à des droits et redevances.

En 2020, la loi 07.20 a été adoptée pour apporter un certain nombre d'aménagements à la loi 47.06 dont les plus saillants sont :

- Elargissement du champ d'application de la taxe d'habitation, la taxe des services communaux, la taxes sur les terrains urbains non bâtis, la taxes sur les opérations de lotissement, la taxe sur les opérations de construction, la taxe de séjour et la taxe sur les véhicules soumis à la visite technique
- Révision de répartition des produits de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation en augmentant la part dédiée au profit des budgets des communes concernées.

⁴ Il s'agit des taxes suivantes : Taxes sur les permis de conduire, Taxes de vérification des véhicules automobiles dont l'âge excède 10 ans, Taxe sur les ventes des produits forestiers (article 4 du Dahir n° 1-89-187 portant promulgation de la loi n° 30-89 relative à la fiscalité des collectivités locales et de leurs groupements (B.O. 6 décembre 1989). (Abrogé à compter du 1er janvier 2008 par l'article 176-I de la loi n° 47-06 promulguée par le dahir n° 1-07-195 du 30 novembre 2007; B.O. n° 5584 du 6 décembre 2007).

–Unification du processus de taxation par le regroupement au niveau d'une seule administration des opérations d'assiette et de recouvrement et ce pour les trois principales taxes : TP au niveau de la direction générale des impôts (DGI), TH et TSC au niveau de la trésorerie générale du royaume (TGR).

3. La dimension managériale de la fiscalité locale

Cette situation du pouvoir limité dont dispose les collectivités territoriales en matière de pouvoir fiscal est plus accentuée par le mode de gestion des taxes locales. En effet, la fiscalité locale est gérée d'une manière partagée par trois administrations : les services fiscaux des collectivités territoriales, la Direction Générale des Impôts et la Trésorerie Générale du Royaume, une chose qui peut enclencher des difficultés de communication et d'échange d'information, ainsi qu'un manque d'intérêt de ceux qui gèrent ou recouvrent pour le compte des tiers.

En effet, la responsabilité managériale exige à ce que les attributions soient claires et que les tâches soient confiées spécialement à des acteurs spécifiques tout en évitant les chevauchements (El Messaoudi M., 2022). De plus, les collectivités se montrent parfois incapables d'assurer le recouvrement des recettes fiscales supplémentaires en cas de sous déclaration faute d'information ou de recouvrements détenus par d'autres administrations notamment la DGI. Cette situation prive les collectivités de recettes importantes impactant en conséquence leur autonomie financière (Katir E., 2021).

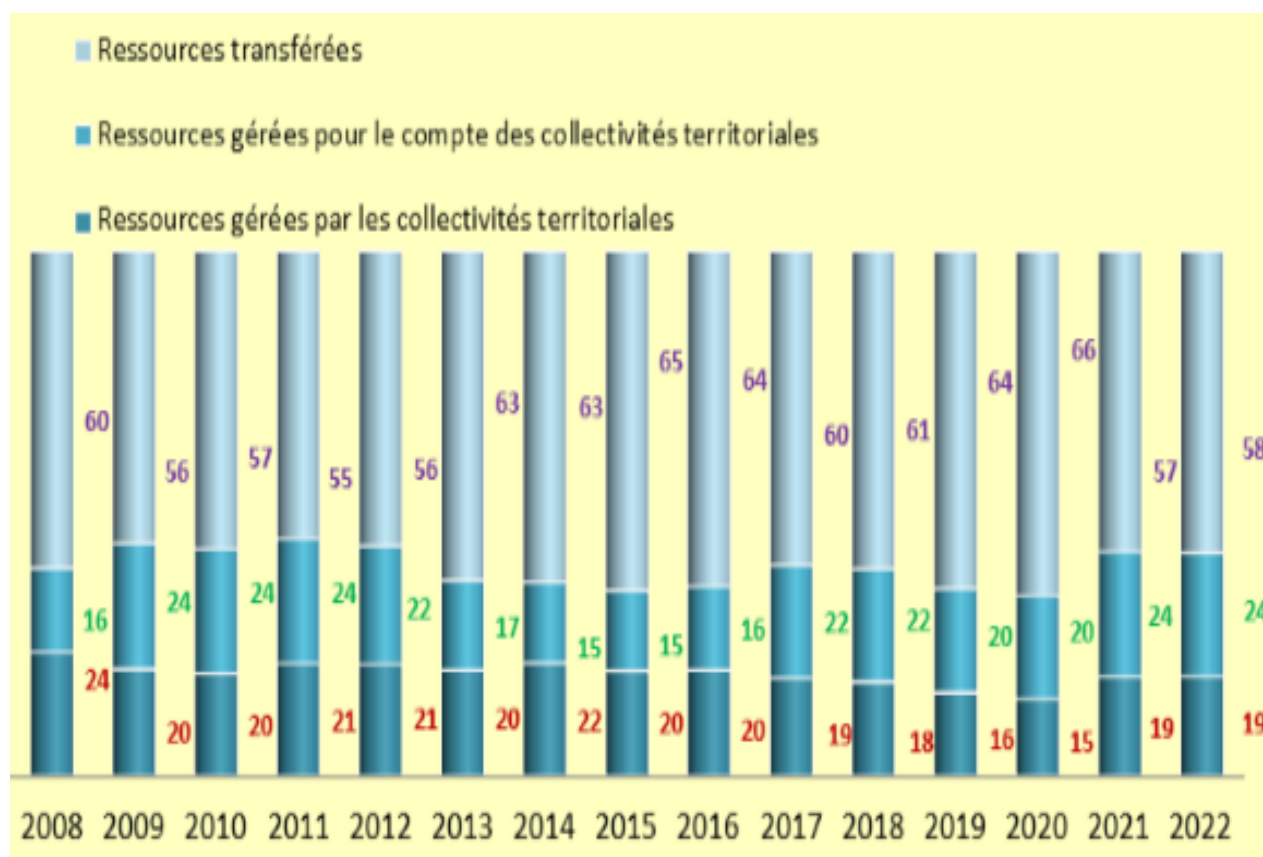
III.L'autonomie financière et fiscale au Maroc : évaluation et piste d'amélioration

L'autonomie fiscale constitue une composante de l'autonomie financière qui se définit comme étant la situation où une collectivité est en mesure d'obtenir par ses propres moyens les ressources financières dont elle a besoin sans recourir ou dépendre d'autres collectivités situées au niveau supérieur ou à un même niveau de gouvernement (Dafflon B., Madies T., 2008). En effet, l'autonomie fiscale permet aux élus locaux de disposer d'une plus grande liberté et les oblige à assumer leurs choix devant les contribuables.

Certes au Maroc la constitution dans son article 141 dispose que : « *les régions et les autres collectivités territoriales disposent de ressources financières propres et des ressources financières affectées par l'Etat. Tout transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert de ressources correspondantes* », cet article présente une sorte de compromis entre la complexité croissante de la réalité fiscale locale et les objectifs de préservation de la libre administration de ces collectivités (Katir E., 2021). Ainsi, l'autonomie fiscale des collectivités territoriales s'avère fragile.

Evaluer le degré de l'autonomie financière et fiscal des collectivités territoriales au Maroc suppose l'étude de ses ressources. En effet, la structure des ressources financières des collectivités territoriales au Maroc révèle une fragilité inhérente à la domination des subventions de l'Etat. Ainsi durant les périodes 2002 et 2021, les ressources globales des collectivités territoriales hors emprunts ont enregistré une prédominance des ressources transférées par l'Etat y compris les subventions.

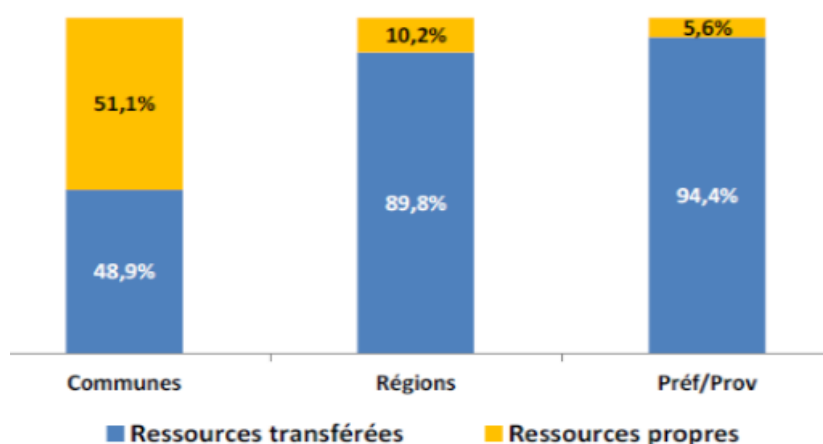
Figure N°1 : La structure des ressources des collectivités territoriales hors emprunts entre 2008 et 2022



Source : Bulletins de statistiques des finances locales, TGR

D'après les statistiques susmentionnées, la situation est caractérisée par la dépendance envers l'Etat, plus précisément, les transferts de l'Etat (part TVA, IS, IR), et la fiscalité gérée par la trésorerie générale du royaume et la direction générale des impôts (TH, TSC, TP) contribuent respectivement pour 60% et 20 % des ressources globales des collectivités. Cette situation est plus accentuée si on prend isolément les régions, les préfectures et les provinces pour qui les recettes transférées représentent respectivement presque 90% et 94 % de leurs ressources financières.

Figure N°1 : La structure des ressources des collectivités territoriales par nature et par type de collectivité en moyenne entre 2008 et 2021



Source : Bulletins de statistiques des finances locales, TGR

En effet, la dépendance financière des collectivités territoriales à l'État au Maroc peut engendrer plusieurs impacts négatifs qui compromettent leur efficacité et leur autonomie. Tout d'abord, cette dépendance limite la capacité des collectivités à planifier et à exécuter des projets de développement en fonction des besoins locaux. Les subventions et les fonds transférés par l'État sont souvent conditionnés par des critères rigides, ce qui peut restreindre la flexibilité nécessaire pour répondre aux priorités spécifiques des territoires.

De plus, cette situation peut créer une culture de dépendance qui décourage l'initiative locale et l'innovation. Les collectivités peuvent devenir moins incitées à générer des ressources propres ou à développer des partenariats public-privé, ce qui entrave leur autonomie financière et leur capacité à agir de manière proactive.

Enfin, la centralisation des ressources peut également renforcer les inégalités entre les régions. Les collectivités plus développées peuvent mieux mobiliser des fonds, tandis que celles en situation de vulnérabilité restent enlisées dans un cycle de dépendance, ce qui exacerbe les disparités économiques et sociales.

Somme toute, la dépendance financière des collectivités s'avère structurelle du fait de la prédominance des ressources transférées par l'Etat conjuguée à l'incapacité du système fiscal local en dépit des multiples réformes entreprises de générer des ressources notables.

En effet, la nouvelle loi cadre 69.19 portant la réforme fiscale a considéré la fiscale locale étant une composante essentielle du système fiscal, et son article 10 dispose que l'Etat doit prendre les mesures législatives et réglementaires nécessaires à la mise en place d'un mode de gouvernance fiscale approprié aux collectivités territoriales.

Ainsi, la fiscalité locale n'est pas un simple toilettage technique, mais la situation requiert une volonté politique avec une vision bien déterminée et intégrée des finances publiques en général, de ce fait il est impératif de l'inscrire dans une logique bidimensionnelle, social et économique, selon une organisation des interventions de divers acteurs : Etat, CT, EEP ... In fine, l'objectif ultime est de rendre la pression fiscal global équitable et n'accablant pas le citoyen.

Du fait que la fiscalité locale peut être impactée par transivité de la situation critique des Finances publiques d'une part, et de l'inefficacité et l'inefficience des interventions des collectivités territoriales d'autre part, on propose à ce que la réforme ne vise ni l'autonomie fiscale absolue ni la dépendance total vis-à-vis du pouvoir central, ainsi les mesures à prendre peuvent être présenter de la manière suivante :

– **Niveau de l'assiette et du rendement**

La réforme du système fiscal local nécessite une approche globale et cohérente. Tout d'abord, il faudrait revoir en profondeur la matière imposable pour chaque niveau de collectivité territoriale - communes, départements, régions. Cela passerait par une clarification et une meilleure distinction entre les impôts assis sur les biens immobiliers d'un côté, et ceux portant sur les activités et les entreprises de l'autre. Cette réorganisation de l'assiette fiscale permettrait de simplifier considérablement la structure actuelle, souvent perçue par les contribuables comme trop complexe et morcelée en une multitude d'impôts et de taxes locaux.

Par ailleurs, il serait judicieux d'adopter un système fiscal reposant sur une assiette élargie et des taux d'imposition plus modérés. Cette approche dite de "large base et taux faible" favoriserait une meilleure répartition de la charge fiscale locale, en évitant une pression trop forte sur certains contribuables.

Dans le même temps, la mise en place d'un recensement fiscal régulier, confié à une instance indépendante et spécialisée, serait bénéfique pour actualiser de manière continue les bases imposables et ainsi accroître les recettes propres des collectivités. Cette opération délicate, qui nécessite de recenser l'ensemble du patrimoine et des activités sur un territoire, est souvent freinée par les élus locaux par crainte de déplaire à certains contribuables. Le fait de la confier à un organisme neutre permettrait d'éviter ces considérations politiques à court terme.

Enfin, une optimisation du potentiel fiscal de chaque collectivité territoriale, à travers l'identification et l'exploitation des différentes niches fiscales existantes, contribuerait à renforcer l'équité et la transparence du système. Chaque territoire dispose en effet de spécificités économiques, patrimoniales ou environnementales pouvant donner lieu à des ressources fiscales complémentaires.

La combinaison de ces différentes mesures - réaménagement de l'assiette, adoption d'un système de large base et taux faible, recensement fiscal indépendant, optimisation du potentiel local - permettrait ainsi de moderniser et d'adapter le cadre fiscal local aux enjeux actuels des collectivités.

– Niveau de territorialisation de l'impôt

Il serait essentiel de développer une politique fiscale locale prenant pleinement en compte les spécificités régionales. Certains territoires, comme les zones montagneuses ou portuaires, disposent en effet de caractéristiques économiques, patrimoniales ou environnementales uniques qui devraient se refléter dans leur système d'imposition. Par exemple, les régions à vocation touristique pourraient bénéficier d'un régime fiscal adapté permettant de capter une part de la valeur ajoutée générée par cette activité, tandis que les zones rurales ou enclavées mériteraient un traitement fiscal plus favorable pour soutenir leur développement.

De même, la diversité sociale et les capacités contributives variables des populations⁵ d'une région à l'autre doivent être intégrées pour assurer une plus grande équité fiscale au niveau local et se conformer au principe d'imposition en raison de capacités contributives. Certaines régions plus défavorisées économiquement pourraient ainsi se voir accorder des abattements ou des exonérations ciblées pour alléger le poids de l'impôt sur les ménages les plus modestes.

Dans ce cadre, une décentralisation accrue des compétences fiscales au niveau régional apparaît comme un levier pertinent. Cela permettrait d'aligner le chantier de régionalisation avancée entrepris depuis 2015 avec le renforcement du rôle constitutionnel des régions, qui sont désormais reconnues comme des collectivités de plein exercice. Cette décentralisation fiscale donnerait ainsi aux régions les moyens d'adapter leurs politiques d'imposition locale aux réalités de leurs territoires respectifs, en modulant par exemple les taux d'imposition, les assiettes ou encore les exonérations en fonction des spécificités économiques, sociales et environnementales de chaque bassin de vie. Elle leur offrirait également une plus grande autonomie financière et une capacité renforcée à stimuler le développement endogène de leurs régions.

– Niveau du consentement à l'impôt

Un élément essentiel de la réforme du système fiscal local réside dans la nécessité de rétablir et de restaurer la confiance du contribuable à l'égard de la fiscalité locale. En effet, malgré les efforts consentis, de nombreux citoyens perçoivent encore l'impôt local comme une charge

⁵ Ce principe est consacré par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, «la contribution doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés ».

disproportionnée, sans lien direct avec les services publics dont ils bénéficient concrètement sur leur territoire. En effet, l'impôt, ou pour mieux dire le système des dépenses et des recettes du gouvernement, et par transitivité des collectivités territoriales, n'est au fond qu'un échange (PROUDHON PJ., 1868). Ce que le pouvoir donne aux citoyens en services de toutes sortes doit être l'équivalent exact de ce qu'il leur demandait soit en argent, soit en travail ou en produits.

Pour regagner le consentement à l'impôt et cette confiance entre Etat /collectivité territoriale et citoyens, il est primordial de mettre en œuvre une approche de proximité, axée sur la qualité et la transparence des services publics locaux (BOUVIER M., 2018). Cela passe tout d'abord par une amélioration substantielle de la relation avec les contribuables, à travers un accompagnement et une information renforcés sur leurs droits et obligations fiscales. Des guichets d'accueil de proximité, des permanences itinérantes ou encore des rendez-vous personnalisés permettraient ainsi de mieux répondre aux attentes et aux interrogations des citoyens.

Au-delà de cet aspect relationnel, il faudrait également s'attacher à développer une offre de services publics locaux plus performante et mieux adaptée aux besoins de la population. Cela pourrait impliquer des investissements ciblés dans des domaines clés tels que la voirie, l'éducation, la santé ou encore la transition écologique. La valorisation de ces réalisations concrètes, à l'échelle du quartier ou de la commune, constituerait un gage de transparence et de redevabilité vis-à-vis des contribuables.

Enfin, une meilleure communication sur l'utilisation des fonds publics locaux, via la publication de budgets et de rapports d'activité accessibles au grand public, permettrait de démontrer l'adéquation entre la fiscalité locale et les services effectivement rendus. Cette démarche de dialogue et de reddition des comptes contribuerait grandement à restaurer la confiance du contribuable envers les collectivités territoriales.

L'ensemble de ces mesures, visant à améliorer la qualité et la proximité des services publics locaux, représenterait ainsi un levier essentiel pour réconcilier les citoyens avec la fiscalité de leur territoire.

Conclusion

Bien que le Maroc ait entrepris diverses réformes, le modèle territorial marocain, plus précisément le modèle financier des collectivités territoriales demeure caractérisé par une fiscalité résiduelle qui n'a pas permis de résoudre les problèmes rencontrés dans la gestion quotidienne de la chose fiscale locale (MAAROUFI Kh., 2016). En effet, ces réformes ont été,

si on exclut la réforme de 2020, des adaptations techniques qui n'ont pas permis aux collectivités territoriales d'avoir un niveau d'autonomie fiscale lui permettant d'assurer un degré de soutenabilité des finances locales.

Il semble que l'autonomie financière et la libre administration des collectivités territoriales restent emprisonnées par la dépendance du pouvoir fiscal local aux autorités centrales et la prédominance des ressources transférées sur la structure des ressources globales des collectivités. Ainsi, la compétence pour une collectivité d'exercer la totalité du pouvoir en matière d'imposition : création de l'impôt, fixation de l'assiette et des taux, recouvrement et suppression de l'impôt demeure un objectif inaccessible pour des raisons logiques et même objectives.

Devant cette situation, le modèle financier locale doit être considéré comme un levier de la politique économique et financier au service de la consolidation du processus de décentralisation et de la réalisation du développement territorial escompté. Ce modèle doit être conçu comme une composante des finances publiques en général, et adapté aux chocs des aléas économiques, géopolitiques et climatiques. Ainsi, il importe de procéder à la diversification des sources de financement et le recours aux financements innovants autres que la fiscalité locale : la levé des fonds, les contrats de sponsoring ou de parrainage, le partage des impôts de l'Etat selon des critères rationnels, le partenariat avec le secteur privé /société civile ... et à la rationalisation des dépenses locales et la restructuration de l'administration fiscale locale.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- Dahl, R. A. (2008). *Democracy and its Critics*. Yale university press.
- Held, D. (1995). *Democracy and the global order: From the modern state to cosmopolitan governance*. Stanford University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press.
- Proudhon, P. J. (1868). *Théorie de l'impôt : question mise au concours par le Conseil d'état du canton de Vaud en 1860 (Vol. 15)*. Librairie Internationale.
- Sen, A. (2014). *Development as freedom (1999)*. *The globalization and development reader: Perspectives on development and global change*, 525.

Articles

- Bouvier, M. (2015). *Le pouvoir fiscal local : d'un pouvoir en trompe l'œil à un ordre des autonomies*, Editorial RFFP, n°131.

- Bouvier, M. (2018). Le consentement de l'impôt : les mutations du citoyen-contribuable, in Cahiers français n° 405.
- Clark, G. L. (1984). A theory of local autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), 195-208.
- Dafflon, B. & Madiès, T. (2008). Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier, n° 42, Agence française de développement, coll. Notes et documents.
- El Kezazy, H., Hilmi, Y., Ezzahra, E. F., & Hocine, I. Z. H. (2024). Conceptual Model of The Role of Territorial Management Controller and Good Governance. *Revista de Gestão Sociale Ambiental*, 18(7), e05457-e05457.
- El Messaoudi, M. (2022). La responsabilité managériale : vers l'instauration d'un nouveau paradigme de l'action territoriale au Maroc, REMALD, n° 164.
- Guillet, N. (2005). L'avenir de l'autonomie financière des collectivités territoriales après la loi organique du 29 juillet 2004 », RGCT, n° 32.
- Katir, E. (2021). Les collectivités territoriales au Maroc : autonomie fiscale ou autonomie financière ? REMALD, n° 164.
- Keuffer, N. (2016). L'autonomie locale, un concept multidimensionnel : comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie locale comparatif ? *Revue internationale de politique comparée*, 23(4), 443-490.
- Labie, M. (1996). Perspectives d'autonomie et de pérennisation des systèmes financiers décentralisés. *Revue Tiers Monde*, 85-96.
- Maaroufi, K. (2016). La décision fiscale locale : libertés et limites, *Revue Contentieux des Affaires*.
- Prud'homme, D. (1996). A single threshold value of waist girth identifies normal-weight and overweight subjects with excess visceral adipose tissue. *The American journal of clinical nutrition*, 64(5), 685-693.
- Yassine, H., Houmame, A. A., Amine, A., & Driss, H. (2024). Governance Optimization through Territorial Management Control in Local Authorities. *Pakistan Journal of Criminology*, 16(04), 93-110.
- Zerari, F. (2019). L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française. *Les Annales de droit*, (12), 211-227.

Textes juridiques et rapports :

- La constitution marocaine de 2011, promulguée par dahir n° 1-11 -91 du 29 juillet 2011 et publiée au bulletin Officiel N° 5964 bis le 30 juillet 2011.

- Dahir n° 1-89-187 portant promulgation de la loi n° 30-89 relative à la fiscalité des collectivités locales et de leurs groupements (B.O. 6 décembre 1989). (Abrogé à compter du 1er janvier 2008 par l'article 176-I de la loi n° 47-06 promulguée par le dahir n° 1-07-195 du 30 novembre 2007, B.O. n° 5584 du 6 décembre 2007).
- 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,
- La loi n°47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales. B.O. n° 5584 du 6 décembre 2007.
- Rapport de la Cour des Comptes, « *La fiscalité locale* », rabat, mai 2015.
- La Déclaration des droits Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789