



La Fiscalité Locale

Synthèse

Mai 2015

ROYAUME DU MAROC
COUR DES COMPTES



La Fiscalité Locale

Synthèse

Mai 2015

Sommaire

Introduction	5
Objet de la mission	7
Présentation de la fiscalité locale	8
Principaux éléments du diagnostic	13
Cadre juridique	13
Gouvernance	14
Aspects quantitatifs.....	17
Recouvrement	36
Contentieux	39
Administration	40
Recommandations et pistes de réforme	44

Introduction

1. Notre pays a opté pour un système décentralisé à travers des collectivités territoriales qui jouent un rôle déterminant en matière de gestion des affaires locales dont la consolidation est appelée à connaître un développement accentué, notamment dans le cadre de la régionalisation avancée.
2. La réussite de ce processus étant tributaire de la mobilisation des ressources fiscales, justifie de procéder à un nouvel éclairage sur la fiscalité locale en tant que composante importante du système fiscal marocain et comme instrument de politique économique et sociale, qui permet aux décideurs publics de disposer de ressources financières nécessaires à la couverture des dépenses publiques et au développement local.
3. Les enjeux s'expriment en termes de mobilisation du potentiel fiscal et de besoin en équipement et services locaux nécessitant un financement durable compatible avec la préservation et la consolidation de l'investissement public et privé ainsi qu'avec l'amélioration de l'attractivité et de la compétitivité.
4. L'importance de ces enjeux apparaît, en outre, à travers la dimension de la fiscalité locale dans le système fiscal national ; les recettes provenant des taxes locales représentant 17,5 % des prélèvements obligatoires de l'Etat et induisant une pression fiscale de 3,5 %. La seule part de la TVA revenant aux communes participe pour 60 % à l'ensemble des recettes fiscales locales et permet de financer, le reliquat des dépenses de fonctionnement non couvertes par le produit des taxes communales (à hauteur de 63 %).
5. La complexité du système fiscal local et les insuffisances de sa gouvernance nécessitent un vaste chantier de réformes devant intégrer

l'évolution du processus de la régionalisation avancée, répondre à la demande sociale et prendre en compte notamment :

- les besoins en services publics communaux ;
 - les marges permises par le potentiel fiscal local ;
 - l'amélioration du rendement et de l'efficacité tout en préservant les principes d'équité et d'égalité devant l'impôt.
- 6.** La simplification et la modernisation du cadre juridique et institutionnel de la fiscalité locale sont des préalables essentiels à l'amélioration du rendement des taxes et à leur acceptabilité par les contribuables.
- 7.** Les gains visés par l'amélioration de l'exploitation du potentiel devraient permettre aux collectivités territoriales de disposer de recettes additionnelles pérennes et d'atténuer la dépendance vis-à-vis de la TVA dont les modalités de répartition mieux adaptées aux impératifs de péréquation, constituent les garants de la légitimité et de l'opportunité de son affectation au profit des communes.
- 8.** Les dysfonctionnements d'assiette, notamment en termes de déficit d'appréhension de la matière imposable (30 % des prises en charge de la taxe de services communaux à titre d'exemple), à la base des difficultés de mobilisation du potentiel fiscal et la faiblesse du taux de recouvrement ainsi que l'aggravation des arriérés (plus 30 % de 2009 à 2013) sont revus au niveau des dispositions législatives et réglementaires, tant au plan institutionnel qu'à celui de la gouvernance.
- 9.** Le réexamen des différents apports des réformes et des perspectives d'amélioration ainsi que la recherche de l'efficacité et de l'efficacité à travers la mise à niveau des procédures et des méthodes de gestion ainsi que le renforcement de l'administration fiscale locale, sont au cœur des problématiques abordées.

Objet de la mission

10. La mission porte sur l'évaluation de la fiscalité locale, particulièrement celle relative aux communes urbaines et rurales qui sont les collectivités territoriales les plus impliquées dans le processus de gestion des affaires locales et qui bénéficient de l'essentiel des ressources fiscales.

La fiscalité des régions, préfectures et provinces, bien qu'abordée dans ses aspects quantitatifs en raison de la nécessité de disposer d'une vision d'ensemble de la fiscalité des collectivités territoriales n'a pas fait l'objet, dans ce rapport, d'une évaluation et de recommandations.

11. La fiscalité locale a connu plusieurs réformes dans l'objectif de doter les collectivités territoriales d'un cadre juridique permettant d'asseoir un système fiscal simple et efficace.

12. La mission couvre les aspects suivants :

- le cadre juridique et institutionnel en relation avec les objectifs de cohérence, de simplicité et d'efficacité ;
- la gouvernance et le rôle des différents acteurs en vue de l'optimisation de l'exploitation du potentiel fiscal local ;
- l'administration fiscale locale ainsi que les outils dont elle dispose pour assumer convenablement son rôle dans ce domaine.

13. La mission a adopté une approche participative, notamment à travers des entrevues directes avec des présidents de communes urbaines et rurales, avec des hauts responsables de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère de l'économie et des finances ainsi que sur la base de questionnaires soumis à l'ensemble des communes, à la TGR et à la DGI et à partir des contributions des Cours régionales des comptes.

14. Le rapport s'articule autour de trois axes :

- les caractéristiques générales de la fiscalité locale ;
- le diagnostic du cadre légal, de la gouvernance et de la gestion ;
- les recommandations et les pistes de réforme.

Présentation de la fiscalité locale

15. La fiscalité locale a connu un enrichissement continu sous l'impulsion de circonstances politiques et économiques, dans le sens de son adaptation au processus de décentralisation qui a marqué l'environnement institutionnel de notre pays.

16. Le renforcement des ressources des collectivités territoriales s'est traduit par le transfert, par l'Etat à ces entités, des crédits nécessaires pour le développement et l'amélioration des équipements publics locaux, principalement par l'affectation des produits de l'impôt des patentes, de la taxe urbaine et de 30 % du produit de la TVA ainsi que par l'institution de nouvelles taxes et redevances.

17. La consolidation de ce processus a été progressivement menée, notamment à travers la loi n°30.89 qui a institué 37 taxes dont 34 au profit des communes urbaines et rurales et 3 au profit des préfectures et provinces.

18. La réforme a été poursuivie en 2008 dans le cadre des lois n°47.06 et n°39.07¹, aboutissant à un système fiscal local qui comprend désormais 17 taxes et 13 droits, contributions et redevances.

19. Ces taxes, droits, contributions et redevances ont connu des améliorations successives. Les plus significatives et les plus récurrentes

¹ La loi n°39.07 a repris, à titre transitoire, certains taxes, droits, contributions et redevances prévus par la loi n°30.89.

se rapportent à la taxe professionnelle, à la taxe d'habitation et à la taxe de services communaux, qui sont toutes des taxes gérées par l'Etat. L'évolution qui a marqué les taxes gérées directement par les communes s'est généralement limitée aux aspects relatifs aux taux et tarifs et à certaines modifications concernant leur champ d'application.

20. Durant la période 2009-2013, les recettes des collectivités territoriales se sont établies, en moyenne, à 27,5 MMDH par an. Avec 21,5 MMDH en moyenne annuelle, les recettes fiscales des communes représentent 79 % des recettes fiscales totales des collectivités territoriales, à raison de 15 MMDH pour les communes urbaines et de 6,5 MMDH pour les communes rurales.

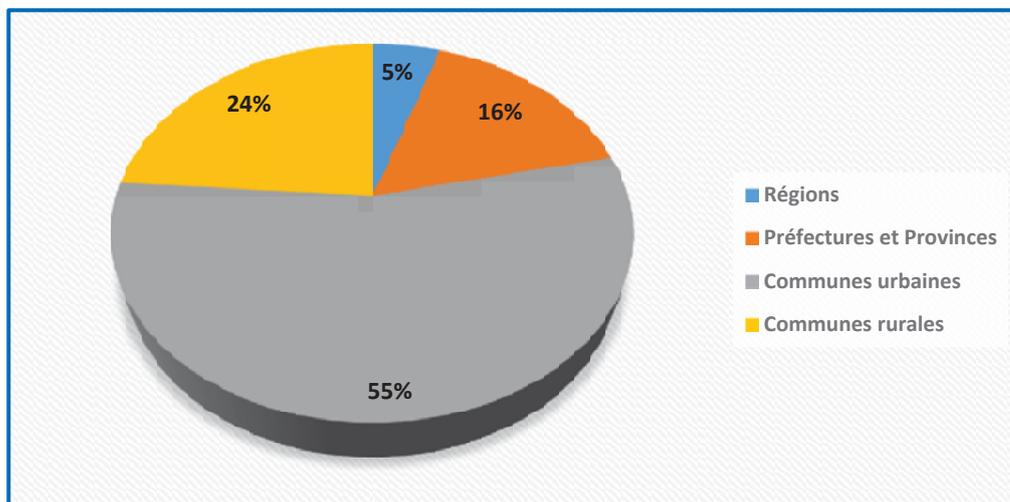
Recettes moyennes des collectivités territoriales au titre de la période 2009-2013

En MDH

Type de collectivités	Ressources gérées par les collectivités territoriales	Ressources gérées par l'Etat ²	Ressources transférées	Autres ressources	Total
Régions	514	139	690	50	1.394
Préfectures et Provinces	219	0	3.988	286	4.493
Communes urbaines	3.848	4.354	5.812	1.031	15.045
Communes rurales	1.257	358	4.451	485	6.551
Total	5.838	4.852	14.941	1.852	27.483

² Taxe professionnelle, taxe d'habitation et taxe de services communaux

21. Sur la période 2009-2013, les parts respectives des préfectures et provinces et des régions sont en moyenne annuelle de 4,5 MMDH (16 %) et de 1,4 MMDH (5 %).



Structure des recettes des collectivités territoriales par type de collectivités

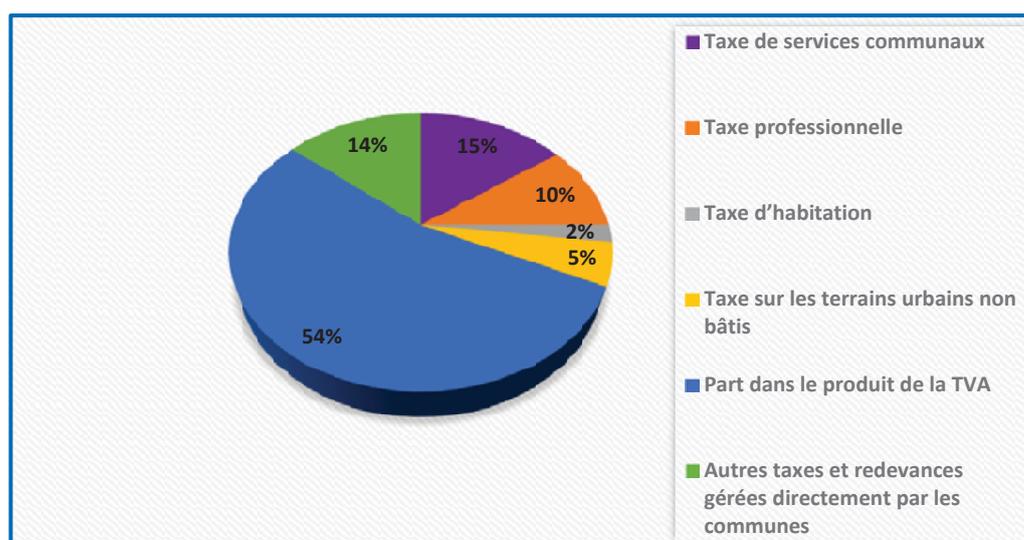
22. Les ressources transférées par l'Etat, constituées pour l'essentiel par la part de la TVA, représentent 54 % de l'ensemble des recettes des collectivités territoriales, suivies par les ressources gérées directement par les communes (21 %) et par celles administrées par l'Etat (18 %).

23. En 2013 et 2014, les recettes des communes, au titre de la fiscalité locale y compris la part de la TVA transférée par l'Etat, se présentent comme suit :

Produits des taxes et redevances revenant aux communes

En MDH

Désignation	2013	2014	Structure 2013	Structure 2014
Fiscalité locale (1) = (2)+(3)	10.188	8.638	46,37 %	42,69 %
Taxes gérées par l'Etat (2)	5.815	4.689	26,47 %	23,18 %
Taxe de services communaux	3.213	2.484	14,62 %	12,28 %
Taxe professionnelle	2.227	1.973	10,14 %	9,75 %
Taxe d'habitation	375	232	1,71 %	1,15 %
Taxes et redevances gérées par les communes (3) =(4) + (5)	4.373	3.949	19,90 %	19,52 %
Taxes gérées par les communes (4)	2.733	2.300	12,44 %	11,37 %
Taxe sur les terrains urbains non bâtis	1.121	795	5,10 %	3,93 %
Taxe sur les opérations de construction	720	705	3,28 %	3,48 %
Taxe sur les opérations de lotissement	260	199	1,18 %	0,98 %
Taxe sur les débits de boissons	161	155	0,73 %	0,77 %
Taxe de séjour	178	197	0,81 %	0,97 %
Taxe sur l'extraction des produits de carrières	175	139	0,80 %	0,69 %
Taxe sur les eaux minérales et de table	85	87	0,39 %	0,43 %
Taxe sur le transport public de voyageurs	32	22	0,15 %	0,11 %
Redevances gérées par les communes (5)	1.641	1.649	7,47 %	8,15 %
Taxe sur la dégradation des chaussées	29	27	0,13 %	0,13 %
Taxe de légalisation des signatures et de certification des documents	77	64	0,35 %	0,32 %
Droits d'abattage	130	153	0,59 %	0,76 %
Droits perçus sur les marchés et lieux de vente publics	191	180	0,87 %	0,89 %
Droit de fourrière	27	28	0,12 %	0,14 %
Droit de stationnement sur les véhicules affectés à un transport public de voyageur	26	100	0,12 %	0,49 %
Droits d'état civil	85	72	0,39 %	0,36 %
Redevance sur les ventes dans les marchés de gros et halles aux poissons	488	439	2,22 %	2,17 %
Redevance d'occupation temporaire du domaine public communal	421	424	1,92 %	2,10 %
Redevance d'occupation temporaire du domaine public communal par des Biens meubles et immeubles liés à l'exercice d'un commerce, d'une industrie ou d'une profession	168	161	0,76 %	0,80 %
Contribution des riverains aux dépenses d'équipement et d'aménagement	1	1	0,00 %	0,00 %
Part dans le produit de la TVA (6)	11.772	11.594	53,58 %	57,31 %
Total des ressources d'origine fiscale (7) = (1) + (6)	21.970	20.232	100 %	100 %



Structure des ressources communales d'origine fiscale

24. Le caractère urbain des ressources des collectivités territoriales est dominant et ce, à raison de 90 % en ce qui concerne les ressources gérées par l'Etat et de 60 % pour les ressources gérées directement par ces collectivités.

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

26. De 2007 à 2013, le besoin de financement annuel des dépenses de fonctionnement des communes urbaines a augmenté de 15,1 % et celui des communes rurales s'est accru de 18,5 %.

Les recettes fiscales couvrent les dépenses d'investissement respectivement à concurrence de 20 % et de 5 % en ce qui concerne les communes urbaines et les communes rurales.

Principaux éléments du diagnostic

Cadre juridique

27. Le système fiscal marocain, quoique demeurant largement dominé par la fiscalité d'Etat, s'est ouvert, dès les réformes qui ont suivi l'indépendance, sur la dimension territoriale et ce, en vue d'assurer les ressources nécessaires à l'équipement et à la fourniture des services publics locaux.

28. Les points forts qui émergent du diagnostic résident dans :

- l'existence d'un système fiscal local qui a accompagné le processus de décentralisation, notamment en améliorant les conditions de financement des dépenses des communes ;
- l'aspect relativement dynamique de ce système qui, depuis la charte communale de 1976, a connu plusieurs réformes dans le sens de la consolidation des ressources fiscales locales ;
- l'aptitude de ce dispositif à prendre en charge de nouvelles exigences en matière d'élargissement d'assiette et de simplification des procédures.

29. Les limites, qui se dégagent de l'évolution du cadre juridique relatif à la fiscalité locale, portent sur certaines insuffisances liées notamment à :

- l'absence de convergence entre la politique fiscale menée en matière d'impôts d'Etat et celle relative aux taxes locales ;
- le manque d'une vision intégrée portant sur l'ensemble des prélèvements obligatoires et permettant l'harmonisation des systèmes fiscaux national et local et l'appréhension de la pression fiscale dans sa globalité ;
- le manque d'indentification du potentiel fiscal en vue d'adopter un système de prélèvement pouvant satisfaire les besoins de financement des collectivités territoriales ;

- l'ambiguïté des objectifs et la quasi-absence de feuille de route dans le processus de réforme.

30. L'évolution de la fiscalité locale ne semble pas traduire, d'une façon claire, la réalisation des objectifs, s'agissant notamment des aspects ci-après :

- la migration d'un système complexe vers un système simple ;
- l'unification des procédures ;
- l'harmonisation entre les différents types de prélèvements ;
- la cohérence de la politique publique des prélèvements obligatoires ;
- le rendement fiscal.

31. Les mesures fiscales adoptées au plan local ont continué à être déconnectées du paysage de la fiscalité d'Etat et n'ont pas produit de grands changements dans l'évolution des recettes, rendant nécessaire une réforme approfondie susceptible de mieux satisfaire les objectifs escomptés.

Gouvernance

32. Les domaines de gouvernance en matière de fiscalité locale se situent non seulement au plan législatif et réglementaire mais intéressent aussi la stratégie, l'organisation, le fonctionnement et plus généralement les aspects opérationnels.

33. Une vision d'ensemble des prélèvements obligatoires fait défaut, ce qui ne permet pas d'éviter une certaine concurrence fiscale dommageable entre le système d'imposition de l'Etat et le système d'imposition local.

34. Si le cadre institutionnel permet sur le plan opérationnel de tirer avantage de fonctionnalités globalement positives, l'absence de

gouvernance intégrée ne permet pas de pallier les difficultés liées aux insuffisances des interfaces et à la carence en matière de prise en charge des problématiques horizontales.

- 35.** La gouvernance interpelle les communes, la direction générale des impôts et la trésorerie générale du Royaume en tant qu'acteurs principaux dans le processus fiscal local ainsi que le ministère de l'intérieur en tant que tutelle.
- 36.** Les communes se chargent de la gestion de l'assiette, du recouvrement et du contrôle des différentes taxes et redevances instituées par les lois n°47.06 et n°39.07, à l'exception de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et de la taxe de services communaux.
- 37.** Le conseil communal exerce les prérogatives en matière fiscale locale, notamment à travers la fixation, dans le cadre de fourchettes prévues par la loi, des taux et des tarifs de certaines taxes et redevances. Le président prend les arrêtés fiscaux et propose la création des régies de recettes et la désignation des régisseurs.
- 38.** Les services communaux assurant la gestion de la fiscalité locale, se chargent notamment des opérations de recensement et de réception des déclarations. La dimension, l'organisation et les modalités de fonctionnement diffèrent selon l'importance du tissu fiscal du territoire.
- 39.** La gestion des recettes financières est reléguée au second rang. Les communes ne disposent pas, dans la majorité des cas, d'une vision claire en la matière, se contentant d'une gestion ponctuelle sans planification et en l'absence d'outils de bonne gouvernance.
- 40.** Certains dysfonctionnements sont liés aux limites organisationnelles, à la l'absence de définition précise des attributions et aux insuffisances en matière de ressources. La plupart des communes procèdent à la

gestion de la fiscalité locale sans le support de structures appropriées basées sur des organigrammes fonctionnels.

- 41.** S'agissant de la direction générale des impôts, des services dédiés participent aux travaux de la législation et la réglementation et assurent le suivi, le contrôle et la coordination en matière d'assiette. La gestion directe se trouve assurée par le réseau des services extérieurs, à travers 15 directions régionales.
- 42.** Le traitement de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et de la taxe de services communaux est effectué dans le cadre de la gestion globale du dossier du contribuable, selon la spécificité des taxes concernées, en fonction de la segmentation du portefeuille de l'entité opérationnelle selon la typologie « grandes entreprises, autres personnes morales, personnes physiques».
- 43.** La gestion se caractérise par la non-formalisation des circuits d'échange d'informations et de traitement dans les domaines de conception et de législation et ce, entre les services de la direction générale des impôts et les autres organismes compétents, notamment les directions concernées du ministère de l'intérieur et les collectivités territoriales.
- 44.** Les services de la direction générale des impôts font face à un volume de prises en charge disproportionné par rapport à leurs effectifs et moyens, ce qui engendre des insuffisances en matière d'assiette.
- 45.** Le système d'information ne réserve à la fiscalité locale que des applications classiques de constitution et de mise à jour de fichiers, de liquidation et calcul des impôts et d'édition des rôles, à la différence de la fiscalité d'Etat qui fait l'objet d'un véritable système intégré de taxation.
- 46.** La trésorerie générale du Royaume assure une mission de direction générale de l'activité de recouvrement des créances au titre de la

fiscalité locale. Elle participe à la définition des objectifs, à l'analyse et au suivi des performances de recouvrement des recettes fiscales des collectivités territoriales.

- 47.** La trésorerie générale du Royaume assure la centralisation des réalisations des recettes en matière fiscale et à l'édition de statistiques sur les finances des collectivités territoriales. Elle est chargée, en outre, de la gestion des dépôts au Trésor et de la production de l'information financière et comptable.

Les percepteurs assurent les prises en charge et procèdent au recouvrement des créances au titre des taxes gérées par la direction générale des impôts. Pour les taxes et redevances gérées directement par les communes, ce sont les percepteurs communaux ou les receveurs communaux qui sont chargés d'assurer le recouvrement.

Les actes de recouvrement forcé sont exécutés par les agents de notification et d'exécution du Trésor, par les agents des bureaux des notifications et exécutions judiciaires et par les huissiers de justice.

- 48.** Pour le pilotage d'ensemble du recouvrement, la trésorerie générale du Royaume dispose d'un système dédié à la gestion intégrée de la recette (GIR).
- 49.** S'agissant des taxes gérées directement par les communes, certaines limites, souvent liées aux conditions d'émission et de prise en charge, constituent des handicaps majeurs dans le processus de gestion de la fiscalité locale.

Aspects quantitatifs

- 50.** La loi n°47.06 marque une phase avancée dans le processus de refonte du système fiscal local en permettant la suppression de 24 taxes, droits et redevances et en dotant les structures fiscales locales des mêmes prérogatives que celles octroyées à l'administration fiscale de l'Etat.

51. La réforme de 2008 s'est traduite par une évolution contrastée entre les taxes gérées par l'Etat qui ont diminué de 8 % et les taxes gérées directement par les communes qui ont enregistré une augmentation de 21 %.

Les produits respectifs des taxes gérées par les communes et des taxes gérées par l'Etat connaissent une évolution erratique comportant des baisses en 2009, 2011, 2012 et 2014 et des reprises en 2010 et 2013.

52. De 2007 à 2014, le taux d'augmentation du produit des taxes gérées par l'Etat a été de 17,7 % (2,5 % par an) contre 25,4 % pour celui des taxes gérées par les communes (3,6 % par an), marquant un renforcement de la part des recettes des taxes gérées directement par les communes dans l'ensemble de leurs recettes fiscales qui passe de 36 % à 38 %.

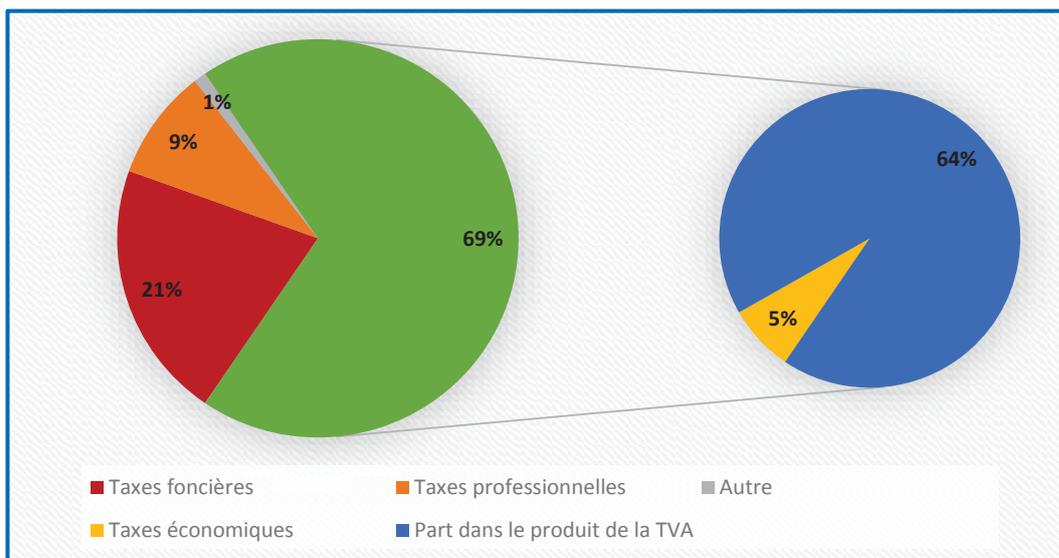
53. La consolidation des données de la période 2007-2014 permet de constater la stabilité de la structure des recettes fiscales des communes (hors TVA), caractérisée par une prédominance des taxes gérées par l'Etat qui représentent 63 %.

54. La fiscalité locale étant dominée par des impôts de constatation de nature foncière, l'évolution de cette fiscalité est fonction des émissions. Les tendances observées s'expliquent essentiellement par le niveau de mobilisation du potentiel fiscal qui dépend de l'effort de l'administration.

55. Le résultat de cette évolution montre une nette démarcation :

- entre une fiscalité d'Etat qui présente un ensemble restreint d'impôts et taxes à fort potentiel permettant de mobiliser les recettes sans aggraver la pression fiscale et traduisant une évolution caractérisée par des élasticités fiscales positives et durables ;

- et une fiscalité locale qui se disperse autour d'une pluralité d'impôts et taxes juxtaposés aboutissant à un ensemble peu rentable et globalement inefficent.
- 56.** La fiscalité locale présente une multiplicité d'impôts et de taxes superposés, caractérisés par des assiettes hétérogènes et étroites et des modalités complexes et disparates d'établissement et de recouvrement.
- 57.** Le produit des taxes et redevances locales affectant les entreprises a connu une diminution de 13 %, passant de 7,7 MMDH en 2013 à 6,7 MMDH en 2014, alors que le produit des mêmes taxes et redevances touchant les ménages a baissé de 24 %, passant de 2,5 MMDH en 2013 à 1,9 MMDH en 2014, faisant apparaître la prédominance de la fiscalité des entreprises (78 %) comparativement à la fiscalité des ménages (22 %).
- 58.** La part des impôts indirects dans l'ensemble des taxes et redevances locales représente 80 %, celle des impôts directs se situant à 20 %.
- 59.** En 2014, les recettes des taxes à caractère foncier s'élèvent à 5.000 MDH (58 %), celles des taxes à caractère professionnel à 2.250 MDH (26 %), celles des taxes de nature économique à 1.196 MDH (14 %) et celles des autres taxes et redevances à 192 MDH (2 %). En prenant en considération la TVA, la dimension économique est prééminente (70 %) et la vocation foncière vient en second rang (20 %).



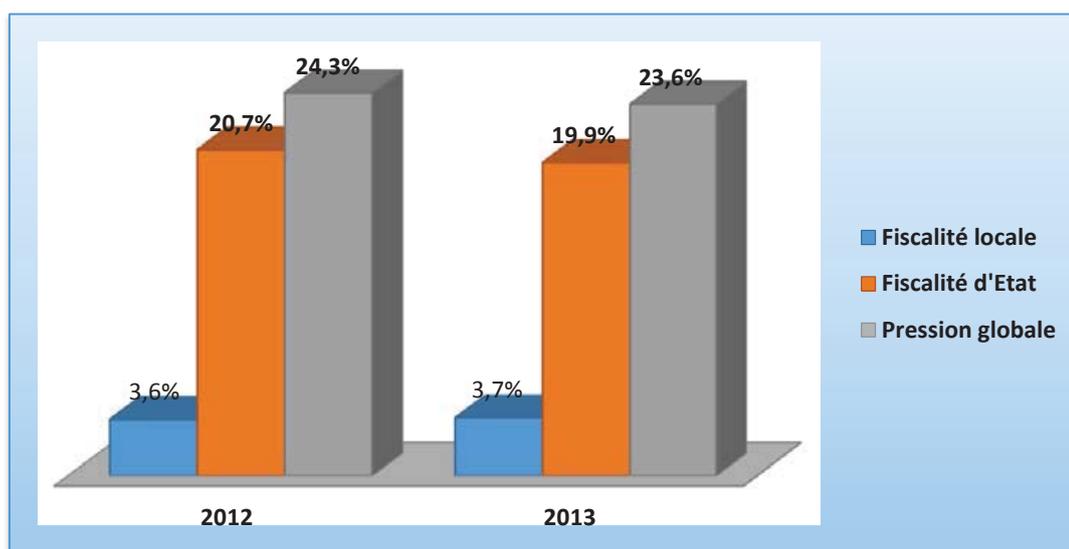
Répartition de la fiscalité locale selon la nature des taxes (y compris la TVA)

Elasticité et Pression fiscale

60. L'évolution de la fiscalité locale sur la dernière décennie s'est distinguée par une amélioration de la mobilisation du potentiel fiscal. L'élasticité fiscale, qui met en parallèle le taux de croissance des recettes fiscales et le taux de croissance du PIB, montre une forte consolidation entre 2003 (-0,1 points) et 2012 (2,2 points). Le pic d'élasticité positive observé en 2013 (5,4 points) en raison de l'augmentation particulièrement forte des recettes, cède le pas en 2014 à une élasticité négative (-4,1 points) eu égard à l'important recul enregistré par les recettes.

61. De 2002 à 2014, la pression fiscale liée aux prélèvements obligatoires revenant à l'Etat est passée de 18 % à 19,9 % du PIB et celle découlant des taxes locales a augmenté de 2,6 % à 3,5 % du PIB (dont 1 % au titre de taxes locales propres y compris les redevances et 2,5 % de transfert de TVA). Sur la même période, la pression fiscale relative à la fiscalité d'Etat a augmenté de 1,9 points et celle relative à la fiscalité locale s'est accrue de 0,9 points.

L'évolution respective des deux indicateurs précités montre que le taux d'augmentation de la pression fiscale engendrée par la fiscalité locale demeure inférieur à celui afférent à la fiscalité d'Etat. Le différentiel entre ces deux taux dénote l'existence de marge latente de mobilisation du potentiel en matière de fiscalité locale.



Pression fiscale/PIB
 PIB 2012 : 850 MMDH, PIB 2013 : 875 MMDH

62. Au vu de la structure de la fiscalité locale, la pertinence des études et des évaluations du potentiel est directement liée aux taxes à caractère foncier et patrimonial qui représentent près de 80 % du montant total des recettes. L'évaluation des dépenses fiscales relatives à la fiscalité locale constitue un élément important dans la démarche globale d'évaluation du potentiel fiscal.

Taxes locales gérées par l'Etat

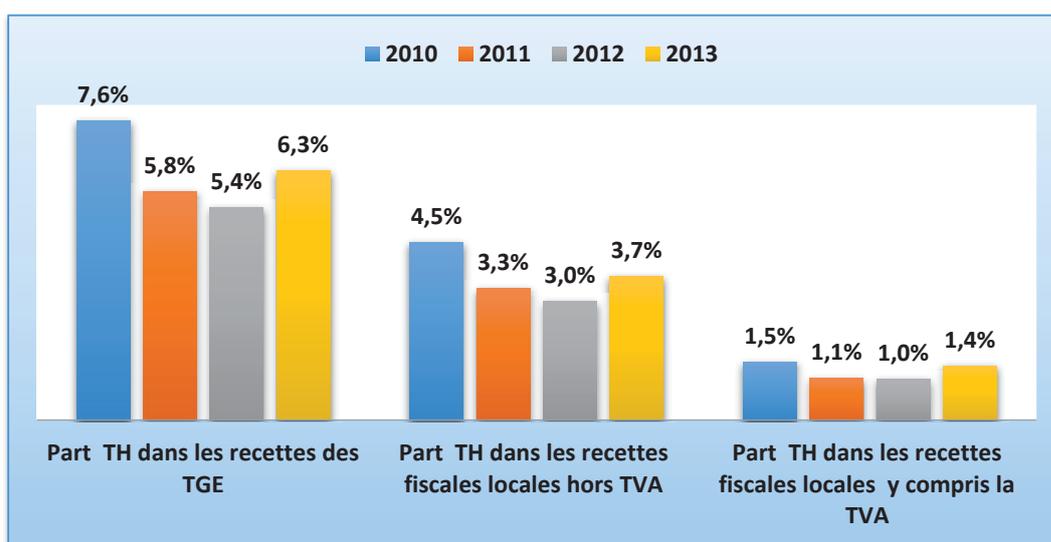
Assiette

63. La réforme de 2008 a été conduite dans le sens de l'atténuation de la charge fiscale des entreprises et des ménages et de la rectification de certaines distorsions liées à la taxation du capital.

L'institution des taxes professionnelle, d'habitation et de services communaux constitue un progrès notable par rapport aux prélèvements auxquels elles se sont substituées.

- 64.** Les difficultés liées à la problématique du recensement périodique du patrimoine ne permettent pas un élargissement significatif de l'assiette à la mesure de l'évolution de l'assise foncière. Ces difficultés se répercutent sur le rendement peu dynamique de la taxe d'habitation. Les baisses conséquentes du potentiel de cette taxe en ont réduit l'importance par rapport à la taxe professionnelle et par rapport à la taxe de services communaux.

En 2014, le montant des recettes de la taxe d'habitation qui s'est élevé à 232 MDH (en recul de 38 % par rapport au 375 MDH réalisé en 2013), demeure encore largement inférieur au montant de 496 MDH enregistré à ce titre en 2002. La contribution de cette taxe au financement des communes s'est dégradée, son produit ne représentant plus que 5 % du montant des recettes des taxes communales gérées par l'Etat et 0,9 % de l'ensemble des recettes fiscales des communes y compris la part dans le produit de la TVA.



Evolution de la part de la taxe d'habitation

65. La taxe professionnelle demeure une taxe fondamentale dans l'architecture du système fiscal local. Si cette taxe a connu un certain recul suite à la réforme de 2008, son comportement actuel se caractérise par un renforcement progressif, ses recettes passant, entre 2010 et 2014, de 35,1 % à 42,1 % du montant global des taxes locales gérées par l'Etat.

Le produit de cette taxe, qui provient à hauteur de 72 % des personnes morales, est très concentré. Un nombre de 163 entreprises (0,02 % de la population assujettie) assure 520 MDH de recettes, soit 15 % de leur montant total et un nombre de 3.463 entreprises (0,42 % des assujettis) contribue à hauteur de 1.330 MDH, soit 38 % du produit global.

66. La réforme a contribué à la simplification et à l'allègement de la charge fiscale, notamment par le plafonnement de la valeur locative (100 MDH puis à 50 MDH) et par la baisse du taux applicable à la valeur locative pour la détermination de la base d'imposition (de 10 % à 3 %).

L'évolution des émissions traduit le caractère structurel de la baisse des cotes unitaires relatives à la tranche supérieure (plus 1 MDH) qui perd 10 % de sa valeur au terme de la période 2007-2013. Cette érosion, due essentiellement à l'impact du plafonnement des actifs imposables, est vouée inexorablement à l'aggravation au fur et à mesure du développement des nouveaux investissements éligibles à ce plafonnement.

67. La prédominance de la taxe de services communaux se renforce, passant, entre de 2005 et 2014, de 46,8 % à 53 % des recettes de la fiscalité locale gérée par l'Etat.

Le champ d'application de la taxe de services communaux n'a pas été réduit par la réforme de 2008. Il continue d'intégrer les revenus locatifs ainsi que l'assiette précédemment soumise à l'ancienne taxe urbaine professionnelle et ne comporte pas d'exonération temporaire. Ces

conditions expliquent le comportement relativement satisfaisant de cette taxe qui demeure, toutefois, limité par les insuffisances en matière d'appréhension de la matière imposable.

Emissions

- 68.** D'importantes insuffisances sont constatées en matière d'identification des contribuables soumis aux taxes locales gérées par l'Etat. Le déficit enregistré est dû en partie à l'accumulation de retards en matière de prises en charge, notamment en raison de la forte croissance ayant impacté le secteur de la construction ainsi que du rythme soutenu de création d'entreprises. Cette conjoncture économique favorable n'a pas été accompagnée par le renforcement des moyens nécessaires à l'administration fiscale.
- 69.** Sur la période 2007-2013, le nombre d'assujettis aux taxes locales gérées par l'Etat n'a augmenté que de 965.000 passant de 5.093.000 à 6.058.000 soit 18,9 % avec un rythme annuel moyen de 3,2 % ou des prises en charge supplémentaires au nombre de 160.833 par an. Les émissions ont augmenté de 1,7 MMDH passant de 5,8 MMDH à 7,4 MMDH, soit 27,2 %, au rythme annuel de 4,5 %, ce qui correspond à un montant d'émissions moyen de 263 MDH par an.
- 70.** L'évolution observée montre un niveau modeste des émissions par article d'imposition se situant autour de 1.100 DH et une tendance à la dégradation de ce niveau avec une baisse de 2,7 % sur la période 2007-2012, soit une diminution de 0,5 % par an en moyenne. L'effort déployé en 2013 a permis de renverser la tendance avec un renforcement des émissions (6,3 %), soit une amélioration annuelle moyenne de 1,3 %.
- 71.** La faiblesse des émissions ne permet pas de résorber l'écart entre les prises en charge et les créations physiques aggravant ainsi le déficit initial. Ainsi, en 2013, le taux d'augmentation du nombre d'assujettis (3,1 %) demeure inférieur à certains indicateurs significatifs, qu'il

s'agisse du PIB (4,1 %), du rythme de réalisation de logements (7,4 %) ou de celui de création d'entreprises (3,2 %). De 2009 à 2013, ce déficit peut être chiffré à 1.093.000 contribuables. Seuls 36 % des articles afférents à ces créations sont identifiés et inscrits dans les fichiers.

72. Si le système de recensement dont dépendent l'identification et la prise en charge des contribuables a montré ses limites, le régime déclaratif, censé en pallier les lacunes, s'est avéré inopérant. Les autres modes alternatifs de mobilisation de l'information ne fonctionnent que d'une façon partielle et occasionnelle.

73. Depuis la réforme de 2008 instituant la taxe professionnelle et jusqu'en 2013, cette taxe a enregistré un accroissement des prises en charge de 6,4 % avec un taux annuel moyen de 1,1 %. Cette période a connu la création de 352.420 entreprises nouvelles selon l'OMPIC et des prises en charge supplémentaires de 266.363 articles selon les statistiques de la direction générale des impôts. Il en découle un nombre de 86.057 créations d'entreprises en moins par rapport au fichier de la taxe professionnelle ce qui représente 32,3 % des prises en charge de la période et 7,7 % du nombre total des assujettis. Cet écart devrait être atténué pour tenir compte de l'impact du nombre des contribuables exonérés temporairement sur la population assujettie.

74. Cet indicateur révèle une certaine difficulté dans la maîtrise du champ d'application surtout que le processus de mise en œuvre de la taxe est facilité par l'obligation de l'identification à la taxe professionnelle comme un élément déterminant dans le formalisme de création de l'entreprise.

75. De 2007 à 2013, l'émission unitaire s'est appréciée de 30 %, soit un taux d'accroissement annuel moyen de 5 %.

76. De 2008 à 2013, le nombre de contribuables soumis à la taxe d'habitation a augmenté de 647.000 assujettis passant de 1.568.000 à

2.215.000 en croissance de 41,3 % avec un rythme annuel moyen de 6,9 %, induisant 108.000 prises en charge additionnelles par an. Les émissions ont diminué de 571 MDH passant de 943 MDH à 372 MDH, soit une dégradation de près de 60,5 %.

77. En 2008, la diminution de 94.000 articles, soit 6 % des prises en charge, a eu un impact négatif sur le plan des émissions, se traduisant par une baisse de ces dernières de 772 MDH, soit 82 %, en raison de la suppression de la taxe urbaine professionnelle dont l'apport substantiel provient des grandes entreprises et autres personnes morales.

78. L'évolution des émissions est caractérisée par des montants unitaires modiques, soit 116 DH par article en 2008 qui passe à 168 DH en 2013.

Cette situation est imputable au vieillissement des valeurs locatives dans des segments variés de l'habitat, à la rigidité de leur actualisation, à la faiblesse intrinsèque de certaines valeurs locatives (logement social, habitat suburbain, médina, zones périphériques des villes), voire à la sous-évaluation des loyers ainsi qu'à l'application de l'abattement de 75 %.

79. Pour la période 2007-2012, un écart important a été enregistré entre les prises en charge et le nombre d'unités de logements. La production d'habitations nouvelles est de 519.000 alors que le nombre d'articles émis en contrepartie n'est que de 320.000. Le déficit de 200.000 articles (38 % des créations de logements) a été résorbé en 2013 par la prise en charge de 421.000 nouveaux articles, permettant un taux de croissance de 41,2 % entre 2008 et 2013, soit un taux annuel moyen de 6,9 %.

80. Les effets négatifs subis par la taxe d'habitation et les difficultés de moindre importance qui entachent la taxe professionnelle se répercutent au niveau de la taxe de services communaux. Toutefois et notamment en raison de l'étendue de son champ d'application, la taxe

de services communaux enregistre moins d'insuffisances que les autres taxes locales gérées par l'Etat.

- 81.** Sur la période 2008-2013, s'agissant de la taxe de services communaux, les émissions totales ont augmenté de 51 % selon un taux annuel moyen de 8,5 % et l'émission unitaire, par article, s'est améliorée de 21,5 %, soit 4,3 % en moyenne annuelle.

L'augmentation des émissions a permis de compenser la faiblesse des prises en charge, en raison notamment de la consolidation du champ d'application, ce qui révèle une certaine capacité de mobilisation du potentiel fiscal.

La taxe de services communaux apparaît comme celle enregistrant le plus fort taux d'accroissement entre 2008 et 2013, soit 8,5 % suivie par la taxe professionnelle (6,4 %) pendant que la taxe d'habitation connaît une dégradation de 10,1 % en moyenne annuelle.

- 82.** Les tendances au plan national s'expriment, sur le plan régional, avec certaines nuances en raison des spécificités des taxes communales et de l'importance économique et urbanistique des localités concernées.

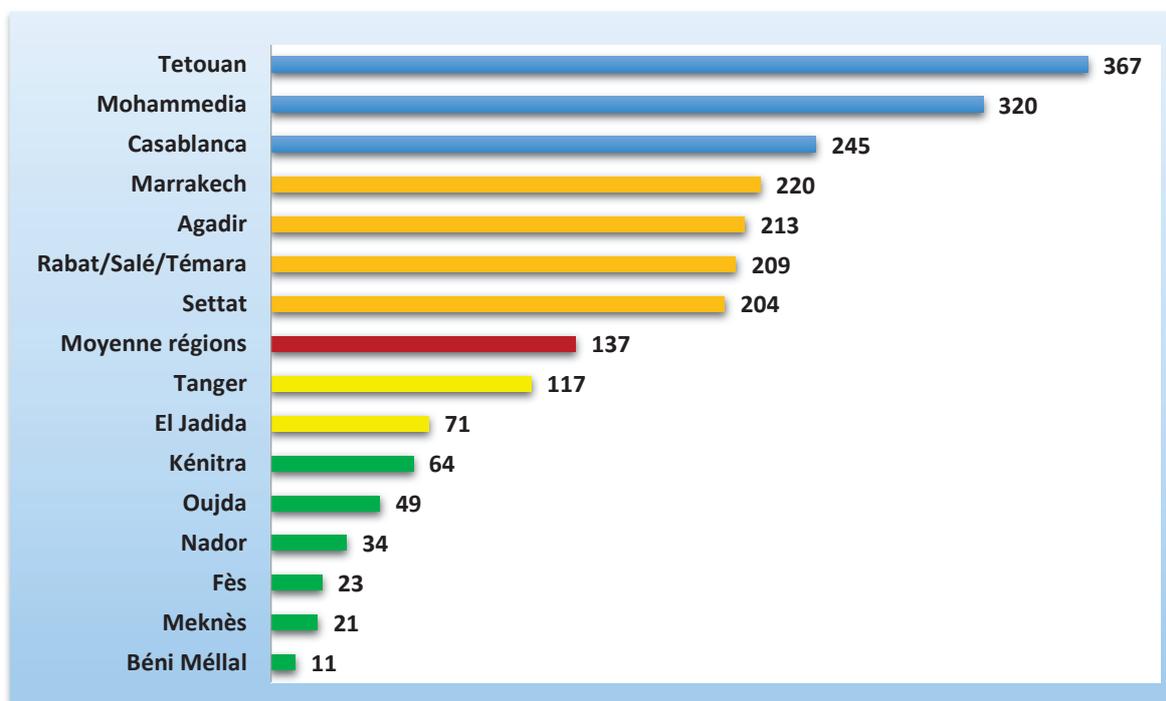
- 83.** En matière de taxe professionnelle, la direction régionale des impôts de Casablanca a assuré la prise en charge de 20 % du nombre des articles et de 40 % des émissions de la taxe professionnelle, celle de Rabat comptant 8 % des prises en charge et 13 % des émissions et celle de Béni Mellal 2,7 % des articles et 1,3 % des émissions.

- 84.** Les directions régionales de Casablanca, de Mohammadia et de Rabat ont enregistré 30 % des prises en charge et 56 % des émissions. Cette concentration se traduit au niveau de l'émission par article qui s'établit dans ces directions respectivement à 5.637 DH, 5.750 DH et 4.880 DH. L'importance relative de ces cotes s'explique par la présence d'un tissu industriel et commercial prépondérant.

- 85.** Les émissions de la taxe d'habitation ont connu, une baisse importante entre 2007 et 2012. La plus forte baisse a été enregistrée à la direction régionale d'El Jadida (- 90 %) ; et la plus faible à la direction régionale de Tétouan (- 21 %).
- 86.** Avec 564.000 articles pour un montant de 135 MDH, les directions régionales des impôts de Casablanca, de Mohammadia et de Rabat ont participé aux prises en charge et aux émissions de la taxe d'habitation à raison respectivement de 30 % et de 50 %.
- 87.** L'émission unitaire s'est considérablement dégradée entre 2007 et 2012. La plus forte émission unitaire, constatée à Mohammadia est passée de 1.405 DH en 2007 à 320 DH en 2012, enregistrant une baisse de 77 %. La baisse la plus accentuée a été constatée à Tétouan (-40 %). En 2012, l'émission par article a connu un maximum de 320 DH à Mohammadia contre un minimum de 11 DH à Béni Mellal, soit une moyenne interrégionale de 137 DH par article.
- 88.** L'écart positif entre la cote la plus élevée et la moyenne nationale est de 183 DH à Mohammadia (+ 133 %) ; l'écart négatif entre la cote la plus faible et la moyenne nationale étant de 127 DH (- 92 %) constatée à Béni Mellal.
- 89.** Les sept directions régionales des impôts de Fès, de Meknès, de Kénitra, de Béni Mellal, d'El Jadida, d'Oujda et de Nador totalisent 794.000 articles (43 % des prises en charge totales) de moins de 100 DH, pour un montant de 30 MDH (11 % des émissions totales). La moyenne unitaire par article est de 40 DH. Les émissions unitaires assurées par les directions régionales de Fès, de Meknès et de Béni Mellal ont été en moyenne inférieures à 25 DH.

Ces caractéristiques montrent le faible niveau d'imposition assuré par la taxe d'habitation, qui dans un certain nombre de directions

régionales, est inférieur à 100 DH, seuil minimum d'émission prévu par la législation en vigueur.



Emissions unitaires de la taxe d'habitation par structure régionale en DH

90. S'agissant des prises en charge de la taxe de services communaux, au titre de la période 2007-2012, une tendance haussière a été constatée dans la plupart des régions.

91. L'émission unitaire évolue favorablement et se consolide au taux annuel moyen de 3,7 %. La cote unitaire la plus élevée est à Settat (2.092 DH) où on constate le plus grand écart positif par rapport à la moyenne nationale (1.026 DH) qui est de 1.066 DH. La plus faible émission par article a été enregistrée à Oujda (563 DH) aboutissant au plus grand écart négatif (moins 463 DH)³.

92. Les limites, en matière de mobilisation du potentiel fiscal, apparaissent au niveau de l'écart entre les prises en charge et les créations, s'agissant des taxes liées au territoire. Ceci pose la

³ Les données relatives aux prises en charges et aux émissions régionales concernent l'exercice 2012

problématique du recensement et des modalités alternatives d'identification des contribuables.

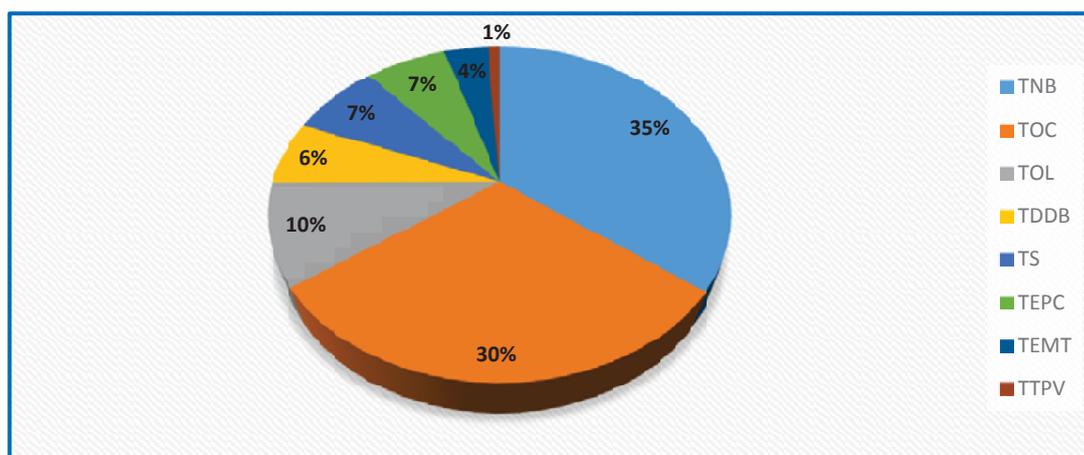
Pour d'autres taxes, notamment celles liées à l'activité, les difficultés concernent particulièrement le champ d'application, la complexité de l'assiette, les méthodes de liquidation, les régimes de déclarations et les sanctions.

Taxes locales gérées par les communes

- 93.** S'agissant de la fiscalité gérée par les communes, la réduction du nombre de taxes, l'amélioration de leurs modalités d'assiette et de recouvrement ainsi que l'harmonisation et la simplification des procédures ont permis de remédier à certaines de ses insuffisances.
- 94.** Les taxes gérées directement par les communes progressent selon un rythme plus soutenu que celui constaté au niveau des redevances, soit 11,5 % contre 6,8 % de 2011 à 2014, contribuant ainsi à renforcer leur part dans la structure globale qui passe de 57,2 % en 2011 à 58,2 % en 2014.
- 95.** En 2014, la taxe sur les terrains urbains non bâtis représente 35 % des recettes des taxes gérées directement par les communes, suivie de la taxe sur les opérations de construction avec 31 %. Les autres taxes contribuent aux recettes globales de cette catégorie à hauteur de 9 % (lotissements), de 8,6 % (séjour), de 6,8 % (boissons), de 6,1 % (carrières), de 3,8 % (eaux) et de 1 % (transport).

Evolution et structure des taxes gérées par les communes

Désignation	2013	2014	Evolution (%)	Structure (%)	
				2013	2014
Taxe sur les terrains urbains non bâtis	1.121	795	-29,1	41	34,6
Taxe sur les opérations de construction	720	705	-2,1	26,4	30,6
Taxe sur les opérations de lotissement	260	199	-23,3	9,5	8,7
Taxe sur les débits de boissons	161	155	-3,5	5,9	6,8
Taxe de séjour	178	197	10,7	6,5	8,6
Taxe sur l'extraction des produits de carrières	175	139	-20,4	6,4	6,1
Taxe sur les eaux minérales et de table	85	87	2,4	3,1	3,8
Taxe sur le transport public de voyageurs	32	22	-30,8	1,2	1,0
Total	2.732	2.300	-15,8	100	100



Structure des TGC (Moyenne 2011-2014)

96. En 2014, 74 % des recettes des taxes locales gérées par les communes sont d'essence foncière. Elles concernent la taxe sur les terrains urbains non bâtis et les taxes liées aux autorisations de construire ou de lotir.

97. La contribution de la taxe sur les terrains non bâtis aux ressources fiscales locales est prédominante. Ses recettes représentent l'équivalent du tiers de la taxe de service communaux et de trois fois et demi celles de la taxe d'habitation. Ses points faibles tiennent à sa répercussion sur le coût du foncier pénalisant l'investissement, aux exonérations, aux difficultés d'identification patrimoniale et au rendement limité par la faiblesse des taux réels.

S'agissant des modalités d'appréhension de la matière imposable, un déficit réel existe entre la population identifiée et le potentiel fiscal. Cet écart n'est pas cerné par des études globales. Certaines communes

ont procédé à des études spécifiques portant sur la fiscalité foncière, le plus souvent à l'initiative de la tutelle et par l'intermédiaire de prestataires disposant de techniques appropriées notamment en matière de géo-détection.

98. La taxe sur les opérations de construction recèle un potentiel fiscal substantiel. Enregistrant un taux d'augmentation de 9 % en 2012, elle a connu une stabilisation en 2013 et une baisse de 2 % en 2014 en raison du recul du secteur du bâtiment. Ses recettes, qui représentent l'équivalent de 28 % des recettes de la taxe de services communaux et de trois fois celles de la taxe d'habitation, en font un impôt majeur dans la structure de la fiscalité communale. Cette taxe présente, cependant, certaines insuffisances liées au champ des exonérations et à la rigidité du tarif.

99. Le taux de progression du produit de la taxe sur les opérations de lotissement ne cesse de se dégrader ; passant de +16,4 % en 2012, à +4,4 % en 2013 pour baisser de 23,3 % en 2014. Avec des recettes de 200 MDH, cette taxe représente 10 % du montant total des recettes des taxes gérées directement par les communes. Elle constitue une superposition avec la TVA qui s'applique aux lotissements au taux de 20 %. Son assiette, composée du coût des travaux, ne facilite pas l'établissement de l'impôt.

Etant donné le niveau élevé de construction de logements et le rythme de mobilisation de l'assise foncière, le secteur des lotissements présente des perspectives importantes qui devraient impacter la croissance de cette taxe grâce à une meilleure appréhension du coût d'équipement en tant qu'élément d'assiette.

100. Le taux d'augmentation de 16,7 % enregistré par la taxe sur les débits de boissons en 2013, cède le pas à une baisse de 3,5 % en 2014. La taxe ne représente, avec ses 155 MDH de recettes, que 6 % du total des recettes des taxes gérées directement par les communes. Cette faible

contribution est en contradiction avec le potentiel réel de cette taxe, eu égard à l'importance de son champ d'application. Les déclarations comportent des montants insignifiants. La taxe constitue un double emploi avec la TVA.

101. Avec des recettes de 197 MDH en 2014, la taxe de séjour qui a enregistré un taux d'augmentation de 10 %, représente 7,4 % du total des taxes gérées directement par les communes. Cette taxe a connu une diminution en 2012 (- 12,4 %) bien que le secteur ait enregistré une amélioration de 4 % en termes de nuitées. Sur la période 2011-2013, le taux d'augmentation de la taxe (4,7 %) demeure inférieur au taux de croissance du secteur qui affiche 13,3 % d'amélioration. La taxe de séjour est limitée par la multiplicité des exonérations et des tarifs et par les difficultés d'application et de contrôle.

102. Le rendement de la taxe sur l'extraction des produits de carrières connaît une évolution baissière, passant de 12,3 % en 2012, à 0,6 % en 2013 régressant de 20,4 % en 2014, exercice au terme duquel le produit de la taxe a atteint 140 MDH, soit 6,8 % de l'ensemble des recettes des taxes gérées directement par les communes. La taxe connaît certaines insuffisances qui en altèrent la cohérence et en limitent le rendement, notamment en raison de la vétusté des tarifs et de l'absence de contrôle.

103. En 2014, le produit de la taxe sur les eaux minérales et de table s'élève à 87 MDH, et représente 3,7 % des recettes des taxes gérées directement par les communes. Ce rendement est limité à cause du tarif qui ne tient pas compte de l'évolution des prix. La taxe se caractérise par une certaine transparence. Le contrôle des déclarations demeure tributaire du renforcement des capacités des communes et nécessite, le cas échéant, le recours à l'expertise et aux compétences externes.

104. Le rendement de la taxe sur le transport public de voyageurs demeure faible par rapport au champ d'application (1 % des recettes des taxes gérées directement par les communes). Avec un taux d'augmentation de 52 %, l'exercice 2013 est marqué par une évolution significative. Toutefois, l'année 2014 enregistre un renversement de tendance, les recettes de la taxe baissant de 31 %. La taxe est caractérisée par une pluralité de tarifs et par une absence de maîtrise de son assiette, en raison notamment d'un déficit au niveau de l'échange d'informations.

Redevances gérées par les communes

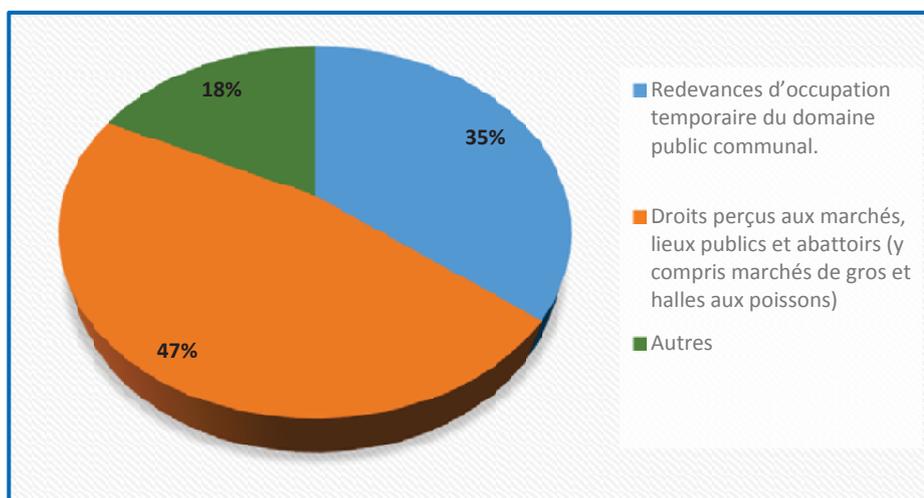
105. En 2014, les redevances d'occupation temporaire du domaine public communal occupent, avec 36 % du produit global des redevances, la 1^{ère} place dans la structure des recettes, suivies par la redevance sur les ventes dans les marchés de gros et halles aux poissons (27 % des recettes de l'ensemble des droits). Cette dernière redevance a connu une baisse de 10 % en 2014 ; alors que les redevances d'occupation temporaire sont demeurées quasi stables.

Evolution et structure des redevances communales

En MDH

Désignation	2013	2014	Evolution (%)	Structure (%)	
				2013	2014
Taxe sur la dégradation des chaussées	29	27	-6,9	1,7	1,6
Taxe de légalisation des signatures et de certification des documents	77	64	-16,9	4,7	3,9
Droits d'abatage	130	153	17,7	7,9	9,3
Droits perçus sur les marchés et lieux de vente publics	191	180	-5,8	11,6	10,9
Droit de fourrière	27	28	3,7	1,6	1,7
Droit de stationnement sur les véhicules affectés à un transport public de voyageur	26	100	284,6	1,6	6,1
Droits d'état civil	85	72	-15,3	5,2	4,4
Redevance sur les ventes dans les marchés de gros et halles aux poissons	488	439	-10,0	29,7	26,6
Redevance d'occupation temporaire du domaine public communal	421	424	0,7	25,7	25,7
Redevance d'occupation temporaire du domaine public communal par des biens meubles et immeubles liés à l'exercice d'un commerce, d'une industrie ou d'une profession	168	161	-4,2	10,2	9,8
Contribution des riverains aux dépenses d'équipement et d'aménagement	1	1	0,0	0,06	0,1
Total	1.641	1.649	0,5	100,0	100,0

106. L'importance des droits liés au foncier et au patrimoine se reflète à travers la part des redevances d'occupation temporaire du domaine public qui représente 35,5 % de l'ensemble des prélèvements de cette catégorie.



Structure des redevances communales par catégorie

107. Le produit de la redevance sur les ventes dans les marchés de gros et halles aux poissons qui est de 488 MDH en 2013 baisse à 440 MDH en 2014. Sa part dans le montant total des redevances diminue de 29,7 % à 26,6 %. Le potentiel de cette redevance est conséquent eu égard à son champ d'application. Le taux de croissance de 3,8 % reste modeste, en raison de la prolifération de circuits de distribution irréguliers.

108. La redevance sur l'occupation temporaire du domaine public communal s'applique dans le cadre des activités de construction et des activités commerciales, industrielles ou professionnelles. En 2014, cette redevance a généré d'importantes recettes en quasi stabilisation par rapport à 2013, soit un montant de 424 MDH, représentant 25,7 % du produit global des redevances. Le déficit en termes de population identifiée se double d'une carence au niveau de la maîtrise des surfaces concédées, ce qui ne permet pas la dynamisation du potentiel de cette redevance.

109. En 2014, le produit de la redevance d'occupation temporaire du domaine public communal par des biens s'élève à 161 MDH, en baisse de 4 % et représente 10 % de l'ensemble du produit des redevances. Son assiette complexe s'avère difficilement maîtrisable, en raison notamment de dysfonctionnements dans l'échange d'informations.

Recouvrement

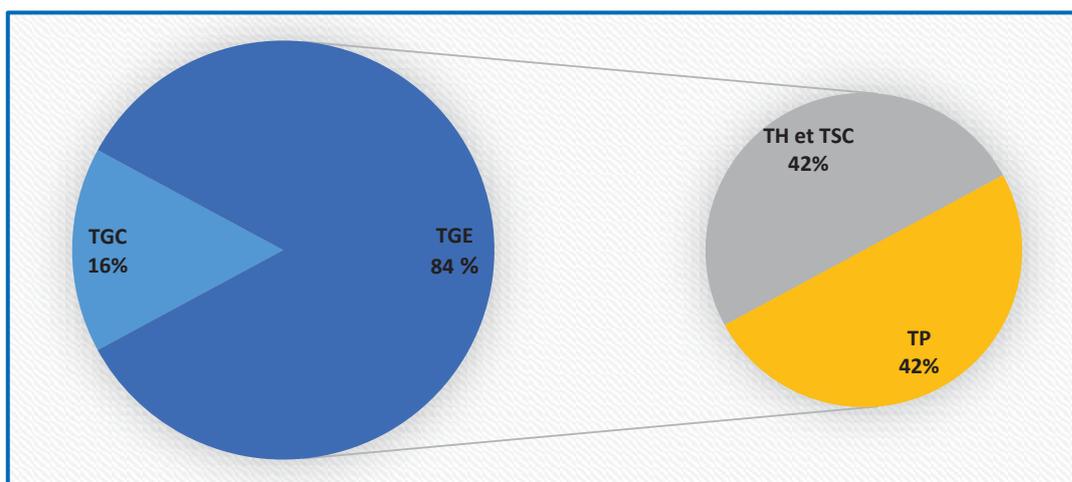
110. Entre 2009 et 2013, les restes à recouvrer sont passés de 13 MMDH à 16,8 MMDH enregistrant une aggravation de 29 %. Le taux d'augmentation annuel moyen de 7,3 % traduit un déficit structurel de recouvrement.

Evolution des restes à recouvrer au titre de la période 2009-2013

Type de taxes	2009	2010	2011	2012	2013
Taxe d'habitation et taxe de services communaux	5.942	5.994	6.245	6.805	7.091
Taxe professionnelle	4.804	5.193	5.684	6.550	7.093
Taxes et redevances gérées par les communes	2.284	2.184	2.400	2.672	2.668
Total	13.031	13.371	14.329	16.026	16.852

En MDH

111. La figure ci-dessous montre la prédominance des restes à recouvrer des taxes gérées par l'Etat (84,2 % en 2013) et l'importance de ceux relatifs à la taxe d'habitation et à la taxe de services communaux (42,1 % en 2013).



Structure des restes à recouvrer en 2013

112. Le taux de recouvrement des émissions de l'année est relativement élevé se situant à 97 % en 2009, à 78 % en 2012 et à 90 % en 2013, alors que le taux de recouvrement consolidé (émissions de l'exercice et restes à recouvrer) est plus bas, oscillant autour de 28 %.

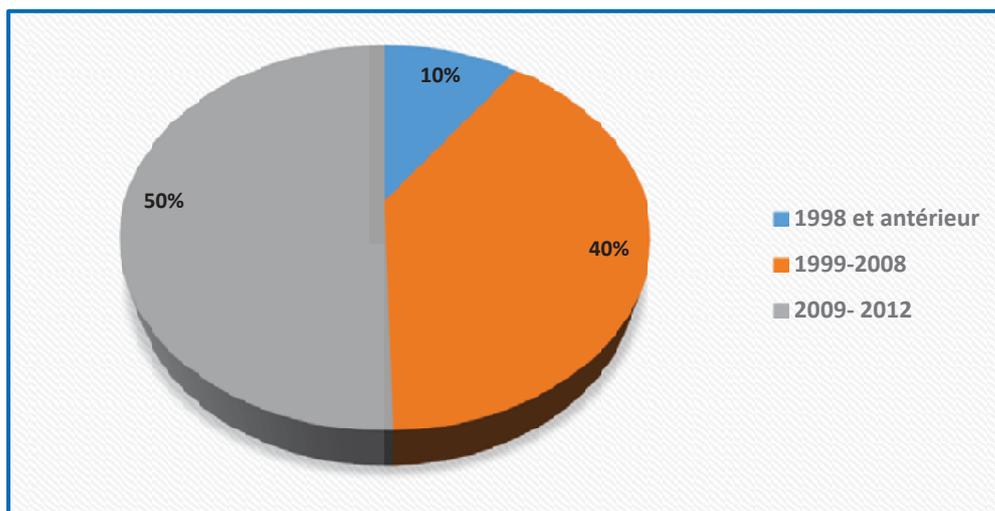
Le niveau relativement élevé du taux de recouvrement de l'exercice ne constitue pas une performance en soi. A titre d'illustration, en 2013, les arriérés au titre de l'exercice (qui ont représenté 10 % de l'encours puisque le taux de recouvrement de l'exercice s'est établi à 90 %) se sont ajoutés au stock des restes à recouvrer.

113. Le taux de recouvrement s'accroît en moyenne de 4,7 % au titre de la période 2009-2013, niveau insuffisant pour éponger les restes à recouvrer, lesquels continuent d'augmenter au rythme annuel moyen de 7,7 %, ce qui traduit la non-maîtrise du processus de recouvrement et une propension préoccupante à l'aggravation des arriérés.

114. Entre 2009 et 2013, les restes à recouvrer concernant la taxe professionnelle ont accusé une augmentation de 48 %, suivis de ceux relatifs à la taxe d'habitation et à la taxe de services communaux qui ont progressé de 19,3 % puis de ceux afférents aux taxes gérées directement par les communes qui ont augmenté de 17 %.

115. Le classement des restes à recouvrer, selon une balance âgée au 31/12/2012, permet de constater que :

- avec 1,6 MMDH, les créances antérieures à 1999 ne représentaient que 10 % du montant global ;
- en dix ans, de 1999 à 2008, ces créances ont été multipliées par 4, passant à 6,4 MMDH, soit 40 % de l'ensemble des restes à recouvrer ;
- en 4 ans (de 2009 à 2012), ce montant a connu une augmentation de 30 %, atteignant 8 MMDH, soit 50 % du montant global des restes à recouvrer.

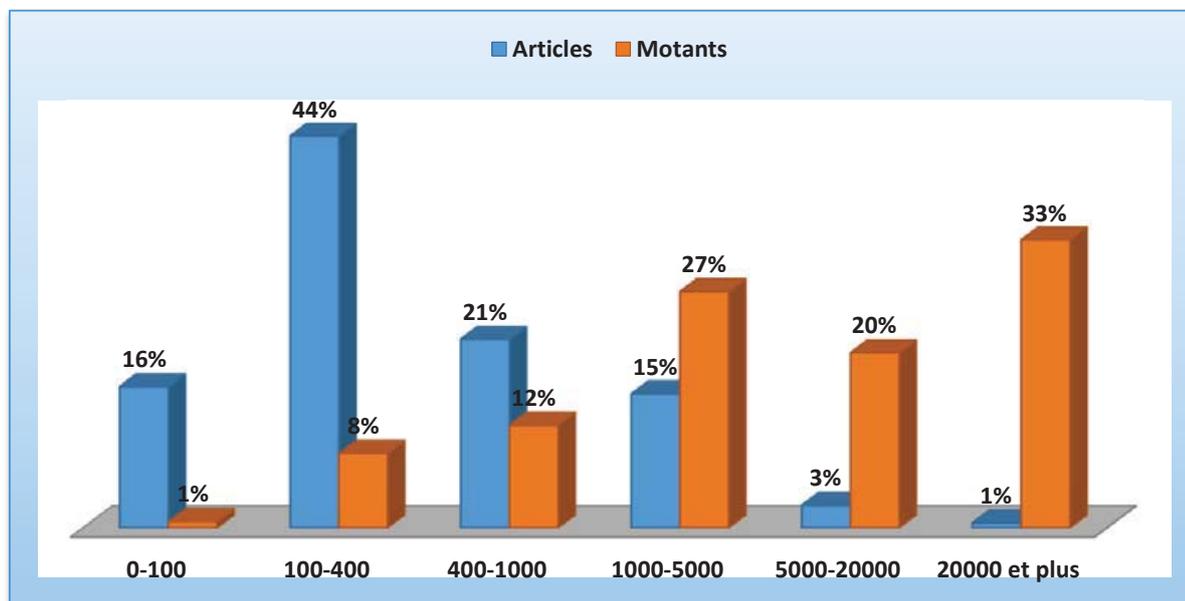


Balance âgée des RAR au 31/12/2012

116. La segmentation des restes à recouvrer au 31/12/2012, selon des classes de montants variant de 100 DH à plus de 20.000 DH, montre que :

- 60 % des articles concernent des cotes de 400 DH et moins, soit 9 % en valeur ;
- jusqu'à 1000 DH, les cotes représentent 82 % du nombre des articles et seulement 21 % en valeur ;
- les articles dont les cotes sont supérieures à 5000 DH représentent 4 % en nombre et 52 % en montant.

Cette structure, qui révèle des disparités dans la répartition des restes à recouvrer selon les tranches retenues, ne devrait pas masquer la grande concentration et l'accumulation qui caractérisent les arriérés.



Structure des RAR par cotes

117. La tendance structurelle d'aggravation des restes à recouvrer a été atténuée suite aux effets de l'amnistie des pénalités et majorations d'assiette, des intérêts de retard et des frais de poursuite, introduite par la loi n°120-12.-Cette mesure prise dans le cadre de dispositions d'incitation au paiement des impôts a contribué, dans une certaine mesure, à l'amélioration du recouvrement des taxes locales. La réduction de 12 % en 2012 à 5 % en 2013 du taux d'augmentation des restes à recouvrer peut être considérée comme un indicateur significatif en la matière.

Contentieux

118. De 2007 à 2012, le nombre des réclamations au titre des taxes locales gérées par l'Etat est passé de 29.000 à 34.500 enregistrant une augmentation de 19 %, soit une moyenne annuelle de 4,7 %. Ces données couvrent une disparité entre le contentieux afférent à la taxe d'habitation cumulée à la taxe de services communaux et celui relatif

à la taxe professionnelle. Le premier présente une tendance presque stationnaire, le nombre de réclamations n'augmentant que de 3,2 %, sur la période passant de 20.000 à 21.000 ; le second montrant une progression importante de 55 %, en passant de 8.800 à 13.600.

119. Au titre de la période 2007-2012, le contentieux des taxes gérées par l'Etat représente en moyenne 39 % du nombre de réclamations relatives aux différents impôts et taxes administrés par la direction générale des impôts. Ce taux est largement disproportionné par rapport à la part relative au produit des taxes locales gérées par l'Etat dans l'ensemble des prélèvements fiscaux qui s'est située à 2,6 % en 2012.

120. En valeur, le contentieux s'établit, en moyenne, à 0,7 % des émissions au titre de la période 2007-2012. Ce taux atteint 0,4 % pour la taxe d'habitation et la taxe de services communaux et 0,9 % pour la taxe professionnelle.

121. En ce qui concerne les taxes gérées directement par les communes, l'évolution des dégrèvements et des admissions en non-valeur montre un pic en 2010, exercice au cours duquel ces dégrèvements et admissions en non-valeur ont représenté presque le quart des prises en charge. Sur la période 2009-2012, ce taux qui oscille autour de 6 %, appelle à la vigilance car il représente près de 8,5 fois celui observé au niveau la fiscalité locale gérée par l'Etat.

Administration

122. Les dysfonctionnements résultent en grande partie de l'absence d'un système de gouvernance capable de prendre en charge la gestion fiscale dans ses diverses dimensions, notamment au plan de l'organisation de l'ensemble du processus d'imposition et des structures appropriées pour une mise en œuvre efficace des taxes locales.

123. Si la persistance de ces dysfonctionnements nécessite l'amélioration de la gestion des taxes locales administrées par l'Etat, la problématique

s'exprime avec plus d'acuité en ce qui concerne les taxes gérées directement par les communes qui connaissent un déficit structurel et endogène.

124. Le schéma organisationnel, les processus fonctionnels ainsi que les dysfonctionnements qu'ils engendrent, au niveau des taxes locales gérées par l'Etat, ne présentent pas un caractère rédhibitoire. Ils demeurent perfectibles à moyen terme si des ajustements sont mis en œuvre en matière de renforcement des structures dédiées et en matière d'intégration au système global de taxation de la direction générale des impôts.

125. L'absence de certaines structures pour une prise en charge ciblée des questions législatives, réglementaires et opérationnelles est à la base de difficultés dans la lisibilité des dispositions fiscales et de la faiblesse de la doctrine administrative en la matière, d'autant que ces dispositions ne sont pas appuyées, à la différence de la fiscalité d'Etat, par une circulaire d'application.

126. Le déficit le plus marquant concerne les modalités de résorption de l'écart de plus en plus important entre le développement de la matière imposable et la capacité de son traitement par l'administration.

127. La procédure de recensement est rarement mise en œuvre en raison de sa complexité et de l'importance des moyens qu'elle exige. Elle est souvent inefficace car non exhaustive et handicapée par de nombreux dysfonctionnements dont notamment les carences en matière d'adressage. Elle n'est toujours pas relayée par des procédés moins onéreux et plus efficaces, offrant la possibilité de mobiliser les potentiels mutualisables disponibles et de faire appel aux nouvelles techniques permises par les progrès technologiques.

- 128.** Le système d'information de la fiscalité locale ne fonctionne pas selon une approche d'intégration, privant cette dernière des avancées enregistrées au niveau du processus fiscal relatif aux impôts d'Etat.
- 129.** Les conditions de gestion des taxes locales par les communes souffrent d'un ensemble de précarités affectant profondément la mise en œuvre du processus fiscal à des degrés variables selon les taxes et les redevances prises en charge, particulièrement la TNB, la taxe sur les opérations de lotissement, la taxe sur les débits de boissons et les redevances d'occupation temporaire du domaine public.
- 130.** L'administration communale n'est pas préparée au plein exercice de ses prérogatives et n'est pas suffisamment outillée en termes d'expertise, d'encadrement et de moyens humains et matériels pour gérer l'assiette relative à 21 taxes et redevances communales.
- 131.** L'absence de coordination et le manque d'échange d'informations avec les services extérieurs sont à considérer parmi les points faibles de la gestion de la fiscalité locale.
- 132.** Au-delà de l'indisponibilité du volet applicatif des solutions informatiques pour l'aide aux travaux fiscaux, c'est la carence d'un véritable système d'information ouvert sur les usagers, notamment à travers les portails de télé-services, qui fragilise l'action fiscale locale.
- 133.** Les insuffisances sont autant le fait de :
- la faiblesse des moyens de l'administration fiscale locale et les conditions peu favorables au déploiement de l'action fiscale ainsi que les contraintes de moyens de l'administration fiscale nationale ;
 - la complexité du système fiscal local ;

- la quasi-absence d'instruments de promotion d'une culture fiscale citoyenne.

134. La gestion fiscale n'est pas conduite selon une approche centrée sur l'utilisateur et mettant l'accent sur la recherche de la performance et de la qualité de service.

Recommandations et pistes de réforme

135. La fiscalité des collectivités territoriales se présente, non seulement comme une ressource financière destinée à couvrir les charges des services publics locaux, mais également comme un instrument de politique économique qui participe à la consolidation du processus de décentralisation, pierre angulaire dans l'édification d'un Etat démocratique et moderne.

136. L'amélioration du rendement du système fiscal local par une exploitation significative du potentiel est intimement liée à la cohérence de l'architecture de ce système, composé d'une fiscalité propre et de ressources fiscales transférées, pouvant être complétées par une fiscalité partagée.

137. Par référence aux bonnes pratiques internationales, la Cour considère que la logique de toute politique fiscale cohérente devrait résider dans la complémentarité des différentes ressources de financement.

138. Pour aller dans le sens de cette configuration et pour atteindre les objectifs globaux en termes de péréquation et de financement ciblés à partir de ressources de transfert, la Cour recommande de consolider la cohérence et l'efficacité du système fiscal local selon une démarche progressive à travers :

- le renforcement des ressources fiscales propres ;
- le partage des impôts d'Etat selon des critères rationnels ;
- l'allocation des ressources fiscales de transfert, en fonction de normes, permettant de combler les disparités identifiées entre collectivités territoriales par des mécanismes de péréquation appropriés.

139. Dans le contexte de la réforme en cours sur la régionalisation, la Cour préconise l'élaboration d'une vision unifiée de la fiscalité locale

permettant le développement de ressources fiscales nécessaires à toutes les collectivités territoriales (régions, préfectures, provinces et communes) dans la perspective d'accompagner le transfert de certaines attributions de l'Etat aux collectivités territoriales.

140. En vue de réhabiliter le principe d'équité, la Cour recommande de privilégier, dans la réforme de la fiscalité locale, le recentrage sur sa fonction première comme source de financement s'adaptant aux capacités contributives des citoyens et aux impératifs de compétitivité des entreprises.

Les enseignements tirés des expériences étrangères montrent que la multiplicité des fonctions assignées à la fiscalité locale en tant que source de financement, outil de tarification ou instrument de politique économique et sociale, peut conduire à une prise en compte partielle et peu cohérente du principe d'équité.

141. La Cour considère que les principes directeurs guidant les réformes devraient privilégier la simplification et la cohérence et s'attacher davantage à l'efficacité, à l'équité et à la transparence. La modernisation du système passe par un grand effort en matière de lisibilité à même de faciliter l'adhésion des citoyens et de renforcer l'acceptabilité de la fiscalité locale par les contribuables.

142. La feuille de route des réformes préconisée par la Cour doit couvrir les amendements et les améliorations du dispositif légal, des organes et procédures de mise en œuvre, des modes de pilotage et d'orientation ainsi que l'allocation des ressources dédiées à l'administration de la fiscalité locale.

143. La Cour recommande d'engager une démarche globale de codification de la législation fiscale intégrant à la fois celle de l'Etat et celle des collectivités territoriales. Les pays ayant fait ce choix ont enregistré une grande avancée en matière de simplification,

d'harmonisation, de lisibilité, de convergence et de cohérence de leur système fiscal.

144. La Cour considère que la simplification de la fiscalité locale nécessite également un nouvel éclairage sur la composition de ses différentes sources en vue d'identifier les possibilités de substitution et/ou de compensation au sein de catégories de taxes et entre ces dernières et les ressources transférées par l'Etat.

Pour pallier la superposition des impositions, la Cour recommande de centrer la fiscalité locale sur les impôts fonciers et d'éviter de recourir à des taxes dont l'assiette est déjà soumise à la fiscalité d'Etat.

La répartition inégale sur le territoire de l'assiette foncière fiscale devrait être rééquilibrée par la mobilisation d'autres ressources fiscales à travers le partage d'impôts d'Etat.

Les choix de politiques fiscales devraient prévoir des ressources de transfert, chaque fois que le potentiel fiscal s'avère insuffisant, notamment lorsqu'il s'agit des communes particulièrement défavorisées.

145. La Cour préconise la consolidation de la dimension de la taxation du foncier et du domaine professionnel, prédominante dans la fiscalité locale actuelle.

A l'instar des expériences internationales, les contraintes liées à cette catégorie de taxes (vieillesse des valeurs locatives, imposition des actifs professionnels...) devraient être levées par des mécanismes de rectification ad-hoc à travers, notamment, les dispositifs de rééquilibrage et de stabilisation permis par la péréquation et devraient faire l'objet d'approches plus circonstanciées en vue d'un traitement adapté aux spécificités du tissu socio-économique national.

146. La Cour recommande de mener des études approfondies avant tout recours aux mécanismes d'imposition du revenu au titre de la fiscalité locale qui pourraient être légitimés par le souci de consolidation de tous les impôts à caractère foncier au profit des collectivités locales.

147. La Cour considère que la simplification du système fiscal local devrait être entreprise selon les axes suivants :

- les droits, redevances et contributions, ne revêtant pas le caractère de taxes, devraient être soustraits de la législation fiscale et être régis par voie réglementaire ;
- certaines taxes locales dont l'exploitation du potentiel ne permet pas de mobiliser un apport budgétaire significatif devraient faire l'objet d'évaluation en termes de coût/rendement en vue de procéder à des arbitrages plus efficaces, en envisageant des options de refonte, de fusion, de réaménagement, voire de suppression ;
- le choix en matière de couverture de certaines dépenses locales ne devrait pas se fonder sur la fiscalité comme élément exclusif de financement, mais devrait s'ouvrir sur d'autres instruments, notamment la tarification en contrepartie de prestations rendues.

148. La Cour recommande que certaines taxes locales à caractère économique, tel que les droits d'abattage et les redevances sur les ventes dans les marchés de gros et halles aux poissons, fassent l'objet d'un réexamen en vue d'identifier les opportunités de leur transformation en rémunération du service rendu.

La tendance qui se dégage de l'évolution de la fiscalité locale au plan international est la substitution de la tarification à l'imposition économique, modalité plus appropriée pour traduire la contrepartie du service offert par la collectivité et pour refléter le lien entre la

contribution aux charges publiques et l'utilisation des biens et services publics.

- 149.** La Cour préconise que certaines procédures devraient faire l'objet d'un réexamen dans le sens de l'assouplissement, de la simplification et de l'adaptation dans la mesure où les procédures en vigueur (assiette, contentieux et contrôle fiscal), reprises sur les impôts d'Etat, se sont souvent avérées inappropriées par rapport aux spécificités de certaines taxes communales.
- 150.** La Cour recommande de procéder, en priorité, à la publication d'une circulaire d'application de la fiscalité locale, sachant que les dispositions législatives relatives aux taxes locales n'ont pas fait l'objet de textes d'interprétation administrative depuis la réforme de 2008.
- 151.** La Cour préconise d'initier une réflexion au sujet de l'opportunité d'introduire des dispositions de rescrit qui engagent expressément l'administration sur l'interprétation de la loi en vue d'enrichir les approches en matière de fiscalité locale, d'améliorer le traitement des taxes, notamment à travers des processus standardisés, de promouvoir l'équité fiscale et de permettre une réduction du contentieux.
- 152.** La Cour recommande de mener un travail d'évaluation des dépenses fiscales relatives à la fiscalité locale en définissant le périmètre des mesures fiscales préférentielles selon une démarche progressive et en fonction des moyens disponibles.
- 153.** La Cour recommande de revisiter les modalités d'affectation de la part de la TVA revenant aux collectivités territoriales et d'améliorer les conditions de son attribution en prenant en considération les changements institutionnels relatifs à la décentralisation.

Il convient de rappeler que l'affectation d'une part de la TVA aux collectivités territoriales n'est pas une singularité de notre pays, sachant que dans d'autres Etats, notamment ceux de l'UE, la TVA

représente une part importante des ressources fiscales des entités décentralisées en contrepartie des transferts des charges dont elles ont la responsabilité.

154. La Cour recommande l'établissement d'un rapport annuel sur la fiscalité locale présentant, notamment, les réformes en cours ou celles projetées, ainsi que les réalisations de l'exercice en ce qui concerne les taxes gérées par l'Etat, les taxes gérées par les CT et les ressources transférées.

155. En vue d'une plus grande efficacité du système, la Cour recommande de mener une réflexion approfondie sur l'opportunité du remplacement de certaines taxes à faible rendement et dont le coût d'administration est élevé, soit par d'autres mécanismes de financement, soit par des prélèvements fiscaux simples et à large assiette, soit par des dotations budgétaires ou par des rémunérations pour services rendus.

156. La Cour considère que l'un des principaux axes de la réforme devrait cibler les objectifs suivants :

- l'unification, notamment à travers un processus d'éviction du dualisme d'imposition, consistant en la ponction fiscale sur la même matière imposable, à l'intérieur des composantes de la fiscalité locale et entre cette dernière et la fiscalité d'Etat ;
- le renforcement de l'efficacité par une meilleure mobilisation du potentiel fiscal, notamment en visant les assiettes fiscales significatives et en évitant la déperdition due à l'émiettement de la matière imposable ;
- la priorisation des approches simples en termes de choix de taxes ou d'assiettes par rapport aux impôts complexes, notamment les taxes basées sur le chiffre d'affaires, sur le coût ou sur des quantités difficiles à déterminer ou à évaluer ;

- la limitation du nombre de taxes et la vigilance quant au risque de multiplicité de ces dernières.

157. La Cour recommande de procéder à une évaluation de la réforme instituant la taxe professionnelle, tout en mettant à profit les avancées en matière d'atténuation de la pression fiscale sur l'investissement par le plafonnement des actifs assujettis et par la baisse de la charge fiscale liée aux diminutions successives ayant affecté les coefficients applicables à la valeur locative.

158. En matière de taxe professionnelle, la Cour préconise de réexaminer le bien-fondé de la différenciation entre activités due à l'application de taux multiples qui compliquent le fonctionnement de cet impôt.

159. La Cour considère que l'unification des taux de la taxe professionnelle, outre l'importance de la simplification et de la cohérence qu'elle introduit, permet plus d'efficacité, d'équité et moins de contentieux en palliant les difficultés inhérentes à l'absence d'exhaustivité de la nomenclature des professions et aux problèmes de classification qui en découlent.

160. La Cour recommande une évaluation prioritaire de la taxe d'habitation, dont le produit est devenu de plus en plus résiduel, en vue d'identifier les axes de réforme, notamment au plan de la gouvernance.

161. S'agissant de cette taxe, la Cour préconise d'éviter les mécanismes de personnalisation qui en compliquent le fonctionnement et de procéder à l'examen des répercussions de la baisse et de l'unification des taux d'imposition en liaison avec l'élargissement d'assiette, notamment par la suppression ou l'atténuation des exonérations et des abattements.

162. La Cour considère comme impératif de procéder, dès à présent, aux travaux de réhabilitation nécessaires pour assurer plus d'efficacité, à travers notamment :

- une nouvelle approche en matière de prise en charge de la population assujettie en améliorant, en modernisant et en intensifiant les opérations de recensement, le cas échéant, par la mobilisation des ressources exceptionnelles et en faisant appel aux nouvelles technologies d'information et de communication ;
- l'adoption d'autres alternatives d'identification des assujettis, notamment par le recours à des fichiers extérieurs, à la mobilisation des informations des gestionnaires des réseaux de distribution d'eau et d'électricité agissant dans le territoire des communes ;
- la redynamisation par la mise en œuvre de normes objectives et consensuelles de nature à remédier au vieillissement des valeurs locatives et aux tendances de sous-évaluation des bases d'imposition ;
- l'établissement de grilles de loyers comme éléments de référence, selon des critères de neutralité et de transparence ainsi que leur publication à grande échelle.

163. La Cour recommande :

- la consolidation de la taxe de services communaux, notamment en sauvegardant les effets attendus de la réhabilitation de la taxe d'habitation et des améliorations relatives à la taxe professionnelle ;
- la vigilance en ce qui concerne toute dépense fiscale affectant cette taxe dont l'atout principal réside dans l'absence de toute exonération temporaire ;

- le réexamen de l'exonération du patrimoine des administrations publiques en raison de la moins-value fiscale qu'elle fait subir aux communes en vue d'en évaluer les enjeux et de déterminer, le cas échéant, les voies de compensation possibles.

164. La Cour recommande l'unification des tarifs de la taxe sur les terrains urbains non bâtis , avec la possibilité d'appliquer un tarif réduit aux terrains non viabilisés et ce, en raison des dysfonctionnements relevés du fait de la fourchette des tarifs d'imposition et, notamment, des écarts importants de taxation constatés entre les communes et de leurs effets sur le plan de l'acceptabilité et de l'efficacité de l'impôt.

165. En matière de taxe sur les opérations de construction, la Cour recommande un rattrapage progressif par la modification du tarif en s'inspirant notamment des coefficients d'actualisation retenus en matière d'impôt sur le revenu relatif aux profits immobiliers, en vue de pallier l'insuffisance de rendement découlant de la dégradation du niveau d'imposition effectif inhérente à l'application de tarifs anciens.

166. La Cour recommande :

- l'abrogation, à terme, de la taxe sur les opérations de lotissement et son remplacement par une contribution forfaitaire basée sur l'application d'un taux à la superficie viabilisée et ce, pour améliorer le rendement de cet impôt et pour simplifier sa gestion ;
- dans le cas du maintien du système actuel :
 - l'unification du traitement fiscal des équipements assujettis pour la détermination du coût servant de base à la liquidation de la taxe sur les opérations de lotissement ;

- l'amélioration significative de la gouvernance pour une appréhension adéquate du coût d'équipement constituant la base d'imposition.

167. Considérant que la taxe sur les débits de boissons présente de nombreux inconvénients, particulièrement en faisant double emploi avec la TVA, l'absence de maîtrise des éléments de déclaration et le faible rendement, notamment eu égard au coût élevé de sa gestion, la Cour recommande d'étudier les problématiques spécifiques à cette taxe, de proposer une réforme permettant de pallier ses insuffisances et de chercher, le cas échéant, des solutions alternatives.

168. Du point de vue de la Cour, certaines exonérations au titre de la taxe de séjour doivent être revues dans le sens de l'élargissement de l'assiette. La structure des tarifs mérite d'être réduite en vue de plus de simplification et ce, le cas échéant, dans le cadre d'un réexamen de la fiscalité du secteur du tourisme.

169. La Cour recommande la revue des tarifs qui ont été érodés par l'évolution des prix en vue d'améliorer le rendement de la taxe sur l'extraction des produits de carrières et le renforcement du contrôle à travers le recours aux prestataires spécialisés, notamment dans la topographie et la géo-détection.

170. En ce qui concerne la taxe sur les eaux minérales et de table, la Cour recommande la correction de l'effet résultant de la baisse du taux effectif en termes réels lié au caractère spécifique (non ad-valorem) de cette taxe, à travers l'ajustement périodique de son tarif.

171. La Cour recommande d'étudier les problématiques de la taxe sur le transport public de voyageurs et des droits de stationnement sur les véhicules affectés à un transport public de voyageurs, caractérisés par des difficultés d'application et par la faiblesse de leur rendement, dans la perspective de leur éventuelle refonte.

172. En vue de pallier les insuffisances relevées à l'endroit des redevances d'occupation temporaire du domaine public imputables à l'absence d'un cadre normatif approprié à l'occupation temporaire et conduisant à une gestion dépourvue d'objectifs ou de programmation, la Cour recommande :

- la maîtrise spatiale du domaine concerné, notamment à travers des opérations de recensement ou de géo-détection ;
- l'établissement de règlements d'occupation simples et adéquats ;
- la revalorisation et l'unification des redevances selon une démarche actualisée et adaptée à l'environnement concerné.

173. La Cour recommande la transformation en tarifs des redevances sur les ventes dans les marchés de gros et halles aux poissons et droits d'abattage, et ce, à terme et selon une démarche progressive. Cette réforme devrait être conduite à la suite d'études et d'évaluations préalables portant notamment sur :

- l'identification des niveaux appropriés d'imposition ou de tarification, le cas échéant, en fonction des prestations fournies ;
- la mise à niveau et la modernisation des chaînes des intervenants et des intermédiaires ;
- la possibilité d'introduire de nouveaux modes de gouvernance, y compris la gestion déléguée et le partenariat public-privé.

174. La Cour recommande d'engager une réflexion sur le dispositif de contribution des riverains aux dépenses d'équipement et d'aménagement, eu égard aux problèmes d'acceptabilité que cette contribution pose et à son rendement, au demeurant, insignifiant.

175. La Cour recommande la création d'un comité des finances des collectivités territoriales de vocation transversale ayant pour mission,

entre autres en ce qui concerne la fiscalité locale, d'impulser, de coordonner et d'arbitrer l'action fiscale locale, avec l'objectif d'instaurer plus d'efficacité dans le fonctionnement des services locaux et d'assurer l'efficience dans la mobilisation du potentiel fiscal. Ce comité consultatif serait composé de représentants du ministère de l'intérieur et du ministère de l'économie et des finances ainsi que d'élus locaux.

176. Les attributions de ce comité devraient permettre :

- d'apporter un appui aux collectivités territoriales et aux différentes entités impliquées dans le processus fiscal ;
- d'aider les collectivités territoriales à procéder aux études fiscales, à l'évaluation du potentiel fiscal et aux modalités de sa mobilisation ;
- d'émettre des propositions et donner un avis sur les projets de modifications législatives ou réglementaires concernant la fiscalité locale ;
- de contribuer à l'élaboration du rapport annuel sur la fiscalité locale recommandé précédemment.

177. La Cour recommande de consolider les émissions des taxes locales gérées par l'Etat, notamment à travers :

- la gestion de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et de la taxe de services communaux par le système d'information de la DGI et particulièrement au niveau du système intégré de taxation dédié à l'assiette des impôts d'Etat ;
- le renforcement des structures opérationnelles en charge des taxes locales sur le plan des méthodes, des outils et des ressources ;

- l'amélioration des conditions de coopération fiscale avec les collectivités territoriales.

178. La Cour recommande que les acteurs locaux s'impliquent dans le processus fiscal et assurent le pilotage et le suivi nécessaires des opérations d'assiette, développent le contrôle et se préoccupent davantage du contentieux, notamment dans le sens de la préservation de l'équité fiscale, sachant que le domaine fiscal devrait recueillir l'importance qui lui revient dans la hiérarchie des compétences dont les collectivités territoriales sont investies.

179. La Cour recommande d'examiner l'opportunité de mettre en place les structures appropriées d'une administration fiscale locale selon un modèle qui serait différencié en fonction de la taille des collectivités territoriales concernées et, par conséquent, de leur potentiel fiscal. Il convient de noter que l'absence d'une administration fiscale constitue une entrave sérieuse à une mise en œuvre efficace des taxes locales.

A titre transitoire et eu égard à l'importance capitale des enjeux liés à la gouvernance, la Cour préconise la prise en charge par la direction générale des impôts de la gestion intégrale des taxes locales autres que les redevances et les taxes liées à des autorisations délivrées par les communes.

Cette recommandation s'avère d'autant plus opportune que la direction générale des impôts est appelée à être de plus en plus impliquée dans le processus fiscal local, notamment à travers le partage fiscal prévu en faveur de la région et la nécessité de renforcer la responsabilisation des intervenants dans ce processus. Cette direction, largement déconcentrée, semble la mieux outillée pour prendre en charge cette mission.

180. La Cour préconise de renforcer le processus de recouvrement des taxes locales, notamment à travers la résorption de la problématique

des restes à recouvrer qui absorbe une part importante des ressources humaines et matérielles de l'administration aux dépens de l'encaissement normal des impositions émises au titre de l'exercice. Une évaluation circonstanciée et exhaustive devrait être menée en la matière en vue d'identifier les montants tendanciellement irrécouvrables et de prononcer les admissions en non-valeur qui en découlent.

181. La Cour recommande l'intensification de l'effort de recouvrement des émissions de l'exercice et la rationalisation des procédures de contrainte en adaptant les possibilités permises par les instruments appropriés prévus par la législation en vigueur à l'importance des enjeux et à la nature des risques, en vue notamment d'une action en recouvrement plus efficiente.

Un dispositif de recouvrement spécialement dédié aux cotes dont le montant n'est pas suffisamment élevé pour justifier l'engagement des procédures conventionnelles devrait être mis en place.

182. La Cour recommande la mise en place d'un système d'information dédié à la gestion fiscale couvrant les fichiers d'identification et les prises en charge, permettant de constituer des bases de données nécessaires aux opérations d'assiette et de contrôle.

183. La Cour préconise de réserver une attention particulière à la mise en place ou au renforcement de structures d'accueil et d'information en mesure de répondre valablement aux attentes des contribuables en vue de pallier le déficit constaté à ce niveau. En outre, une amélioration significative devrait être portée à la prise en charge et au traitement des demandes d'attestations fiscales, notamment au plan de l'organisation des circuits de gestion et de la coordination entre les différents intervenants.

184. La Cour recommande que les collectivités territoriales soient dotées en ressources qualifiées pour améliorer la prise en charge des taxes locales ; cette action revêtant un caractère prioritaire. Outre les efforts de recrutement, de formation, d'établissement des manuels de procédures et d'applications de gestion appropriées et de motivation des ressources dédiées selon les bonnes pratiques des administrations fiscales, la Cour recommande d'exploiter parallèlement toutes les opportunités de mutualisation pouvant être mobilisées à cet effet, notamment par voie de redéploiement, en particulier avec la direction générale des impôts et la trésorerie générale du Royaume.



Secteur 10 Zenkat Ettoute

Hay Ryad - Rabat

Tél. : 05 37 57 67 00

Fax : 05 37 71 31 19

www.courdescomptes.ma