

Le financement de la régionalisation avancée par l'impôt: Le contribuable régional versus le contribuable national Financing advanced regionalization through taxation: regional taxpayer versus the national taxpayer

Abdellatif LAHCINI

Doctorant FSJS, Salé.

Résumé

Le Maroc a opté pour une régionalisation avancée comme un choix stratégique. La mise en œuvre de ce grand chantier est encadrée constitutionnellement entre autres par le principe de libre administration qui a pour corollaire une autonomie financière. L'objectif étant l'octroi de plus d'autonomie et non pas d'indépendance aux régions. Or, il paraît qu'il y a une asynchronie entre les réformes institutionnelles et les réformes financières puisque la fiscalité régionale est toujours régie par un dispositif désuet. Par conséquent, cette fiscalité dépend beaucoup plus du contribuable national que du contribuable régional réduisant ainsi le rôle des acteurs régionaux et surtout les élus en de simples gestionnaires de fonds déposés par l'Etat au lieu d'être des décideurs de la politique fiscale à l'échelle régionale.

Les mots clés : Régionalisation avancée – libre administration – pouvoir fiscal – financement – étatisation de la fiscalité régionale

Abstract :

Morocco has opted for advanced regionalization as a strategic choice. The implementation of this major project is constitutionally framed, among other things, by the principle of free administration, which has financial autonomy as its corollary. The objective is to grant more autonomy and not independence to the regions. However, it seems that there is an asynchrony between institutional reforms and financial reforms since regional taxation is still governed by an outdated system. Consequently, this taxation depends much more on the national taxpayer than on the regional taxpayer, thus reducing the role of regional actors and especially elected officials to mere managers of funds deposited by the State instead of being tax policy makers at the regional level.

Key words: Advanced regionalization – free administration – fiscal power – financing – Nationalization of regional taxation.

Plan de l'article

I- Des ressources fiscales indiquant la dépendance quasi-totale sur la fiscalité nationale

A- Les taxes propres à la région

B- Les ressources fiscales transférées par l'Etat

II- Le pouvoir fiscal régional ou l'étatisation de la fiscalité régionale

A- Le pouvoir fiscal des régions à la lumière des dispositifs en vigueur

B- Un pouvoir fiscal résiduel insignifiant générant une étatisation de la fiscalité régionale

« La décentralisation est réelle si la collectivité est véritablement maîtresse de ses finances »¹. A la manière, nous pouvons penser que la régionalisation avancée est réelle si la région est véritablement maîtresse de ses propres ressources fiscales. En fait, étant placée au sommet de la nouvelle organisation de la carte territoriale marocaine, la région, nouvellement créée, est mieux placée pour donner sens au principe de libre administration dans sa dimension financière vu son rôle prééminent dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement régionaux et des schémas régionaux d'aménagement des territoires². Mais elle ne saurait réussir sa quête sans assises fiscales et sans qu'elle détienne un pouvoir fiscal réel. D'ailleurs, avant d'être une technique juridique ou économique, la fiscalité est d'abord un fait politique majeur ; l'impôt est, en effet, source et symbole du pouvoir³.

Et partant, les ressources fiscales de la région constituent la pierre angulaire pour une action régionale optimale. En effet, c'est par le truchement de ces ressources que les attributions et les compétences de la région sont mises en œuvre. Par conséquent, la réussite du grand chantier de la régionalisation avancée dépend étroitement de la disponibilité des ressources financières suffisantes et surtout autonomes pour financer ses interventions. L'autonomie de l'action régionale ne se mesure pas par l'élargissement de ses des compétences ou même l'octroi d'une grande liberté de gestion, mais plutôt par une autonomie financière qui donne sens au principe de libre administration.

Or, la pratique de la décentralisation au Maroc a été toujours marquée par une asynchronie entre les réformes institutionnelles et les réformes financières. C'est ce que nous témoignons avec l'expérience de la régionalisation avancée. Tout en pensant à attribuer plus de pouvoirs aux régions pour s'inscrire dans cette logique, le législateur conserve un système archaïque de finances locales, causant ainsi d'immanquables dysfonctionnements et réduisant à néant toute réforme institutionnelle. C'est pratiquement cette dichotomie entre les ressources financières propres de la région et les

¹ P.-M. Gaudemet ; J. Molinier, Finances Publiques, Tome 1, Domat-Montchrestien, 7e éd., Paris, 1996, p. 176, no 123.

² L'alinéa 2 de l'article 143 du Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) Portant promulgation du texte de la Constitution, Bulletin officiel n° 5964 bis du 28 chaabane 1432 (30/07/2011).

³ Michel Bouvier, « Autonomie fiscale et libre administration des collectivités locales », R.F.F.P., n°81, 2003, *in*, Vingt ans de finances locales, enjeux pour l'avenir, p. 29.

charges financières que génèrent les compétences qui lui sont attribuées qui est problématique. Or, d'autres expériences sont très claires sur ce point. En effet, le projet de la charte européenne de l'autonomie régionale dispose : « Le système de financement des régions doit leur fournir un montant prévisible de recettes proportionnées à leurs compétences, leur permettant de mener une politique propre »¹.

Le financement par l'impôt s'apparente à celui pratiqué par l'Etat. En effet, La région dispose du droit de recourir à l'impôt et taxes pour financer ses dépenses. Mais elle en diffère car son pouvoir fiscal se trouve limité. Ainsi, en dépit de sa place prééminente, la région ne peut ni créer, ni modifier, ni supprimer un impôt. Cette compétence relève du domaine de la loi et donc du parlement².

Cet article ambitionne de répondre à la problématique suivante : la régionalisation avancée implique l'exercice de compétences élargies à même de rendre le principe de libre administration concret. Or, sur le plan fiscal, la région dans sa nouvelle version est toujours régie par un dispositif financier désuet qui favorise la dépendance entière sur la fiscalité nationale de sorte qu'il finit par une étatisation de la fiscalité régionale.

De cette problématique découle un certain nombre de questions :

- Quelles sont les ressources fiscales que reconnaît la loi aux régions nouvellement créées ?
- La part de leur contribution dans les ressources financières globales des régions a-t-elle la même valeur que les parts des impôts nationaux transférées aux régions ?
- La régionalisation avancée favorise-t-elle la création d'un pouvoir fiscal réel au profit des régions ?

La réponse à ces questions nous oblige dans un premier temps d'opter pour **l'approche quantitative** puisqu'il importe d'analyser certains budgets régionaux³ afin de mesurer le degré de contribution des recettes fiscales régionales dans les ressources financières globales et les comparer aux parts des impôts nationaux transférés aux régions. Dans un

¹ L'alinéa 1 de l'article 14 du projet de la charte européenne de l'autonomie régionale du 5 juin 1997.

² L'article 71 de la constitution de 2011 : « Sont du domaine de la loi,... le régime fiscal et l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts ».

³ A noter que la difficulté que nous avons rencontrée dans cet article est l'opacité qui caractérise certains budgets régionaux qui ne sont pas publiés. Cela nous a obligé de se contenter des données financières et budgétaires disponibles sur le portail de la Direction Générale des Collectivités Territoriales ou sur les sites des régions concernées.

second temps, **l'approche qualitative** nous servira à clarifier l'étendue du pouvoir fiscal dont disposent les régions.

Par conséquent, cet article sera divisé en deux parties : la première a trait aux ressources d'origine fiscale qui alimentent les budgets régionaux ; la deuxième, quant à elle, portera sur le pouvoir fiscal des régions à l'aune de la régionalisation avancée.

I- Des ressources fiscales indiquant la dépendance quasi-totale sur la fiscalité nationale

Les ressources fiscales dont disposent les régions sont au nombre de trois : les ressources fiscales propres, les ressources fiscales transférés à des parts déterminées par les budgets communaux¹ et les parts des impôts nationaux affectées par l'Etat aux régions. Néanmoins, cette étude vise à comparer les ressources fiscales propres aux régions **(A)** aux ressources fiscales transférées par l'Etat **(B)**.

A- Les taxes propres à la région

D'emblée, il est à signaler que le produit de ses taxes a toujours été caractérisé par Sa faiblesse par rapport aux compétences conférées à la région. En effet, si l'on prend la période entre 2009 et 2013, ce produit est de l'ordre de 514 MDH. Comparé au produit des taxes gérées par les communes urbaines et qui atteint 3.848 MDH, ce chiffre paraît dérisoire².

C'est l'article 4 de la loi 47.06 relative à la fiscalité des collectivités territoriales qui précise les taxes dont bénéficie la région. Elles sont au nombre de trois : la taxe sur les permis **(1)** de chasse, la taxe sur les exploitations minières **(2)** et la taxe sur les services portuaires **(3)**.

1- La Taxe sur les Permis de Chasse (T.P.C)

Sous l'égide de la loi 30.89³ cette taxe était réglementée par les articles de 147 à 151. L'article 148 de ladite loi fixe son montant à 600 dirhams annuellement. La loi 47.06

¹ Il s'agit de la part de la taxe sur les services communaux et la taxe sur l'extraction des produits de carrières.

² La cour des comptes, La fiscalité locale, synthèse, 2015, p. 9.

³ Dahir n° 1-89-187 du 21 rebia II 1410 (21 novembre 1989) portant promulgation de la loi n° 30-89 relative à la fiscalité des collectivités locales et de leurs groupements.

réglemente cette taxe dans le chapitre XVI, intitulé « Taxe sur les permis de chasse »¹, les articles allant de 114 à 117².

A l'instar du législateur français, le législateur marocain ne taxe pas l'opération de la chasse en tant que telle car il suffit pour son application que la personne imposable soit bénéficiaire d'un permis de chasse³ abstraction faite de l'activité et de la quantité des proies chassées. Toutefois, il aurait pu taxer l'opération en elle-même pour une rentabilité plus optimale de la taxe et surtout pour préserver la faune.

En outre, le produit de cette taxe demeure en deçà des attentes. En effet, la tarification de cette taxe n'a connu aucun changement depuis la loi 30.89 qui l'a fixée à 600 Dh annuellement. S'ajoute à cela le fait que cette taxe n'est pas générale. En effet, le nombre des pratiquants de cette activité est insignifiant par rapport à la population régionale. Pour illustrer cette idée, nous allons prendre comme exemple cinq régions à savoir : Casablanca-Settat, Souss-Massa Draa, khénifra Beni-Mallal et Fès-Meknès et Guelmim Oued Noun.

Tableau : Taux d'octroi des permis de chasse par rapport à la population régionale (exercice 2019).

Région	Produit DH	Nombre de permis de chasse	Population régionale	Taux (population-permis de chasse)
Casablanca - Settat	7.289.775	12.250	6.860.000	0,17%
Souss - massa	2.222.400	3.000	1.635.000	1,85%
Beni Mallal Khénifra	4.672.200	7.787	2,520.000	0,31%
Fès-Meknès	4.600.000	7.667	2.300.000	0,34%
Guelmim Oued Noun	280.800	468	1.632.000	0,03%

Source : Synthèse personnelle à partir des données budgétaires de ces régions.

¹ Avec la modification apportée par la loi 07.20, le législateur précise qu'il s'agit de la chasse sauvage. Le vocable "الصيد" en arabe se prête à confusion car il peut s'agir de la chasse sauvage ou la pêche maritime.

² L'article 117 est abrogé par Le Dahir 1.20.91 portant la loi 07.20 du 31 décembre 2020 modifiant et complétant la loi 47.06 relative à la fiscalité des collectivités territoriale.

³ L'article 114 du Dahir 1-07-195 du 19 kaada 1428 (30 novembre 2007) portant promulgation de la loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales.

A partir de ce tableau, nous constatons que la taxe sur les permis de chasse ne concerne que 2% de la population régionale dans les meilleurs des cas. Par conséquent, son produit demeure faible quant à sa contribution dans les ressources financières des régions comme le démontre le tableau suivant :

Tableau : Part du produit de la Taxe sur les Permis de Chasse (T.P.C) dans les ressources financières des régions

Région	Année de l'exercice	Produit de la T.P.C en DH	Totale des ressources financières en DH	Taux de contribution
Rabat-Salé-Kénitra	2022	6.463.400	2.971.403.521	0,21%
Fès-Meknès	2022	3.900.000	2.000.768.838	0,20%
L'Oriental	2022	4.815.600	3.165.931.311	0,15%
Beni Mallal Khénifra	2021	4.000.000	790.800.000	0,51%
Souss-Massa	2019	2.222.400	550.021.093	0,41%
Casablanca-Settat	2022	8.181.000	1.473.161.706	0,55%
Gulmim Oued Noun	2021	280.800	481.295.193	0,05%
Eddakhla Oued eddhab	2021	158.400	1.858.412.382	0,008%

Source : Synthèse personnelle à partir des données budgétaires.

Ce tableau décrit la contribution de la taxe dans les ressources financières de ces régions dans des exercices différents. Le constat est que le produit de cette taxe est dérisoire car ne dépassant pas en moyenne 0,5% des ressources financières qu'alimentent le budget régional. L'analyse des états financiers de ces régions montrent aussi que le produit de certaines taxes qui ne sont pas propres à la région, mais transmises à une part déterminée par les autres collectivités territoriales dépasse de loin le produit de la taxe sur les permis de chasse. C'est le cas de la part dans le produit de la taxe sur les services communaux¹.

¹ Si l'on prend le cas de la région Casablanca-Settat, le produit de la taxe sur les services communaux représente 4,98% du total des ressources financières au titre de l'exercice de 2022 tandis que le produit de la taxe sur les permis de chasse ne dépasse pas 0,55% selon le même exercice.

Si la taxe sur les permis de chasse paraît caduque, limitée et peu rentable, qu'en est-il de la taxe sur l'exploitation minière ?

2- Taxe sur l'Exploitation Minière (T.E.M)

Cette taxe fut réglementée pour la première fois par la loi n° 47-96 relative à l'organisation des régions. Erigée pour la première fois en collectivités locale, le législateur a voulu lui consacrer des taxes qui lui sont propres. Ainsi, l'article 68 ayant modifié la loi n° 30-89, a complété son titre II par le chapitre 38 intitulé « Taxe sur les exploitations minières ».¹

Avec l'avènement de la loi 47-06, ce sont maintenant les articles allant de 118 à 120 qui réglementent cette taxe. La première nouveauté est apportée par l'article 119 qui fixe le tarif de la taxe contrairement à la loi ancienne qui attribuait ce droit conjointement entre le ministre de l'intérieur et le ministre chargé des mines². Ainsi, ce tarif est fixé entre 1 et 3 dh par tonne extraite. C'est à l'ordonnateur et au conseil régional d'en fixer le montant avec précision. La deuxième nouveauté est apportée par la loi 07- 20 qui a modifié l'article 120. Désormais, le montant de la taxe est versé spontanément non seulement à la caisse du régisseur de la région, mais aussi au comptable public chargé de perception trimestriellement avant l'expiration du mois suivant chaque trimestre, sur la base des quantités extraites durant cette période.

¹ Article 68 du Dahir n° 1-97-84 du 23 Kaada 1417 (2 avril 1997) portant promulgation de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région. Selon l'article 210 *bis*, cette taxe porte sur les quantités nettes de produits miniers extraits par les concessionnaires et exploitants de mines quelle que soit la forme juridique de cette exploitation. Le taux de cette taxe est fixé, par tonne nette extraite, par décret pris tous les trois ans sur proposition du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des mines. Ce taux tient compte de la valeur de chaque substance minérale ou groupe de substances minérale. Les exploitants miniers sont ainsi tenus de déclarer annuellement auprès de l'administration de la région les quantités de substances minérales extraites et d'acquitter le montant de la taxe correspondante auprès du receveur de rattachement avant le 1er avril de chaque année, doit comporter le nombre de m3 par catégorie de produits extraits pendant l'année précédente.

² Mais conformément aux dispositions de l'article 168, au cas où l'ordonnateur de la région à savoir le président de la région refuserait ou s'abstiendrait de prendre l'arrêté fixant les taux et tarifs des taxes et que ce refus ou cette abstention a pour effet de se soustraire aux dispositions de la présente loi ou de nuire à l'intérêt général de la collectivité, le ministre de l'Intérieur ou la personne déléguée par lui à cet effet, pour les régions, peut après l'avoir requis fixer d'office les taux et tarifs de ces taxes.

La troisième nouveauté est apportée par la loi 07-20 du 31 décembre 2020 qui a complété la loi 47-06 par l'article 120 bis. La dangerosité de cet article c'est qu'il réduit le produit de cette taxe à moitié pour la région. Ainsi, 50% de ce produit revient désormais aux collectivités territoriales dans lesquelles l'activité de l'exploitation est exercée. Pour illustrer cette baisse considérable du produit de cette taxe, nous nous référons aux états des ressources financières des régions de Rabat-Salé-Kénitra, Fès-Meknès et Beni-Mallal-Khénifra dans trois exercices différents : le premier avant la mise en vigueur de la loi 07-20 et le deuxième et le troisième après l'application de ladite loi.

Tableau : Taux de baisse de la Taxe sur les Exploitations Minières après l'entrée en vigueur de la loi 07-20.

Région	Année d'exercice	Produit de la taxe DH	Année d'exercice	Produit de la taxe	Taux de baisse
Rabat-Salé-Kénitra	2020	590.166	2022	154.211	- 26,13%
Fès-Meknès	2020	300.000	2022	100.000	- 33,33%
Beni Mallal-Khénifra	2020	93.562.799	2021	27.564.542	- 29,5%

Source : Synthèse personnelle à partir des données budgétaires.

Ces exercices illustrent clairement la baisse que connaît le produit de cette taxe. Une baisse qui dépasse le tiers de ce produit avant l'application de la loi 07-20, sans prendre en considération les problèmes de recouvrement liés à cette taxe et qui diminuent sa contribution dans les ressources financières des régions ou encore l'inégalité des produits qui en proviennent vu qu'il y a des régions où l'activité minière est plus dominante que dans d'autres régions.

Il en ressort que le produit de la taxe de l'exploitation minière tout comme celle des permis de chasse demeure faible et ne permet pas à la région d'intervenir efficacement pour un développement intégré et équilibré.

Tableau : Part du produit de la Taxe sur les Exploitations Minières (T.E.M.) dans les ressources financières des régions

Région	Année d'exercice	Produit de la T.E.M en DH	Totale des ressources financières DH	Part de la taxe dans les ressources financières
Rabat-Salé-Kénitra	2022	154.211	2.971.403.521	0,005%
Casablanca-Settat	2022	0	1.473.161.706	0%
L'Oriental	2022	915.880	3.165.931.311	0,28%

Souss-Massa	2018	1.711.918	567.085.978	0,30%
Beni-Mallal-Khénifra	2021	27.564.543	539.433.543	5,11%
Fès-Meknès	2022	100.000	2.000.768.837	0,005%
Gulmim Oued Noun	2021	467.500	481.295.193	0,09%
Eddakhla-Oued Eddahab	2021	0	1.858.412.382	0%

Source : Synthèse personnelle à partir des données budgétaires.

Il est vraiment frappant de constater que les régions de Casablanca-Settat et de Eddakhla-Oued-Eddahab n'ont enregistré aucun produit de la taxe sur les exploitations minières. Dès lors, on se demande de l'utilité d'une telle taxe pour ces régions et s'il ne faut pas la remplacer par une autre taxe qui répond au besoin de ces régions. Dans les autres cas, le produit de cette taxe est insignifiant surtout après la réduction à 50% de son produit.

Si c'est le cas pour la taxe sur les exploitations minières, qui, comme celle des permis de chasse, ne contribue que très modestement aux ressources financières des régions, qu'en est-il maintenant de la troisième taxe propre à la région et qui est la taxe sur les services portuaires ?

3- La taxe sur les services portuaires (T.S.P)

A son tour, cette taxe trouve son fondement juridique, au début, dans la loi 47-96 relative à l'organisation de la région, qui, par son article 68, a modifié la loi 30-89 en complétant son titre II par le chapitre 39, intitulé « Taxe sur les services portuaires » dans l'article 210 ter. A présent, c'est la loi 47-06 qui régit cette taxe dans les articles allant de 121 à 125. Contrairement à l'ancien régime, la loi actuelle exclut les services liés au transport international et relatif aux marchandises en transit non destinées au marché national¹. La base imposable est assise sur le montant global des services portuaires rendus dans l'enceinte des ports situés dans la région même en cas de leur exonération de la taxe sur la valeur ajoutée. Le taux de la taxe est fixé par l'ordonnateur, en l'occurrence, le président de la région après approbation du conseil régional, il varie entre 2% à 5% du chiffre d'affaires, hors taxe sur la valeur ajoutée.

¹ Si l'on prend comme exemple Tanger Med, classé le premier des ports africains avec 5,7 million de conteneurs EVP (équivalent vingt pieds), sa contribution au budget de la région est nulle. En effet, l'Agence Spéciale Tanger-Méditerranée (T.M.S.A) ne paye pas la taxe sur les services portuaires et bénéficie de la non-imposition des services liés au transport international relatifs aux marchandises en transit non destinées au marché national, conformément aux dispositions de l'article 121 de la loi 47-06.

Force est de constater que cette taxe est un facteur de tant d'iniquités fiscales : d'abord, entre les régions côtières du moment que son taux n'est pas fixe. Par conséquent, son produit génère des inégalités financières entre ces régions.

Tableau : Taux de la taxe sur les services portuaires selon certaines régions

Régions	Taux appliqué
Casablanca-Settat	2%
L'oriental	2,5%
Guelmim-Es-smara	5%
Dakhla Oued Eddahab	5%

Source : Elaboré à partir d'un article¹.

Ensuite, elle creuse davantage le fossé entre les régions et renforce les disparités interrégionales étant donné que trois régions n'en profitent pas à savoir : la région Fès-Méknès, la région Beni Mellal Khenifra et la région Draa-Tafilalet.

Tableau : Part de T.S.P dans les ressources financières régionales

Région	Année de l'exercice	Produit de la T.S.P.	Totale des ressources financières	Part de la taxe dans les ressources globales
Rabat-Salé-Kénitra	2022	495.629	2.971.403.521	0,016%
Casablanca-Settat	2023	149.649.894	1.406.175.176	10,65%
L'Oriental	2022	9.054.479	3.165.931.311	0,28%
Souss-Massa	2018	30.941.219	550.021.093	5,63%
Guelmim-Oued Noun	2021	2.431.000	481.295.193	0,50%
Eddakhla-Oued eddhab	2021	8.685.362	1.858.412.382	0,46%

Source : Synthèse personnelle à partir des données budgétaires.

Quoique la part de cette taxe contribue faiblement dans l'alimentation des budgets régionaux, le produit qu'elle génère demeure important ; il permet ainsi à la région bénéficiaire de varier ses ressources financières pour une intervention plus efficace quant à l'exercice de ses compétences. Néanmoins, les trois régions qui n'en bénéficient pas sont alors plus dépendantes des subventions de l'Etat ou elles doivent compter plus sur leurs parts du produit du fonds de la solidarité interrégionale.

¹ Hassan Bassidi et autres, Fiscalité et régionalisation, cas de la taxe sur les services portuaires au profit de la région

au Maroc, article en version numérique, disponible sur, <https://fr.scribd.com/document/236375144/BASSIDI-BOUCHARTAT>

Après avoir examiné les taxes propres aux régions, nous pouvons confirmer qu'elles ne correspondent pas au grand chantier de la régionalisation avancée. En effet, l'étroitesse de ces taxes rend les régions en état de dépendance permanente sur le budget de l'Etat qui, en période de crise, ne contribue que faiblement à leurs budgets. Ces taxes sont loin de garantir une couverture optimale des dépenses de consommation ou d'investissement. Par conséquent, on ne saurait parler d'autonomie financière des régions car le produit de ces taxes ne représente pas une part déterminante dans l'ensemble de ces ressources¹. Cette autonomie financière devrait, en principe, avoir lieu conformément à la philosophie de la constitution de 2011 et si l'on aspire à une régionalisation avancée à même de garantir un développement intégré et équilibré.

Le législateur aurait pu mettre en place une nouvelle ingénierie fiscale souple qui prend en considération les contraintes du découpage régional pour une équité fiscale entre les régions et ce, par l'application du système des taxes obligatoires et des taxes facultatives, à l'instar du législateur français² afin de permettre aux régions de choisir les taxes qui conviennent parfaitement à la nature et au volume des assiettes fiscales disponibles sur leurs territoires. Cela devrait se passer d'abord par l'élargissement du pouvoir fiscal des régions en leur accordant le droit au dégrèvement, à l'exonération, au recouvrement et au contrôle. C'est là l'essence même d'une autonomie financière et de la libre administration par la région de ses propres affaires.

B- Les ressources fiscales transférées par l'Etat

La constitution de 2011 ouvre les perspectives des régions à plus de liberté d'agir. La constitutionnalisation du principe de libre administration met en relief plus d'autonomie financière et moins de tutelle surtout que cette entité décentralisée assure un rôle prééminent par rapport aux autres collectivités territoriales dans l'élaboration, l'exécution et le suivi des programmes de développement régional et des schémas régionaux d'aménagement du territoire. Cette autonomie consiste à attribuer aux administrations régionales des ressources propres distinctes de celles de l'Etat. La constitution répond à cette exigence dans l'alinéa 1^{er} de l'article 141 : « Les régions et les autres collectivités territoriales disposent de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'Etat. » Dans les faits, cette autonomie paraît être

¹ Pour le législateur français, il y a autonomie financière quand « Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. » L'alinéa 3 de l'article 72-2 de la constitution française, promulguée le 28 mars 2003.

² Le législateur distingue entre **les taxes obligatoires qui sont, par définition, imposées par la loi et ne peuvent être supprimées par la collectivité qui en bénéficie**, et **les taxes facultatives limitativement prévues par la loi et qui peuvent être instaurées sur délibération de la collectivité** et en fonction des compétences qui leur sont attribuées.

un leurre puisque les budgets régionaux dépendent trop des ressources transférées et des subventions de l'Etat.

Par conséquent, il paraît que c'est l'Etat qui est responsable et décideur de cette dépendance financière. En effet, devant la faiblesse des ressources fiscales qui lui sont propres ainsi que l'élargissement de ses compétences, la région se trouve dans une situation de dépendance quasi-totale des transferts de l'Etat. De son côté, le pouvoir législatif ne traduit pas en lois les souhaits de renforcement des collectivités territoriales notamment sur le plan financier.

Sur le plan fiscal, cette dépendance se traduit par le transfert aux budgets régionaux en vertu de lois des finances et de manière progressive des taux fixés des deux impôts les plus importants à savoir : 5% du produit de l'impôt sur les sociétés (1), 5% du produit de l'impôt sur le revenu (2) et 20% du produit de la taxe sur les contrats d'assurance (3).

1- La part des régions dans l'Impôt sur les Sociétés (I.S)

Cet impôt s'applique sur les bénéfices réalisés par les sociétés, en particulier les bénéfices des S.A.R.L (sociétés à responsabilité limitée) et des S.A. (Sociétés anonymes). En effet, toutes les sociétés ne sont pas soumises à cet impôt. C'est le cas notamment des sociétés de personnes qui peuvent opter pour l'impôt sur le revenu (I.R)¹. L'I.S est un impôt établi sur une base déclarative. En ce sens, chaque société doit déposer chaque année une déclaration de résultat fiscal et payer directement l'IS au niveau de l'administration des impôts marocaine.

La part des régions dans l'I.S a subi de profondes transformations. En effet, c'est la loi 47-96 relative à l'organisation de la région qui, dans son article 66, prévoyait cette part. Mais il fallait attendre la loi de finances n° 48-03 pour l'année budgétaire 2004 pour attribuer aux régions la part de 1% du produit de l'impôt sur les Sociétés.

Cette part fut modifiée par application de la loi 111-14 relative à la région afin d'accompagner le projet de la régionalisation avancée. Ainsi, 5% de ce produit est affecté aux budgets régionaux de façon progressive. Certes, l'amélioration du produit de l'impôt sur les Sociétés au niveau national impacte positivement les recettes des régions, néanmoins, elle crée en parallèle une forte dépendance sur le budget de l'Etat. D'autant plus, la répartition du produit de cet impôt est basée sur des critères qui ne

¹ Voir l'article 3 du Code Général des Impôts, Institué par l'article 5 de la loi de finances n° 43-06 pour l'année budgétaire 2007, promulguée par le Dahir n° 1-06-232 du 10 Hija 1427 (31 décembre 2006), tel que modifié et complété.

prennent pas en considération les efforts fournis par les régions qui œuvrent davantage à l'attraction des investissements¹.

Ci-après un tableau qui montre l'évolution de la part des régions dans cet impôt. Nous avons pris comme référence le mois de décembre de chaque année depuis l'entrée en vigueur de la loi 111-14 en 2015.

Tableau : Evolution de la part des régions dans l'I.S

Mois de décembre	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
part transférée en MDH	419	758	1.190	1.661	2.416	2.046	2.019	2.276

Source : Synthèse personnelle à partir des bulletins mensuels de statistiques des finances locales des années concernées.

Le tableau décrit l'évolution de la part des régions dans l'impôt sur les Société (I.S). Cette évolution est due à l'augmentation progressive de cette part qui évoluait de 2% en 2016, à 3% en 2017, jusqu'au 5% actuellement. Nous constatons également une diminution de cette part pour les années 2020 et 2021 ; cette diminution est due aux circonstances de la pandémie Covid19 et la contribution du Fonds spécial relatif au produit des parts d'impôts affectées aux régions de 500 MDH dans le budget de l'Etat.

En se référant aux états comptables et financiers de certaines régions, nous pouvons nous arrêter sur la contribution de la part de l'impôt sur les sociétés dans leurs budgets.

Tableau : Contribution de la part de l'I.S dans les ressources financières régionales (exercice 2021)

Régions	Part dans l'I.S	Totale des ressources	Contribution de l'I.S
Casablanca-Settat	247.792.364	1.435.702.953	17,26%
Beni-Mellal-Khénifra	152.436.372	750.340.922	20,31%
Fès-Meknès	198.100.000	2.551.949.054	7,76%
Oriental	169.000.000	3.113.852.289	5,42%
Rabat-Salé-Kénitra	195.638.186	2.611.435.292	7,49%

¹ Trois critères sont retenus : le critère de 50% à part égal entre les régions ; le critère de la population est retenu à hauteur de 37,5% ; le critère de la superficie de la région compte pour 12,5%. Décret n° 2.15.997 du 30 Décembre 2015 fixant les critères de distribution des contributions du budget général de l'Etat entre les régions.

Souss-Massa	165.284.538	805.520.214	20,51%
Gulmim-Oued-Noun	111.674.445	481.295.193	23,20%
Eddakhla-Oued-Eddahab	135.589.289	1.858.412.382	7,29%

Source : Synthèse personnelle à partir des états comptables et financiers des régions concernées.

Le tableau met en exergue la contribution de la part de l'Impôt sur les Sociétés (I.S) dans les ressources financières globales des régions. En comparaison avec toutes les taxes qui leur sont propres, il paraît que la contribution de cet impôt est plus importante du moment que pour certaines régions elle s'approche du quartier de leurs ressources financières.

2- La part des régions dans l'impôt sur le revenu

D'après l'article 21 du C.G.I l'Impôt sur le Revenu (I.R) s'applique aux revenus et profits des personnes physiques et des personnes morales n'ayant pas opté pour l'impôt sur les sociétés¹. Cinq catégories de revenus et profits sont concernés par cet impôt ; il s'agit des : revenus professionnels ; des revenus provenant des exploitations agricoles ; des revenus salariaux et revenus assimilés ; ses revenus et profits fonciers ; ses revenus et profits de capitaux mobiliers².

A l'instar de l'Impôt sur les Société (I.S), l'amélioration de l'Impôt sur le Revenu impacte positivement les budgets régionaux. Ces derniers bénéficiaient depuis la loi 47-96 de la part de 1% dans cet impôt³. Cette part est haussé à 5% de façon progressive depuis la mise œuvre de la loi 111-14 relative à la région⁴. Ainsi, nous pouvons nous arrêter sur l'évolution des montants affectés aux régions à partir du tableau suivant. Nous nous sommes référés au mois de décembre des années allant de 2015 à 2022.

Tableau : Evolution de la part des régions dans l'I.R

¹ Selon l'article 3 du Code Général des Impôts, ces personnes morales sont : les sociétés en nom collectif et les sociétés en commandite simple, – les sociétés de fait ne comprenant que des personnes physiques, les sociétés à objet immobilier les groupements d'intérêt économique.

² L'article 22 du Code Général des Impôts, Institué par l'article 5 de la loi de finances n° 43-06 pour l'année budgétaire 2007, promulguée par le Dahir n° 1-06-232 du (31 décembre 2006), tel que modifié et complété.

³ L'article 66 du Dahir n° 1-97-84 du 23 Kaada 1417 (2 avril 1997) portant promulgation de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région.

⁴ L'article 188 Dahir n°1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016).

Mois de décembre	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
part transférée en MDH	316	667	1.090	1.321	2.075	1.766	1.846	2.428

Source : Synthèse personnelle à partir des bulletins mensuels de statistiques des finances locales des années concernées.

Cette évolution remarquable des montants transférés fait que la contribution de la part de l'Impôt sur le Revenu dans les ressources financières des régions, tout comme celle dans l'I.S., est annuellement en crescendo si bien que les budgets régionaux en dépendent étroitement vu qu'elle dépasse la contribution des taxes propres des régions.

Tableau : Contribution de la part des régions dans l'I.R dans les ressources financières régionales (exercice 2021)

Régions	Part dans l'I.S	Totale des ressources	Contribution de l'I.R
Casablanca-Settat	226.554.903	1.435.702.953	15,78%
Beni-Mellal-Khénifra	139.365.404	750.340.922	18,57%
Fès-Meknès	178.931.709	2.551.949.054	7,01%
Oriental	155.076.687	3.113.852.289	4,98%
Rabat-Salé-Kénitra	178.862.791	2.611.435.292	6,84%
Souss-Massa	151.111.879	805.520.214	18,75%
Gulmim-Oued-Noun	102.098.692	481.295.193	21,21%
Eddakhla-Oued-Eddahab	123.962.909	1.858.412.382	6,67%

Source : Synthèse personnelle à partir des états comptables et financiers des régions concernées.

L'analyse des données comptables et financières des budgets objet d'étude montre une forte dépendance sur la fiscalité nationale. En effet, si l'on procède par classement des ressources fiscales qui alimentent les budgets régionaux, on se rend compte que l'Impôt sur la Sociétés (I.S) qui est placé au sommet, suivi de l'Impôt sur le Revenu (I.R) sans oublier que la part des régions dans ces deux impôts ne dépasse pas 5%.

3- La part dans le produit de la taxe sur les contrats d'assurance (T.C.A.)

Instituée au départ par la loi 30-89¹, qui l'a baptisée au début la taxe additionnelle à la taxe sur les contrats d'assurance, le produit de cette taxe¹ était affecté au Fonds de

¹ L'article 196 du Dahir n° 1-89-187 du 21 rebia II 1410 (21 novembre 1989) portant promulgation de la loi n° 30-89 relative à la fiscalité des collectivités locales et de leurs groupements.

développement des collectivités locales et de leurs groupements. Mais avec l'avènement de la loi 47-96 relative à l'organisation de la région, ce produit, qui équivaut à 13%, est réparti entre les régions au prorata de la population par décision du ministre de l'intérieur après visa du ministre des finances².

Dans son rapport, la Commission consultative de la régionalisation (C.C.R.) a recommandé de relever la part des régions dans la taxe sur les contrats d'assurance de 13% à 25% en vue d'atteindre le montant de 160 MDH³.

Toutefois, la loi organique 111-14 a déterminé la part des régions dans le produit de cette taxe qui devient 20%⁴ affecté désormais par l'Etat aux régions. Ainsi, l'examen de la contribution de cette part dans les ressources financières globales des régions étudiées se présente comme suit :

Tableau : Contribution de la part du produit de la T.C.A. dans les budgets régionaux.

Régions	Année d'exercice	Part de la T.C.A	Totale ressources financière	Taux de contribution
Rabat-Salé-Kénitra	2022	86.862.507	2.971.403.521	2,92%
Casablanca-Settat	2023	123.000.000	1.406.175.176	8,75%
L'Oriental	2022	33.017.941	3.165.931.311	1,04%
Souss-Massa	2018	12.865.565	567.085.975	2,27%
Fès-Meknès	2021	29.994.327	539.433.543	5,56%
Beni-Mellal-Khenifra	2021	40.649.064	750.340.922	5,41%
Guelmim Oued Noun	2021	5.161.208	481.295.193	1,07%
Eddakhla- Oued Eddahab	2021	1.700.999	1.858.412.382	0,09%

Source : Synthèse personnelle à partir des données budgétaires.

¹ Selon l'article 201 de la loi 30-89 ce produit est équivalent à 15% du montant de la taxe sur les contrats d'assurances.

² L'article 204 de la loi 30-89 modifié par l'article 68 de la loi 47-96 relative à l'organisation de la région.

³ CCR/Rapport sur la régionalisation avancée/Livre III : la régionalisation avancée au service du développement éco. & social. P. 120.

⁴ L'article 188 de la loi organique 111-14 relative à la région.

Les résultats qui en découlent montrent une contribution qui dépasse celle des taxes propres aux régions. De façon générale, sur les produits des trois taxes propres que nous avons examinés jusqu'ici, il paraît que la part du produit de la taxe sur les contrats d'assurance, malgré sa faiblesse, se place au sommet de ces produits. Tout comme la part des régions dans les deux impôts l'I.S et l'I.R, le produit de cette taxe dépasse elle aussi les produits que génèrent les trois taxes propres à la région.

Cette forte dépendance de la fiscalité régionale sur la fiscalité nationale nous pousse à s'interroger si le principe de libre administration, devenu constitutionnel et qui bénéficie maintenant d'un fondement financier¹, implique la possibilité pour les régions de disposer d'un pouvoir fiscal à même de développer leurs ressources fiscales propres, et dans ce cas il convient d'en définir l'étendu, ou s'il se caractérise seulement par une simple gestion des ressources financières régionales et dans ce cas les acteurs régionaux deviendront de simples gestionnaires de fonds déposé par l'Etat.

II- Le pouvoir fiscal régional ou l'étatisation de la fiscalité régionale

Seul l'Etat est titulaire du pouvoir fiscal dans la mesure où le pouvoir central crée librement des impositions de toutes natures et utilise librement leur produit. L'article 71 de la constitution de 2011 énonce clairement que « Sont du domaine de la loi, outre les matières qui lui sont expressément dévolues par d'autres articles de la Constitution:(...) le régime fiscal et l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts. »

C'est sur les principes de l'indivisibilité de l'Etat et de la souveraineté dont résulte le caractère unitaire de l'Etat qu'il faudrait fonder la compétence exclusive de création des impôts de toutes natures par le législateur national. Autrement dit, le caractère unitaire de l'Etat s'opposerait à ce qu'une collectivité territoriale décentralisée crée par ses délibérations un impôt ou une taxe locale ou régionale².

En effet, il y a un large consensus sur le fait que la fiscalité fait partie des compétences régaliennes de l'Etat dont il a en principe le monopole³. Il est même possible d'affirmer

¹ Michel Bouvier a conclu après la révision constitutionnelle de 2003 qui a inséré l'article 72-2 qu' : « On peut estimer que ce dispositif a pour conséquence de donner financier au principe de libre administration des collectivités territoriales, en instituant un principe d'autonomie financière », op.cit., p. 25.

² L. Philip, « Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local », RFD adm., mai-juin 1992, p. 454 ; A.Roux, « Le Conseil constitutionnel et la décentralisation » in G. Gilbert et A. Delcamp (s. dir.) La décentralisation, dix ans après, LGDJ, Coll. Décentralisation et développement local, Paris, 1993, p. 55 et s.

³ Antoine Simon, Les compétences régaliennes et les collectivités territoriales, Thèse de doctorat, Université de Grenoble Alpes, 2018, p. 40.

que « la détermination des règles fiscales est [...] une des expressions majeures de la souveraineté nationale »¹.

La reconnaissance de quelconque pouvoir fiscal local ou régional est un enjeu fondamentalement politique car comme le souligne M. Bouvier «il faut avoir présent à l'esprit qu'avant d'être une technique juridique ou économique, la fiscalité est un fait politique majeur.»² Etant source et symbole du pouvoir, il n'est pas, d'une manière générale, de pouvoir politique autonome sans pouvoir fiscal³. Ainsi, l'histoire de l'impôt est aussi celle de la construction du pouvoir politique.

Il est également nécessaire de savoir que le système fiscal n'est pas décousu des autres systèmes formant le corps étatique, il en est solidaire et toute modification portant sur ce pouvoir provoque inéluctablement des modifications de l'ordre auquel il participe. Par conséquent, toute limitation du pouvoir fiscal ou tout octroi à une institution engendrera un déséquilibre institutionnel et une modification du système politique établi⁴.

Mais, si l'État est seul titulaire du pouvoir fiscal, il faut savoir que ce pouvoir est exercé en interne par une pluralité d'organes et d'institutions sur la base d'une habilitation juridique qui les autorise à agir dans un champ déterminé. Ainsi compétents, chacun jouit dans ce cadre de pouvoirs – nécessairement limités – dont l'étendue varie toutefois en fonction de l'autonomie qui entend leur être accordée. Tout dépend du degré de décentralisation souhaité. Cela revient à dire que les régions et les autres collectivités territoriales ne disposent pas d'une autonomie fiscale qui leur est propre et ne peuvent en jouir que si le législateur les habilite à l'exercer.

Dans cette logique, il importe de distinguer autonomie et indépendance⁵. C'est cette dernière qui requiert la convocation du concept de souveraineté. Ainsi, « Autant le souverain s'autolimite, autant l'organe autonome n'agit que dans le champ qui lui est ouvert à raison de la compétence qui lui est reconnue, et donc de son habilitation à agir. »⁶ Il en résulte que l'autonomie fiscale locale ou régionale ne renvoie pas à la

¹ Philippe Marini, La concurrence fiscale en Europe : une contribution au débat, n° 483, Senat, 1999

² Michel Bouvier, les finances locales, op.cit. p. 30.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ La Charte européenne de l'autonomie locale va d'ailleurs en ce sens lorsque son article 3, §1 précise : « Par autonomie locale, on entend le droit et 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 »

⁶ Ludovic Ayrault, op.cit. p. 26.

souveraineté politique et à un pouvoir fiscal propre des régions et des autres collectivités territoriales. Tout au plus, disposent elles de ce que J.-P. Ferrand qualifie de « pouvoir fiscal délégué »¹ pour désigner la multitude de taxes auxquelles elles peuvent recourir après habilitation du législateur.

Dans le cas marocain, la constitution de 2011 n'a fait allusion à aucun pouvoir fiscal des régions, il est donc à rechercher dans les dispositifs législatifs **(A)**. L'examen desdits dispositifs dévoile un pouvoir fiscal résiduel insignifiant conduisant à une étatisation de la fiscalité régionale **(B)**.

A- Le pouvoir fiscal des régions à la lumière des dispositifs en vigueur

La constitution de 2011 ne reconnaît aucun pouvoir fiscal aux régions en dépit de leur statut prééminent. Cela paraît paradoxal vu l'organisation territoriale décentralisée du Royaume laquelle est fondée sur une régionalisation avancée². Si l'on compare cette situation à celle dans la constitution française, qui n'accorde aucun statut privilégié à la région, l'article 72-2 alinéa 2 propose un embryon de décision fiscale en permettant au législateur d'autoriser les collectivités territoriales à fixer non seulement le taux mais aussi l'assiette des impositions dans les limites qu'il détermine. Le législateur marocain se contente d'attribuer aux conseils régionaux le droit de se délibérer seulement des taux et des tarifs de certaines taxes qui leur sont propres.

C'est donc au législateur qu'il revient la détermination de l'intervention des régions en matière fiscale. Cette intervention semble être une nécessité afin de promouvoir la démocratie locale en associant les élus locaux à la prise de décision fiscale étant donné qu'ils sont les plus renseignés de la situation de chaque région et de la population qu'ils représentent. Elle est aussi une nécessité car le fait de prétendre que la région est une collectivité territoriale qui jouit pleinement de la personnalité morale et de l'autonomie financière n'a aucun sens si cette autonomie financière ne se concrétise pas par un minimum du pouvoir fiscal. Certes, comme principe de base, la tarification des impôts et taxes est l'œuvre du législateur, toutefois, il paraît utile des fois de faire montre de certaine souplesse en attribuant aux collectivités territoriales le pouvoir de tarifier certaines de leurs taxes suivant leurs besoins³.

Par conséquent, parmi les attributions du Conseil région prévues par la loi 111-14 relative à la région figure celle ayant trait à « la fixation du taux des taxes, des tarifs des

¹ J.-P. Ferrand, Le pouvoir fiscal des autorités locales, thèse, Université Aix-Marseille, 1992, pp. 95-103.

² L'alinéa 3 de l'article 1 de la constitution de 2011.

³ Rachid El Moussaoui, « La fixation des taux des taxes locales pouvoir fiscal ou pure chimère ? », REMALD N 38-39, 2005, p.30.

redevances et des droits divers perçus au profit de la région dans la limite des taux fixés, le cas échéant, par les lois et règlements en vigueur »¹, le Conseil intervient également dans « l'instauration d'une rémunération pour services rendus et la fixation de ses tarifs »².

Le pouvoir fiscal des régions est à chercher également dans la loi 47-06 relative à la fiscalité des collectivités territoriales dans la mesure où cette loi donne le droit aux régions à la tarification et la fixation des taux de certaines de leurs taxes propres.

La lecture de cette loi laisse entendre une marge de liberté et de compétence accordée aux Conseils régionaux et aux autres Conseils des collectivités territoriales en matière de tarification de certaines taxes et l'exercice du pouvoir réglementaire dans ce domaine³ dans les limites prévues par la loi. En effet, c'est sur la base de l'article 168 de la loi 47-06 que ces Conseils peuvent intervenir pour déterminer le taux et les tarifs des taxes qui leur sont propres. Cet article stipule : « Lorsque la présente loi ne détermine pas de taux ou de tarifs d'imposition fixes pour les taxes, qui y sont visées, ces tarifs et taux sont fixés par arrêté pris par l'ordonnateur de la collectivité locale concernée après approbation du conseil de ladite collectivité. »

Les taxes propres aux régions, nous les avons déjà examinées, sont au nombre de trois : la taxe sur les permis de chasse, la taxe sur l'exploitation minière et la taxe sur les services portuaires. L'analyse des règles régissant ces trois taxes indique que seules les deux dernières taxes peuvent faire l'objet de délibération du Conseil régional quant à la fixation du taux et des tarifs⁴. Le tarif de la taxe sur les permis de chasse étant fixé à 600 DH annuellement. La fixation du taux et des tarifs a lieu par arrêté pris par l'ordonnateur, en l'occurrence le président de la région, contrairement à l'ancien régime où l'ordonnateur était le représentant de l'Etat à savoir le Wali de la région.

¹ L'article 98 de la loi 111-14 relative à la région

² Ibid.

³ Avec l'avènement de la constitution de 2011, les régions et les autres collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions. C'est ce qui ressort de l'article 140 : « Les régions et les autres collectivités territoriales disposent, dans leurs domaines de compétence respectifs et dans leur ressort territorial, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions. »

⁴ Selon l'article 119 de la loi 47-06 : « Le tarif de la taxe sur les exploitations minières est fixé, dans les formes et conditions prévues à l'article 168 ci-dessous, de 1 à 3 dh par tonne extraite. » et selon l'article 123 de ladite loi : « Le taux de la taxe est fixé, dans les formes et conditions prévues à l'article 168 ci-dessous, de 2% à 5% du chiffre d'affaires, hors taxe sur la valeur ajoutée. »

Force est de constater que la liberté d'intervention du Conseil régional en matière de tarification et de fixation du taux des taxes est limitée par un taux ou un tarif minimal et un taux ou un tarif maximal que le Conseil régional ne peut pas dépasser. Par conséquent, cette liberté est strictement encadrée par la loi et au cas où une décision non conforme à la loi serait prise par le Conseil, elle est frappée de nullité de plein droit¹.

A ce niveau, nous pouvons nous demander s'il n'était pas judicieux de laisser la liberté entière de la fixation des taux et des tarifs aux Conseil régionaux surtout que la loi n° 30-89 offre aux conseils communaux une liberté sans limite en la matière². Il en résulte qu'en comparaison avec la loi 47-06, la loi n° 30-89 paraît plus avancée vu la grande marge de liberté qu'elle prévoit aux collectivités locales pour fixer les taux et les tarifs de certains de leurs taxes et droits.

Le pouvoir de fixer les taux et les tarifs est donc la seule prérogative, si l'on ose l'appeler ainsi, dont jouit les régions en matière fiscale dans une régionalisation qui se veut avancée. C'est pourquoi cet embryon de pouvoir fiscal paraît non seulement résiduel mais aussi insignifiant.

B- Un pouvoir fiscal résiduel insignifiant générant une étatisation de la fiscalité régionale

Etant donné que la compétence fiscale initiale revient principalement au législateur, le pouvoir fiscal des régions reste nécessairement résiduel. Ces dernières ne peuvent ni créer, ni supprimer une taxe, ni encore exercer un dégrèvement ou une exonération dans une perspective d'attractivité territoriale. Tout cela revient au législateur qui en détient le pouvoir absolu.

De plus, face à une fiscalité régionale archaïque, le droit des régions de voter les taux et de fixer les tarifs des deux de ces taxes propres ne favorise en rien le caractère productif

¹ L'alinéa 3 de l'article 112 de la loi 114-14 relative à la région : « Sont nulles de plein droit, les délibérations et les arrêtés ne faisant partie des attributions du conseil de la région ou de son président, ou ceux pris en violation des dispositions de la présente loi organique et des textes législatifs et réglementaires en vigueur. Le tribunal administratif statue sur la demande de nullité après sa saisine, à tout moment, par l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur. »

² Ces taxes sont : la taxe sur la gestion et l'exploitation des abattoirs, Les droits perçus sur les marchés et lieux de vente publics, La redevance d'occupation temporaire du domaine public communal pour usage commercial, industriel ou professionnel. Dahir n° 1-07-209 du 16 hija 1428 portant promulgation de la loi n° 39-07 édictant des dispositions transitoires en ce qui concerne certaines taxes, droits, contributions et redevances dus aux collectivités locales. (B.O. n° 5591 bis du 31 décembre 2007). Cette loi a maintenu certains droits, taxes, contributions et redevances de la loi 30-89.

des recettes fiscales régionales. Que peuvent donc représenter ces recettes pour des régions dont l'ensemble des ressources propres ne dépasse pas 8%¹ ? Sans compter que ce droit, fortement encadrés par des règles complexes de plafonnement et de liaison de taux n'est davantage assoupli par la loi. Il s'agit donc seulement d'un droit que le législateur peut leur accorder mais, en aucun cas, d'une obligation. Cette nuance révèle toute la fragilité de cette disposition qui n'évolue pas et qui peut être bouleversé par une nouvelle disposition législative.

De surcroît, le législateur oblige les Conseils régionaux d'obtenir le visa de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur pour que les délibérations ayant une incidence financière sur les dépenses et les recettes des régions soient exécutoires. Il s'agit principalement des délibérations portant sur la fixation des tarifs des taxes, des redevances et droits divers². Sans oublier que cette autorité gouvernementale est habilitée à intervenir pour fixer d'office les taux et es tarifs des taxes propres à la région au cas où le président de la région en sa qualité d'ordonnateur refuserait ou s'abstiendrait de prendre l'arrêté fixant les taux et tarifs des taxes³.

Par conséquent, ni la réforme constitutionnelle de 2011 ni encore la réforme législative des collectivités territoriales de 2015 ne permettent d'asseoir un véritable pouvoir fiscal régional. Pour autant, l'on observe que la Constitution dans son titre IX, intitulé « des régions et des autres collectivités territoriales » n'évoque pas expressément la notion d'autonomie financière ou fiscale en réglementant les collectivités territoriales. Ce qui donne lieu à des interprétations interminables quant à l'étendu de leur pouvoir fiscal si pouvoir fiscal il y a.

Il faut aussi signaler que d'autres facteurs contribuent en parallèle à l'affaiblissement du pouvoir fiscal des régions. D'abord, le facteur politique. En effet, le plafonnement minimal et maximal des taxes régionales se justifie par la crainte de l'exploitation de la fiscalité dans les propagandes politiques lors des campagnes électorales en diminuant les taux et les tarifs à des niveaux pouvant mettre en péril des ressources fiscales importantes pour les régions⁴. Ensuite, la conjoncture économique étant donné que dans un contexte de forte pression fiscale les élus ont pu être réticents à user du levier de la fiscalité locale, préférant obtenir des transferts financiers de l'Etat. En effet, « toute

¹ Selon le bulletin mensuel de statistiques des finances locales, mai 2023, <https://www.tgr.gov.ma>, consulté le 25 juin 2023.

² L'article 116 de la loi 111-14 relative à la région.

³ L'article 168 de la loi 47-06 relative à la fiscalité des collectivités territoriales.

⁴ Essabiri Mohamed, La décision fiscale territoriale à l'aune de la régionalisation avancée, article en langue arabe, Revue Al Manara pour les études juridiques et administrative, n° spécial, 2017, p.147.

augmentation des subventions étatiques allège le poids de la fiscalité supportée par le contribuable local. »¹

La médiocrité du pouvoir fiscal des régions se constate en outre au niveau du recouvrement, considéré comme la phase ultime du processus de la recette. La bonne logique veut qu'un véritable pouvoir fiscal régional se traduise par un recouvrement optimal des taxes propres. Ce recouvrement devrait, en principe, être assuré par les comptables des régions à savoir les régisseurs des recettes. Effectivement, la loi 47-06 leur donnait ce droit à titre exclusif². Selon l'article 127 de ladite loi « Les taxes déclaratives et les droits au comptant sont encaissés par le régisseur des recettes de la collectivité concernée. »

Or, la lecture des dispositifs de la même loi après les modifications apportées par la loi 07-20 nous fait découvrir l'intervention des comptables publics qui peuvent se substituer aux régisseurs dans l'opération du recouvrement³. Ainsi, l'article 127 de cette loi devient : « Les taxes déclaratives et les droits au comptant sont encaissés par le régisseur des recettes de la collectivité concernée ou par **le comptable public chargé du recouvrement**. » Comment donc expliquer ce revirement de la part du législateur qui fait que le comptable public devient concurrent au régisseur des recettes des régions quant à l'opération du recouvrement? Cela confirme deux idées : la première est que ce sont les principales recettes des collectivités territoriales qui sont recouvrées par les comptables de l'Etat⁴. La deuxième est que le législateur peut à tout moment anéantir tout pouvoir fiscal au profit des régions pour finir avec une étatisation de la fiscalité régionale⁵, au sens de reprise en mains par l'État de cette fiscalité, et qui a pour

¹ Raymond Muzellec, « Qu'est-ce que l'autonomie financière des collectivités territoriales ? », *LPA*, 1991, n° 7. p. 22.

² Les articles 116, 120 et 126 de la loi 47-06 autorisaient seul le régisseur de percevoir les montants provenant des trois taxes propres à la région.

³ Les articles 116, 120 et 126 de la loi 47-06 sont ainsi modifiés et complétés. C'est maintenant le receveur trésorier de la région et le comptable public chargé du recouvrement qui sont autorisés à percevoir les montants résultants de ces trois taxes.

⁴ Comme c'est le cas des taxes communales qui sont gérées par la Direction Générale des Impôts (D.G.I) à savoir : la taxe professionnelle, la taxe d'habitation et la taxe des services communaux.

⁵ On pourrait aussi parler de la nationalisation de la fiscalité régionale ou encore de la recentralisation de la fiscalité régionale.

contrepartie une compensation sous forme de dotations versées et donc maîtrisées par l'État¹ qui devient ainsi le premier contribuable régional.

In fine, avec le transfert de compétences qu'impose le projet de la régionalisation avancée, le contribuable national se substitue de façon croissante au contribuable régional. Il paraît que cette substitution constitue la source majeure de l'évolution des finances régionales. Par conséquent, si la région peut, comme l'Etat recourir au financement de ses dépenses par l'impôt, son pouvoir fiscal se trouve considérablement limité parce qu'elle ne peut ni créer une recette fiscale, ni la modifier ni encore la supprimer. Par conséquent, seul le législateur peut fixer les règles relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature. Cette situation réduit le rôle des acteurs régionaux et surtout les élus en de simples gestionnaires de fonds déposés par l'Etat au lieu d'être des décideurs même de la politique fiscale à l'échelle régionale.

Or, avec la montée en puissance de la régionalisation, nous pensons que le curseur doit être placé sur la réforme du système fiscal national en vigueur. En effet, ce système doit être régionalisé au lieu d'être centralisé. Il doit être conçu de sorte qu'il prenne en considération les capacités, les besoins et les spécificités de chaque région. Cela ne peut avoir lieu que par l'octroi d'un véritable pouvoir fiscal aux régions. L'avis du Conseil Economique, Social et Environnemental confirme cette thèse quand il a conclu que l'objectif final de la réforme de la fiscalité marocaine « étant de faire de la régionalisation avancée une composante structurante de la réflexion autour de la construction puis du déploiement du système fiscal marocain (dans ses deux composantes nationale et locale), servant par la même la restructuration des recettes des collectivités locales, pour les rendre compatibles avec les pouvoirs que les régions devraient assumer. »²

Dès lors, la fiscalité marocaine en rapport avec les entités décentralisées doit quitter sa coquille archaïque basée sur le manque de confiance, la mainmise sur les finances régionales sous prétexte de la stabilité politique et l'intégrité territoriale et des craintes non fondées de la perte de souveraineté pour se moderniser et devenir un véritable levier pour les régions afin d'améliorer l'attractivité de leurs espaces territoriales et renforcer leur compétitivité économique comme le prévoit l'article 80 de la loi 111-14 relative à

¹ Messaoud Saoudi, Régions : La capacité financière et fiscale en question, article en version numérique, <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2017-3-page-32.htm>, Consulté le 30 juin 2022.

² Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental, Un système fiscal, pilier pour le Nouveau Modèle de Développement, Auto-saisine n°39/2019.

la région. Ce vœu ne peut se concrétiser que via un cadre fiscal propice à même de prendre en considération l'environnement socioéconomique de chaque région sans négliger la solidarité interrégionale dans une perspective d'un développement équilibré de tout le territoire marocain.