

## **Diagnostic de la fiscalité locale au Maroc : cas d'une municipalité**

## **Diagnosis of local taxation in Morocco: case study of a municipality**

**Mohamed ZOUHAIR**

Doctorant au Groupe ISCAE

[zouhair.mohamed@gmail.com](mailto:zouhair.mohamed@gmail.com)

**Ahmed LAABOUDI**

Professeur à la FSJES Agdal ; UMV Rabat

Directeur du Centre Marocain de Conjoncture (CMC).

**Résumé :**

On s'accorde aujourd'hui, sur le fait que la fiscalité locale au Maroc renferme des contraintes de gestion juridique, technique et administrative. C'est pourquoi le champ de la fiscalité locale est en pleine remous. Il est attendu un débat national en 2018 sur ce système et une imminente réforme du dispositif existant ayant voué ses limites. Cet état de fait est constaté à plus d'un niveau, dans la relation administration fiscale-comptable public, dans les rapports interservices et entre les cellules de l'administration fiscale locale, mais également dans la relation entre les services régionaux des impôts et ceux du comptable public (TPP/TGR). Ainsi, le thème des difficultés de recouvrement de la fiscalité locale resurgit à point nommé au moment où, une série d'écrits sur le domaine fiscal au Maroc a été produite (rapport N°9/2012 du CESE sur le système fiscal au Maroc et rapport de la Cour des Comptes sur la fiscalité locale en février 2015).

Cet article vise à présenter le diagnostic de la fiscalité locale (particulièrement des communes) et à apporter quelques propositions d'actions en faveur de l'amélioration des circuits administratifs et d'une meilleure gestion des ressources communales.

**Mots clés :** fiscalité locale ; régies de recettes ; comptable public ; rendement fiscal ; contrôle interne public.

**Abstract :**

It is assumed that local taxation in Morocco contains various management difficulties (legal, technical and administrative constraints). This why the field of local taxation is in turmoil. A national debate about moroccan local tax system is expected in 2018 and also a reform of the existing system which has shown its limits. In relationship between public accountant, tax administration, and in inter-relationships between the local tax administration cells and between services of the Ministry of Economy and Finance. In this context, the theme of local tax recovery difficulties took a renewed interest, when a plenty of reports was produced in Morocco (Report of the Economic and social Council and of the environment on the tax system in Morocco in 2012 and an other report of the Court of Accounts in February 2015). This article provides us with an opportunity to diagnose the local taxation system (especially in municipalities) and contributes by some proposals to improvement of administrative circuits for a better management of the communal resources.

**Key words :** Local taxation, regulated revenues, public accountant, fiscal performance, public internal control.

## Introduction :

La réalité complexe de la fiscalité locale est caractérisée par des difficultés d'application de dispositions juridiques, des contraintes techniques d'administration de l'impôt local et de la redevance. Le bilan des réalisations depuis l'entrée en vigueur de la loi 47-06 relative à la fiscalité locale à la veille d'une réforme de cette dernière mérite une mise au point. Des critiques à la nature de la relation entre l'administration fiscale et le comptable public caractérisée d'habituellement conflictuelle. L'opération de recouvrement des recettes, principalement par la prise en charge des ordres de recettes, est conditionnée par la nature de la relation qu'entretient le gestionnaire de la fiscalité (régie communale) avec les services extérieurs de la Trésorerie Générale du Royaume. La création d'une agence des services opérationnels témoignent de la quête continue de formes modernes d'administration de l'impôt local. D'ailleurs, requérant le droit de former une force communale pour le recouvrement des taxes et des redevances, l'exemple de la Commune urbaine de Casablanca est édifiant. Aujourd'hui, la sonnette d'alarme quant aux déficiences du système attribuant le recouvrement des ressources communales au tiers, est tirée pour une reconsidération à l'urgence des missions pérennes (assiette, recouvrement) et la réforme des rôles des acteurs. Nous sommes en la présence d'un système fiscal dichotomisé (taxes gérées par l'Etat et taxes propres). Cette dualité est-elle toujours d'actualité ? Est-elle performante ? Promeut-elle la célérité tant recherchée dans une gestion sans risques des recettes communales ? Assure-t-elle les exigences de conseil fiscal des services des finances aux services communaux ? Ainsi, les rapports interservices de la régie communale et la relation de celle-ci avec les services régionaux des impôts et le comptable public (TPP/TGR) doivent être observés par l'évaluateur de la fiscalité locale et son système. A la lumière de ces enjeux administratifs et de la technique fiscale, le thème des difficultés de recouvrement de la fiscalité locale au Maroc constitue une actualité brûlante. Surtout au moment où la Cour des Comptes a publié un rapport thématique sur la fiscalité locale au Maroc, en février 2015. Aussi, la fiscalité locale revêt des particularités d'administration de l'assiette, de liquidation qui mériteraient d'être prises en compte afin d'évaluer les risques opérationnels y afférents.

Cet article vise à diagnostiquer l'état des lieux du management de la fiscalité locale (obstacles techniques et juridiques, institutionnelles et de management ...). Il promeut une réflexion autour de quelques spécificités de l'administration fiscale locale ou communale. En revisitant le système de contrôle interne public au sein des collectivités locales (fiscal, particulièrement), il projette un éclairage sur les défaillances du management de l'impôt local

et ses limites. Il propose enfin, des méthodes de résolution des risques recensés. Ces dernières issues du champ de l'audit et de ses techniques pourraient renforcer le système de management opérationnel de l'administration fiscale locale.

Nous verrons dans ce qui suit, les enjeux de management de la fiscalité locale au Maroc, en rappelons les évidences des assises de la fiscalité et du Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE)(2012-2013) et celles fournies par la Cour des Comptes dans son rapport rendu public en 2015. Nous discutons des attentes d'une refonte du système fiscal local marocain. Ensuite, nous procéderons à un diagnostic au moyen d'une étude de cas (méthodologie qualitative). Il est présenté une série des risques afférents à la fiscalité locale, des enseignements tirés du cas objet d'étude. Enfin, des propositions d'actions sont avancées pour pallier aux risques révélés par le cas.

## **1. Les enjeux de management de la fiscalité locale au Maroc : une recherche exploratoire**

Le diagnostic du système fiscal local a été établi par les constatations faites lors des assises de 2013 autour de la fiscalité marocaine mais également suite à la publication d'un rapport thématique sur le système fiscal local particulièrement en février 2015 par la Cour des Comptes. Ces deux moments de vérité autour du domaine de la fiscalité locale nous permettent de dresser un état des lieux des difficultés et des contraintes auxquelles se heurte le dispositif local.

### **1.1. Constats des assises sur la fiscalité locale (2013)**

Lors des Assises de la fiscalité, tenues en avril 2013 à Skhirate, les intervenants avaient notamment recommandé ce qui suit :

- orienter les impôts liés à l'immobilier vers le financement des projets locaux,
- canaliser certaines taxes de l'Etat vers les collectivités locales et
- créer un fonds dédié au financement des projets de développement.
- adapter le système de fiscalité locale à la nouvelle donne de la régionalisation avancée
- Réaménager le système pour pousser les collectivités locales à rechercher de manière dynamique des recettes propres. Une faiblesse des ressources fiscales mobilisées par les collectivités locales ne cadre pas avec la donne de la régionalisation avancée du fait de l'expansion rapide des villes dont les populations expriment, de plus en plus, de fortes demandes pour le transport, le logement, les espaces verts, etc.

- Enrichir le système de nouveaux impôts qui relèvent actuellement du système fiscal de l'Etat (impôts fonciers)
- Revisiter le système fiscal avec un mécanisme à trois piliers :
  - Le premier basé sur la création de richesses locales. Ainsi, une partie (à définir) des grands impôts nationaux (impôt des sociétés, impôt sur les revenus et taxes sur les profits immobiliers) qui correspondent à la création locale de richesses doit être reversée aux communes qui les génèrent.
  - Le deuxième pilier doit comprendre les mécanismes de solidarité et de péréquation régionale prévus par la constitution d'un Fonds de mise à niveau sociale destiné à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipements et Fonds de solidarité interrégionale.
  - Le troisième pilier purement local. Il doit comprendre les taxes d'habitation, les taxes professionnelles exclusivement orientées vers les commerçants, les professions libérales et les métiers non soumis à l'impôt des Sociétés ainsi que certaines taxes liées à l'usage de l'espace urbain. Aussi, il est recherché une simplification des modes de calcul de ces taxes locales de manière à ne pas compliquer les déclarations et le suivi pour le tissu productif. Les bases doivent être limitées dans la mesure du possible, soit à l'activité (chiffre d'affaires), soit au résultat (résultat imposable à l'IS ou à l'IR).

Au vue de ces recommandation, il est évident que le système de la fiscalité locale nécessite une refonte afin qu'il puisse constituer un réel levier de croissance.

## **1.2. Constats de la cours des comptes sur la fiscalité locale au Maroc (février 2015)**

Le système fiscal marocain est caractérisé par un corpus fiscal comportant 17 taxes dont 11 affectées à 1.520 communes urbaines et rurales, 3 destinées à plus de 70 provinces et préfectures et 3 autres réservées aux 12 régions du pays. Bien que la situation financière des collectivités locales puisse être positive, dans un cadre légal constant (loi 47-06), et qu'elle puisse permettre, à certaines collectivités, d'honorer leurs engagements (capacité d'endettement et potentiel en recettes propres), des contreperformances du système ont été recensées, à savoir :

- Recensement non à l'ordre du jour des CT et un contrôle fiscal inopérant ;
- Difficultés de mobilisation de plus de recettes fiscales de la part des CT, le potentiel étant plus significatif que celui appréhendé ;

- Assiettes fiscales étroites et des taux d'imposition très faibles (arrêtés fiscaux non actualisés) ;
- Système de recouvrement qui n'est pas du tout efficace et qui est à revoir, aggravé par l'absence de suivi des ordonnateurs et des régisseurs ;
- Faible rendement d'impôts et faible taux de recouvrement impactant négativement l'autonomie financière des collectivités locales (couverture de 20% des ressources financières des CT) ;
- Difficultés de recouvrer des taxes qui remontent à des exercices antérieurs;
- Aucun effort pour remédier au recouvrement des arriérés de recettes pour récupérer leur dû
- Manque de contrôle lors des éditions des rôles collectifs (avis et taxation d'office) et absence de supervision (contrôle interne) ;
- Non vérification des déclarations des contribuables (d'où des erreurs et des manques de données) ;
- Aspects politiques pesant sur la gestion de la fiscalité locale d'où des risques d'injustice fiscale (traitement de faveur de redevables, diligences non effectuées ...).

Là aussi, on a vu que les recommandations de la cours des comptes remettent en cause la gestion actuelle de la fiscalité locale. En effet, le dispositif de contrôle interne en place ne permet pas une efficacité du système de recouvrement qui demeure largement perfectible.

## **2. Diagnostic de la fiscalité communale : cas d'une municipalité**

Nous allons essayer d'apprécier l'état de la fiscalité communale au Maroc à travers une étude de cas (une municipalité mère). D'abord, nous apprécions le rendement de cette fiscalité en appuyant notre analyse des données recueillies à partir des comptes administratifs (d'entre 2011 et 2014). Au passage, nous définirons les moments de contrôle de l'évaluateur de la fiscalité locale et apprécierons les risques afférents à son administration et ce, en faisons appel à la démarche d'audit et d'évaluation des risques. Ensuite, nous tentons une analyse du dispositif organisationnel existant afin d'identifier les principales difficultés de management des ressources.

### **2.1. Appréciation des ressources fiscales communales (comptes administratifs)**

Les chiffres avancés ci-après sont juste fournis à titre de simulation. Ils nous permettent de repenser l'état des finances communales d'une ville pilote. Sur ce, le traitement répond à cette logique analytique et scientifique. L'enjeu étant de saisir les diverses facettes du management des recettes fiscales et son impact sur le budget et la structure des recettes communales.

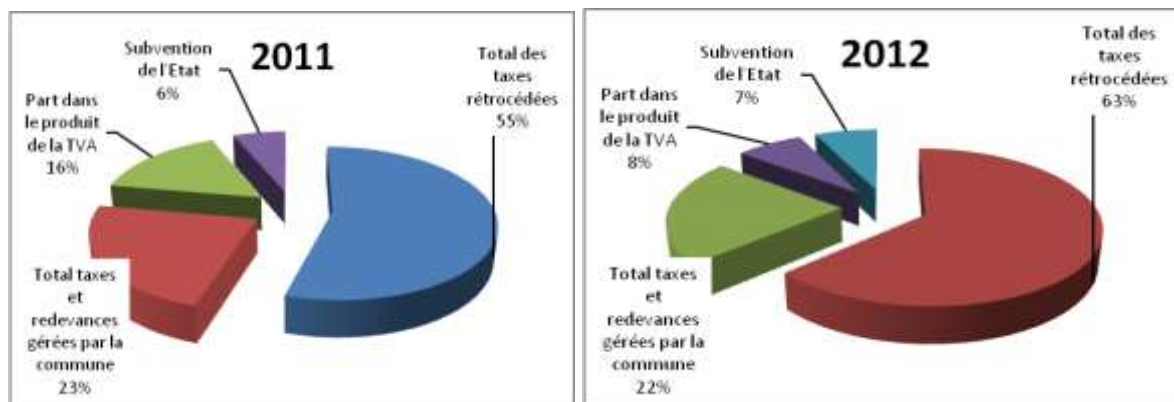
**Tableau 1 : Recettes globales de la commune pilote et ses composantes**

EXERCICE	2011	2012	2013	2014
<b>Total des taxes rétrocédées</b>	439 457 148,34	458 008 351,74	567 506 612,63	480 021 884,65
<b>Total taxes et redevances gérées par la commune</b>	186 153 589,60	162 206 970,20	162 668 559,48	169 011 071,91
<b>Part dans le produit de la TVA</b>	128 754 019,65	54 018 208,00	138 838 000,00	107 249 924,00
<b>Subvention de l'Etat</b>	50 000 000,00	50 000 000,00		50 000 000,00
<b>Versement de la 2ème partie</b>				31 731 015,51
<b>Recettes Globales</b>	804 364 757,59	724 233 529,94	869 013 172,11	838 013 896,07

Source : extrait des comptes administratifs de la commune pilote 2011-2014

Il ressort de la lecture de ce tableau que les recettes globales ont enregistré une baisse de 10% en 2012, mais ont crû de 20% en 2013 (année d'amnistie fiscale annoncée par la DGI). Il y a eu une baisse des recettes globales de la commune en 2014 de l'ordre de 4%.

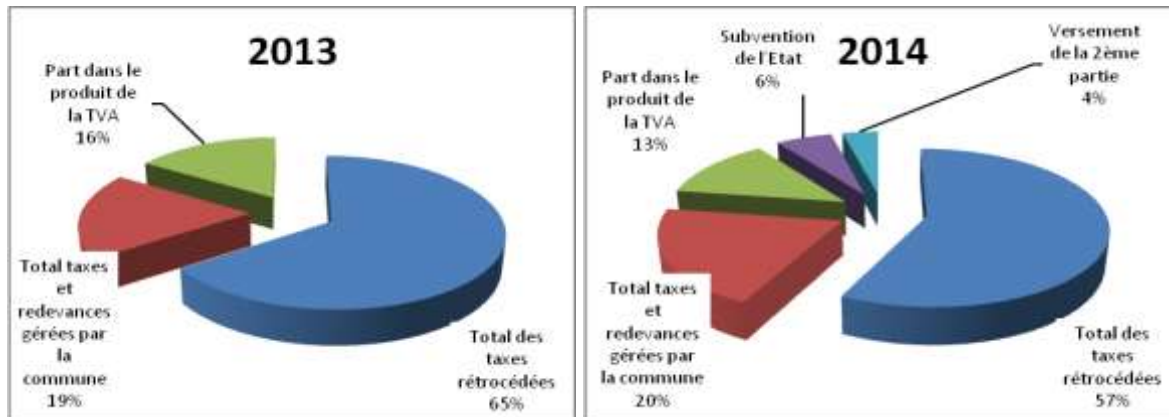
**Figure 1 : Evolution des recettes globales entre les exercices 2011 et 2012**



Source : Calculs de l'auteur

Il est observé une stagnation des réalisations au niveau des TGC et une évolution de 8% des réalisations sur les TGE qui ont atteint 63% des recettes globales en 2012. D'où l'impact sur la part dans le produit de TVA qui a inscrit une baisse de 8%. L'autonomie financière de la commune croit significativement avec un effort fiscal supplémentaire sur les TGE. Remarquons que cet effort n'est pas le propre de la commune étudiée, mais celui du comptable public ; soit une donnée exogène indépendante de la volonté de l'ordonnateur / président considéré fréquemment comme seul responsable ou responsable en priorité de la perte des droits communaux en cas de non-recouvrement des taxes et des redevances.

**Figure 2 : Evolution des recettes globales entre les exercices 2013 et 2014**



Source : l'auteur

Il est observé sur les périodes 2013 et 2014 un renversement de situation. En effet, après avoir atteint 65% des recettes globales de la ville, elles ont chuté pour atteindre 57% de ces dernières. Cependant, le versement de la 2ème partie a permis de couvrir 4% des besoins de l'exercice 2014 en ressources. La subvention de l'Etat de l'ordre de 6% a également permis de couvrir cette baisse. Aussi, les recettes propres de la commune.

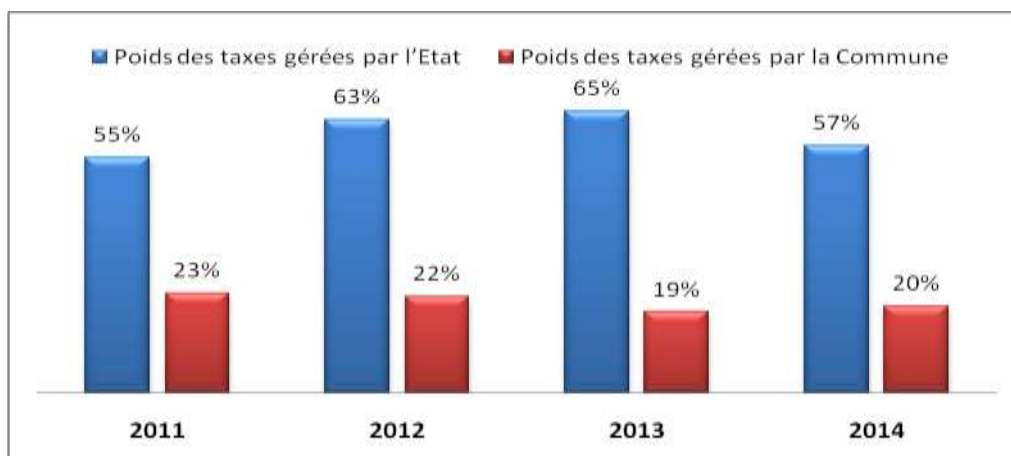
**Tableau 2 : Evolution des recettes par natures entre l'exercice 2013 et 2014**

	COMPTE ADM 2013	%	COMPTE ADM 2014	%
<b>Recettes globales</b>	869 013 172,11	100%	838 013 896,07	100%
<b>Recettes taxes rétrocedées</b>	567 506 612,63	65%	480 021 884,65	57%
<b>Recettes taxes gérées par la commune</b>	72 156 991,56	8%	65 532 974,21	19%
<b>TVA+subvention de l'Etat</b>	138 838 000	16%	157 249 924,00	19%
<b>Redevances et autres</b>	90 511 568	10%	103 478 097,70	12%
<b>Versement de la deuxième partie</b>	-		31 731 015,51	
<b>RAR Global</b>	625 822 726,49	100%	527 953 772,41	100%
<b>RAR (taxes rétrocedées)</b>	510 159 091,61	82%	339 008 519,82	64%
<b>RAR taxes gérées par la commune</b>	23 549 381,65	4%	96 945 295,65	18%
<b>RAR Des redevances et autres</b>	92 114 253,23	15%	87 823 958,96	17%

Source : extrait à partir des comptes administratifs de la commune pilote 2011-2014



**Figure 3 : Poids des taxes gérées par l'Etat dans la structure des recettes**



Source : Calcul de l'auteur

Le poids des taxes gérées par la DGI est prépondérant sur la structure des recettes de la commune. Ce constat est fréquemment observé dans les audits des recettes communales en communes urbaines et rurales. Comme démontré ci-dessus, après qu'elles aient représenté plus de 55% en 2011, elles avaient atteint le niveau des 65% de la structure globale des recettes de la commune étudiée. Ceci dit, une performance dopée principalement par les efforts de recouvrement à l'amiable en année d'amnistie (2013). Pourtant, le ratio (TGE/recettes globales) est structurellement significatif sur la durée. Ce qui signifie que pour relever la performance de la fiscalité communale, il vaudrait mieux agir en priorité sur les TGE et le reste à recouvrer (RAR) y afférent. Accroître le rendement sur la TH, TSC et TP, fournirait ainsi des recettes supplémentaires certaines à ladite commune observée. Or, l'actualisation du recensement sur ces trois taxes est le pas à franchir en priorité pour élargir l'assiette des TGE (tenue par la DGI et non par la TGR comme le croiraient certains) et mettre à jour cette dernière ainsi que la valeur locative (base de liquidation) du bâti en matière de la TH et TSC.

Il ressort également que l'analyse des résultats atteints en fiscalité locale nécessite une double approche dans le temps et l'espace. Il est judicieux de vérifier l'impact d'actions entreprises, notamment, une réorganisation, un nouveau recensement sur les TGE, une actualisation de l'assiette des taxes propres à la commune et une mobilisation plus active des efforts communaux en termes de contrôle fiscal et aussi de gestion du contentieux. Sur ce dernier point, signalons au passage que pour la Direction Générale des Impôts (DGI), la question du contentieux sur les trois taxes gérées au sein de ses services extérieurs représente un poids significatifs dans le panier du contentieux qu'elle gère (à côté de la TVA, IS et IR) et pourtant

à faible rendement. Ce qui n'est pas étonnant d'expliquer ce pourquoi, l'effort fiscal et de management soit orienté principalement aux impôts étatiques (TVA, IS et IR) et que l'affectation du personnel des impôts aux taxes soit en faveur de ces taxes étatiques aussi au détriment du management des TGE qui reviennent aux communes et non à l'Etat. Les frais de gestion perçus par la DGI à l'occasion des TGE ne constituent pas une raison suffisante pour faire de la gestion fiscale locale un intérêt d'actualité pour les services de l'Etat.

Cette dichotomie de management des impôts revenant à la commune se fait vite sentir dans les consultations des gestionnaires communaux et les comptables publics. En effet, tout accroissement significatif des recettes est dû principalement aux performances en termes de recouvrement des services du MEF (élargissement de l'assiette, recensement) sur la même période d'entre deux années. Prenons, par exemple les deux exercices 2014 et 2015, nous observons pour la commune, objet du cas, ce qui suit :

- **Au niveau des taxes gérées par l'Etat (DGI) :** un rapprochement effectué par la Mission des données à fin juin 2015 avec celles de la même période de l'année écoulée permet de constater une croissance satisfaisante dépassant les 20% des recettes annuelles au titre des TGE, soit 271,12 Mdhs en 2015 contre 226,49 Mdhs en 2014. Sachant que 51,26 % des recettes ont été réalisées au titre desdites taxes. Cette hausse des recouvrements au titre de la Taxe Professionnelle (y compris l'ancienne patente) et de la Taxe d'Edilité (TSC) respectivement de 170% et 189%. Cet effort va dans le sens de l'assainissement du RAR qui demeure toujours conséquent, soit, 527 Mdhs en 2014, en dépit d'une baisse par rapport à 2013 de 15% du stock global.
- **Au niveau des taxes gérées par la commune :** les prises en charge en juillet et en décembre 2014, notamment au titre des émissions sur la TTUNB de 2014 (ordres de recettes édités), ont fait que l'effort de recouvrement du comptable public ne sera palpable qu'en 2015. A fin juin 2015, les réalisations sur la TTUNB ont crû de 28% (soit, 30,6 Mdhs en 2015) par rapport à 2014. A cette date les réalisations sur cette taxe ont dépassé 55,64% des recettes prévisionnelles.

## 2.2. Un dispositif organisationnel aux risques opérationnels élevés

Deux grands principes d'organisation des régies communales ont été identifiés par la DGCL en 1996, à savoir, la proximité vis-à-vis du contribuable et le renforcement de la séparation des tâches de l'ordonnancement et d'encaissement. Ces deux paramètres de management des régies communales, principalement dans le cas de l'unité de la ville sous-tend la prise en compte de critères pour réussir un schéma d'organisation décentralisé optimal, notamment :

- Nombre de taxes (existants et potentiels), de contribuables et nature des taxes et redevances ;
- Prise en compte des natures des taxes par arrondissement (TNB, TDB, marchés de gros..) ;
- Différentiel du nombre de dossiers entre les divers arrondissements de la municipalité ;
- Passage d'un régisseur consolidateur à 3 ou 4 ou même 5 régisseurs et plus voire une dizaine avec un seul responsable de la Division des Ressources Financières (DRF) ;
- Un consolidateur à fonction de régisseur ou pas ;
- Nature des relations entreprises par les régies communales et les régies des communes d'arrondissements avec les perceptions et les trésoriers préfectoraux et provinciaux.

A ce titre, les experts consultés et les auditeurs s'accordent sur l'existence de contreperformances un peu partout, dues au manque d'effectif dans les administrations fiscales communales et locales de façon générale et les incompatibilités dans l'exercice des tâches de la régie (assiette, recouvrement et contrôle).

**S'agissant de la gestion de la ressource humaine au sein des régies communales**, parent pauvre de ce champ d'action important du management local, le constat est celui du manque d'effectif pour les besoins réels des régies des recettes. Il est fréquemment constaté lors des audits des régies communales :

- Un chargé de la régie des recettes et un régisseur cumulant les recettes et les dépenses
- L'absence de suppléance dans bien des cas. La suppléance est assurée généralement par un chef de service ou chargé des RH, de la comptabilité ou de l'état civil par manque d'effectif
- Le cumul de tâches de collecteur et régisseur à la fois.

**S'agissant des incompatibilités de fonctions et des faiblesses dans la gestion courante**, les experts et évaluateurs notent la présence de risques justifiés par des situations de cumul de tâches et des malversations comptables et de tenue et de contrôle de l'assiette, autrement dit :

Aucune séparation de fonctions (régisseur, liquidateur, collecteur).

- Cumul de tâches liées au processus de gestion de la recette (constatation, liquidation, édition du rôle, recouvrement).
- Absence d'effort de recensement.
- Faible supervision des travaux et non surveillance des quittances par l'ordonnateur.
- Mauvaise tenue des carnets de quittances et des archives/autorisations et des registres (TDB, carrières, redevances ...)
- Retard dans le versement des fonds et des pièces justificatives au comptable.

A la lumière de ce qui précède, les avis des professionnels et des auditeurs publics mettent l'accent sur les défaillances du système existant. En l'occurrence pour le cas de notre cas étudié, il est révélé à travers l'analyse du discours ce qui suit :

- Absence d'un service ou d'une cellule dédiée aux compagnes de recensement des Taxes
- Gérées par l'Etat (TGE) et pour les compagnes de recouvrement à l'amiable des Taxes Propres (communales) ;
- Faiblesses de communication entre la Division de l'Urbanisme et la cellule assiette TNB (Autorisations de construire, décisions de lotir et permis d'habiter) ;
- Travail manuel et application informatique non exploitée à bon escient ;
- Faible contrôle des saisies sur applicatif et du calcul de liquidation (TNB, TDB ...) ;
- Non célérité dans la saisie des quittances (rapports entre Guichet et l'Assiette des taxes) ;
- Non formalisation des procédures de travail par service au sein de la régie ;
- Retard de gestion des dossiers constaté en raison de la juxtaposition des tâches du front office et back office ;
- Absence d'une cellule dédiée à l'édition des Ordres de Recettes et des Avis d'Imposition.

Il découle de cette analyse-diagnostic la nécessité de distinguer les attributions du siège et celle des opérationnels (régisseurs-suppléants implémentés sur les territoires des conseils arrondissements pour des raisons de proximité d'assiette et de contrôle). Ainsi, au niveau du siège de la division des ressources financières, il sera question d'exercice des attributions de coordination, de pilotage des recettes (production de tableaux de bords pour les gestionnaires / ordonnateurs (présidents et autorités locales). Cette structure sera chargée des fonctions centrales (calcul d'assiette, d'ordonnancement, de recensement et de gestion du contentieux). Le rôle de supervision et de contrôle des travaux de la régie et des régies d'arrondissements, de façon générale, incomberait également à cette dernière. Ce qui pourrait constituer à notre avis un système de contrôle et de prévention des risques opérationnels.

Tandis qu'au niveau de l'arrondissement, les attributions des services opérationnels pourraient être définies comme suit :

- Recensement des taxes gérées de proximité ;
- Liquidation et envoi à la division des ressources financières (DRF) pour ordonnancement ;
- Gestion de la comptabilité et tenue de la caisse (guichetiers) ;
- Recouvrement des taxes déclaratives et des redevances-droits et des autres taxes ;
- Tenue des archives du contentieux administratif et acheminement vers la DRF et les autres services de la commune (selon la nature des autorisations) ;

### 2.3. Niveaux de gestion des ressources fiscales communales (comptes administratifs)

Les chiffres avancés ci-après sont juste fournis à titre de simulation. Ils nous permettent de repenser l'état des finances communales d'une ville pilote. Sur ce, le traitement répond à cette logique analytique et scientifique. L'enjeu étant de saisir les diverses facettes du management des recettes fiscales et son impact sur le budget et la structure des recettes communales.

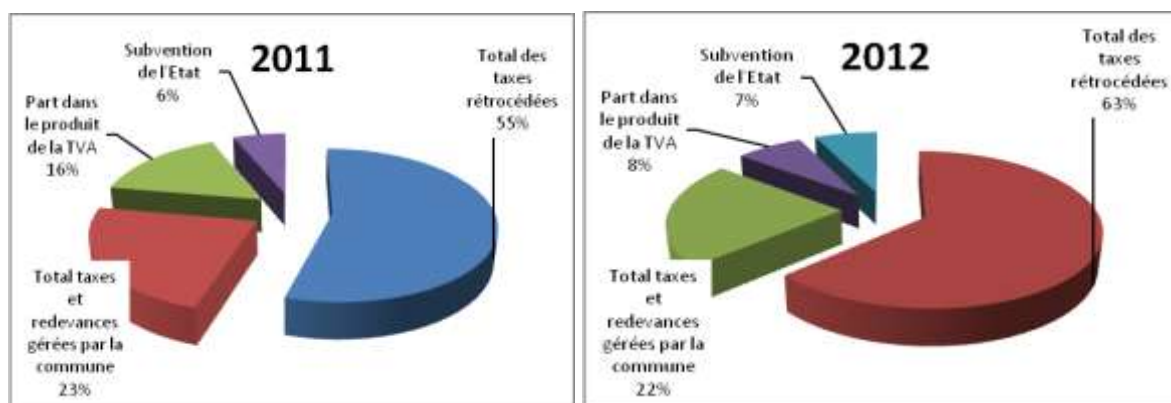
**Tableau 3 : Recettes globales de la commune pilote et ses composantes**

EXERCICE	2011	2012	2013	2014
<b>Total des taxes rétrocédées</b>	439 457 148,34	458 008 351,74	567 506 612,63	480 021 884,65
<b>Total taxes et redevances gérées par la commune</b>	186 153 589,60	162 206 970,20	162 668 559,48	169 011 071,91
<b>Part dans le produit de la TVA</b>	128 754 019,65	54 018 208,00	138 838 000,00	107 249 924,00
<b>Subvention de l'Etat</b>	50 000 000,00	50 000 000,00		50 000 000,00
<b>Versement de la 2ème partie</b>				31 731 015,51
<b>Recettes Globales</b>	804 364 757,59	724 233 529,94	869 013 172,11	838 013 896,07

Source : extrait des comptes administratifs de la commune pilote 2011-2014

Il ressort de la lecture de ce tableau que les recettes globales ont enregistré une baisse de 10% en 2012, mais ont crû de 20% en 2013 (année d'amnistie fiscale annoncée par la DGI). Il y a eu une baisse des recettes globales de la commune en 2014 de l'ordre de 4%.

**Figure 4 : Recettes globales de 2011-2012**

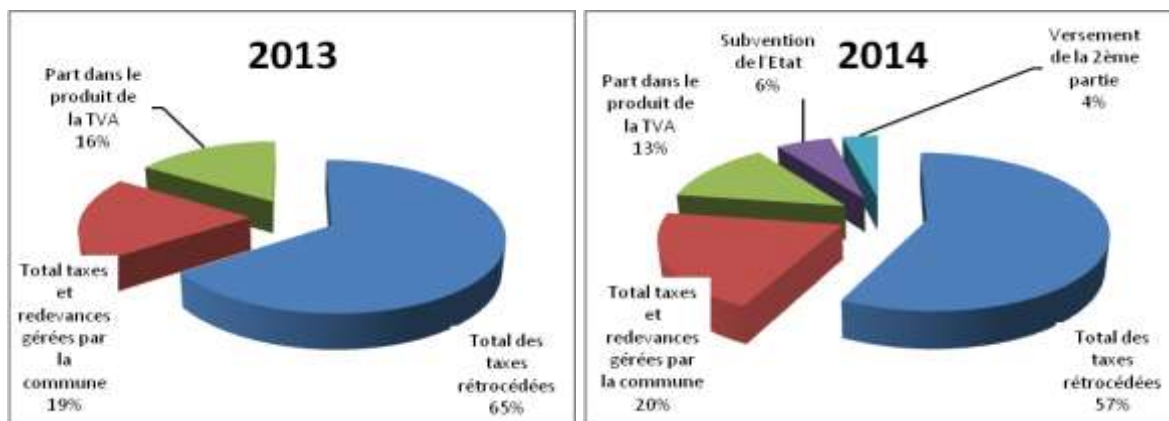


Source : Calculs de l'auteur

Il est observé une stagnation des réalisations au niveau des TGC et une évolution de 8% des réalisations sur les TGE qui ont atteint 63% des recettes globales en 2012. D'où l'impact sur

la part dans le produit de TVA qui a inscrit une baisse de 8%. L'autonomie financière de la commune croit significativement avec un effort fiscal supplémentaire sur les TGE. Remarquons que cet effort n'est pas le propre de la commune étudiée, mais celui du comptable public ;soit une donnée exogène indépendante de la volonté de l'ordonnateur / président considéré fréquemment comme seul responsable ou responsable en priorité de la perte des droits communaux en cas de non-recouvrement des taxes et des redevances.

**Figure 5 : Recettes globales de 2013-2014**



Source : l'auteur

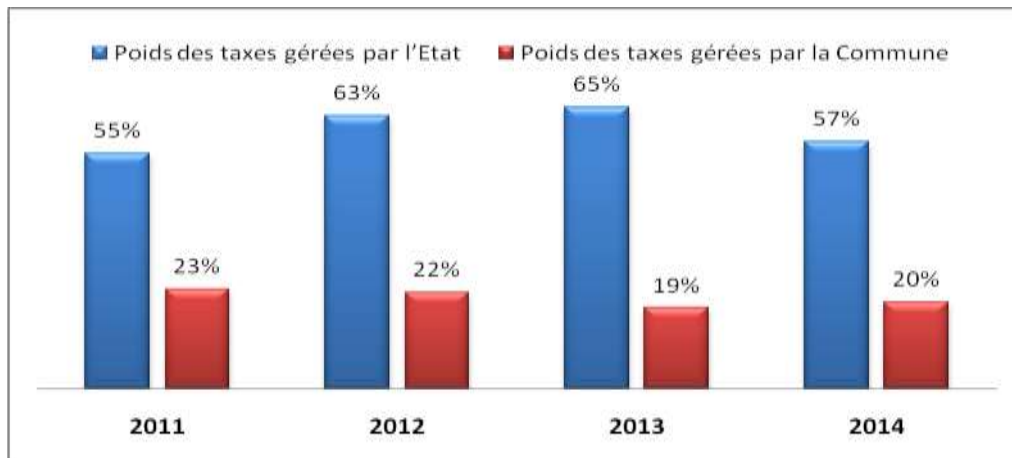
Il est observé sur les périodes 2013 et 2014 un renversement de situation. En effet, après avoir atteint 65% des recettes globales de la ville, elles ont chuté pour atteindre 57% de ces dernières. Cependant, le versement de la 2ème partie a permis de couvrir 4% des besoins de l'exercice 2014 en ressources. La subvention de l'Etat de l'ordre de 6% a également permis de couvrir cette baisse. Aussi, les recettes propres de la commune.

**Tableau 4 : Evolution des recettes par natures entre l'exercice 2013 et 2014**

	COMPTE ADM 2013	%	COMPTE ADM 2014	%
<b>Recettes globales</b>	869 013 172,11	100%	838 013 896,07	100%
<b>Recettes taxes rétrocédées</b>	567 506 612,63	65%	480 021 884,65	57%
<b>Recettes taxes gérées par la commune</b>	72 156 991,56	8%	65 532 974,21	19%
<b>TVA+subvention de l'Etat</b>	138 838 000	16%	157 249 924,00	19%
<b>Redevances et autres</b>	90 511 568	10%	103 478 097,70	12%
<b>Versement de la deuxième partie</b>	-		31 731 015,51	
<b>RAR Global</b>	625 822 726,49	100%	527 953 772,41	100%
<b>RAR (taxes rétrocédées)</b>	510 159 091,61	82%	339 008 519,82	64%
<b>RAR taxes gérées par la commune</b>	23 549 381,65	4%	96 945 295,65	18%
<b>RAR Des redevances et autres</b>	92 114 253,23	15%	87 823 958,96	17%

Source : extrait à partir des comptes administratifs de la commune pilote 2011-2014

**Figure 6 : Poids des taxes gérées par l'Etat dans la structure des recettes**



Source : Calcul de l'auteur

Le poids des taxes gérées par la DGI est prépondérant sur la structure des recettes de la commune. Ce constat est fréquemment observé dans les audits des recettes communales en communes urbaines et rurales. Comme démontré ci-dessus, après qu'elles aient représenté plus de 55% en 2011, elles avaient atteint le niveau des 65% de la structure globale des recettes de la commune étudiée. Ceci dit, une performance dopée principalement par les efforts de recouvrement à l'amiable en année d'amnistie (2013). Pourtant, le ratio (TGE/recettes globales) est structurellement significatif sur la durée. Ce qui signifie que pour relever la performance de la fiscalité communale, il vaudrait mieux agir en priorité sur les TGE et le reste à recouvrer (RAR) y afférent. Accroître le rendement sur la TH, TSC et TP, fournirait ainsi des recettes supplémentaires certaines à ladite commune observée. Or, l'actualisation du recensement sur ces trois taxes est le pas à franchir en priorité pour élargir l'assiette des TGE (tenue par la DGI et non par la TGR comme le croiraient certains) et mettre à jour cette dernière ainsi que la valeur locative (base de liquidation) du bâti en matière de la TH et TSC.

Il ressort également que l'analyse des résultats atteints en fiscalité locale nécessite une double approche dans le temps et l'espace. Il est judicieux de vérifier l'impact d'actions entreprises, notamment, une réorganisation, un nouveau recensement sur les TGE, une actualisation de l'assiette des taxes propres à la commune et une mobilisation plus active des efforts communaux en termes de contrôle fiscal et aussi de gestion du contentieux. Sur ce dernier point, signalons au passage que pour la Direction Générale des Impôts (DGI), la question du contentieux sur les trois taxes gérées au sein de ses services extérieurs représente un poids significatifs dans le panier du contentieux qu'elle gère (à côté de la TVA, IS et IR) et pourtant

à faible rendement. Ce qui n'est pas étonnant d'expliquer ce pourquoi, l'effort fiscal et de management soit orienté principalement aux impôts étatiques (TVA, IS et IR) et que l'affectation du personnel des impôts aux taxes soit en faveur de ces taxes étatiques aussi au détriment du management des TGE qui reviennent aux communes et non à l'Etat. Les frais de gestion perçus par la DGI à l'occasion des TGE ne constituent pas une raison suffisante pour faire de la gestion fiscale locale un intérêt d'actualité pour les services de l'Etat.

Cette dichotomie de management des impôts revenant à la commune se fait vite sentir dans les consultations des gestionnaires communaux et les comptables publics. En effet, tout accroissement significatif des recettes est dû principalement aux performances en termes de recouvrement des services du MEF (élargissement de l'assiette, recensement) sur la même période d'entre deux années. Prenons, par exemple les deux exercices 2014 et 2015, nous observons pour la commune, objet du cas, ce qui suit :

- **Au niveau des taxes gérées par l'Etat (DGI) :** un rapprochement effectué par la Mission des données à fin juin 2015 avec celles de la même période de l'année écoulée permet de constater une croissance satisfaisante dépassant les 20% des recettes annuelles au titre des TGE, soit 271,12 Mdhs en 2015 contre 226,49 Mdhs en 2014. Sachant que 51,26 % des recettes ont été réalisées au titre desdites taxes. Cette hausse des recouvrements au titre de la Taxe Professionnelle (y compris l'ancienne patente) et de la Taxe d'Edilité (TSC) respectivement de 170% et 189%. Cet effort va dans le sens de l'assainissement du RAR qui demeure toujours conséquent, soit, 527 Mdhs en 2014, en dépit d'une baisse par rapport à 2013 de 15% du stock global.
- **Au niveau des taxes gérées par la commune :** les prises en charge en juillet et en décembre 2014, notamment au titre des émissions sur la TTUNB de 2014 (ordres de recettes édités), ont fait que l'effort de recouvrement du comptable public ne sera palpable qu'en 2015. A fin juin 2015, les réalisations sur la TTUNB ont crû de 28% (soit, 30,6 Mdhs en 2015) par rapport à 2014. A cette date les réalisations sur cette taxe ont dépassé 55,64% des recettes prévisionnelles.

### 3. Les défaillances relevées par l'étude de cas

La question de mobilisation des ressources fiscales a constitué une des questions majeures que nous avons approchées sur le terrain. En effet, les risques opérationnels pèsent sur la performance fiscale locale. Dans cette perspective, le recensement des risques ne peut être fait qu'à partir du vécu de professionnels de la fiscalité locale. Ce pourquoi, nous avons eu



recours à un matériel qualitatif comportant des variables que nous considérons comme essentielles dans la gouvernance de la fiscalité locale et en faveur d'une meilleure performance fiscale locale. Nous synthétisons les réponses des entretiens menées dans la chronologie des questions qui ont été posées.

### **3.1. Le paradoxe de l'organisation au cœur du management de l'impôt local**

La gestion des risques opérationnels de la fiscalité locale sous-tend l'assurance d'une qualité de l'information produite par l'administration communale, l'offre d'une qualité d'accueil et du personnel et puis la sauvegarde des droits, du patrimoine et des archives, enfin, la séparation des tâches et la responsabilisation des agents et cadres chargés des recettes. Ainsi, les risques organisationnels persistant au sein des communes sont énumérés comme suit :

- Absence de cellule d'accueil et d'orientation par nature de taxe ;
- Absence de cellule d'édition des rôles et de contrôle des avis et des rôles une fois émis ;
- Non mise en place de visas internes et non séparation des tâches entre l'assiette, la liquidation et le recouvrement ;
- Non opérationnalité des structures internes d'audit dans les wilayas et les communes dans le sens du contrôle interne et audit des services communaux des recettes par périodes ;
- Non établissement d'un Référentiel des Emplois et des Compétences (REC) et fiches de postes et de manuels de procédures ;

A ce stade, les consultations que nous avons effectuées auprès de professionnels nous ont révélé le passage des régies de recettes aux administrations fiscales locales (AFL) requiert une clarification de l'organisation cible. Ce qui devrait être stipulé par une éventuelle réforme. Aussi, les demandes par les comptables préfectoraux et provinciaux de la mise à disposition d'agents communaux, présentant des qualifications en matière de finances publiques et de la fiscalité locale, remet à l'ordre du jour la question de l'organisation et du personnel communal des régies et leur situation de travail (indemnités, statuts, rendement, résultats ...).

Enfin, l'automatisation des avis et des ordres de recettes requiert de plus en plus des profils de techniciens en informatique au sein des services fiscaux communaux et de la formation en la matière. Autant de questions qui confirment que le management des ressources humaines et informatiques est au cœur de l'administration de l'impôt local par le comptable public (l'Etat) aussi et non les seuls services des recettes communales.

### **3.2. Le dilemme « unité de gestion vs proximité géographique » post-unité de la ville**

Il semble que l'unité de la ville n'est plus d'actualité au Maroc. Pourtant, la question de la répartition des services fiscaux locaux distinctement entre les territoires relevant des conseils d'arrondissement, a cédé la place à une configuration unifiée de gestion, sous prétexte d'une rationalisation des frais de gestion municipale des ressources. Ce dispositif mis en place dans les grandes villes du pays a été peu normalisé et n'a été que tout récemment évalué (voir rapport thématique de la CDC 2015 en la matière). De facto, L'idée de mettre en œuvre un système fiscal local de proximité n'est pas une réflexion à l'ordre du jour. La mise en place de régies de communes d'arrondissements à l'ère de l'unité de la ville a permis aux régies de recettes de définir les besoins locaux d'organisation (notamment la répartition spatiale de l'assiette communale par nature de taxe (TTUNB, TDB, ...) et du recouvrement en lien avec les percepteurs).

Suivant cette optique, l'emprunt de système de suppléance pour les régies d'arrondissements a répondu à des exigences de gestion de proximité, avant que l'on assiste de nouveau à des regroupements de structures dans les mêmes locaux pour des besoins, outre de rationalisation, de consolidation de la comptabilité-caisse. Il ressort de ce constat, l'existence d'un dilemme « efficacité/rendement fiscal-rationalisation du management de l'impôt local », puisque ce que l'on gagne en termes des sièges/locaux au profit d'un seul siège pour la régie municipale et en gestion unifiée des processus (à des niveaux procédural, technique ou encore comptable) se perd sur le plan de la gestion censée être au service du redevable et proche de lui. D'ailleurs, la création de guichets uniques pour les actes de l'urbanisme répond particulièrement à ce besoin d'offre des services afférents aux demandes et traitements des PH et des autorisations de construire et le paiement des droits communaux y afférents dans les mêmes locaux. Réduisant ainsi le déplacement au redevable et les coûts pour les administrations qui sont toutes sur place (wilaya, agence urbaine, division de l'urbanisme ou des plans de la commune, régies autonomes de distribution d'eau et d'électricité ou concessionnaires de gestion des services publics, protection civile).

### **3.3. La gestion des 3 taxes (TH, TSC et TP) par les DRI est-elle toujours d'actualité ?**

Les chefs des régies communales consultés trouvent dans la gestion éclatée de la fiscalité locale un obstacle à son efficacité, à son rendement et à sa maîtrise par les communes. Il s'agit, selon eux, de leur assiette propre sur les trois taxes locales TH, TSC et TP et non des services des impôts. D'où, le droit d'en connaître le potentiel et les estimations par période

pour établir les prévisions de recettes sur des bases correctes. Certains ont avancé que les communes auraient pu assurer une meilleure gestion des recettes provenant de ces natures de taxes rétrocédées ou dites gérées par l'Etat. Sauf que ce seraient les grandes communes à capacités de lever des ressources et du personnel qui pourront le faire. Les petites communes restent dépendantes de l'effort fiscal des impôts à ce niveau. En effet, Ils considèrent qu'une grande partie des problèmes de gestion de la fiscalité locale au Maroc trouve ses origines dans les taux de retour élevés issus d'une non-coordination sur l'adressage (30 à 50% dans certains cas révélés par les audits), la non-confrontation des données d'assiette avec celle des opérateurs de l'Etat (cadastre et concessionnaires gestionnaires des services publics de l'eau et de l'électricité) et la méconnaissance par les communes urbaines et les centres délimités de leur assiette et du potentiel en termes de ressources sur ces types de taxes est la conséquence de ce système dual du système fiscal local.

### **3.4. Des difficultés d'estimation de l'impôt local au Maroc**

L'évaluation du potentiel financier et fiscal local a eu peu d'intérêt dans les écrits en fiscalité comme en finances publiques au Maroc. En France, une méthodologie spécifique est arrêtée et corrigée chaque année. Laquelle est fournie aux collectivités locales comme outil de prévision budgétaire. Bien que l'exercice de cette méthodologie ne soit pas aisé, il mérite d'être testé, puis corrigé sur une période d'essais par les gestionnaires locaux.

La réussite est tributaire de la mise en place d'une méthode de calcul et d'estimation du potentiel financier et fiscal local et permettra d'établir des comparaisons locales /régionales / nationales sur le plan du rendement en termes de ressources et juger de la rentabilité des taxes propres et des redevances. De cette manière, repenser la fiscalité locale et les ressources propres des collectivités territoriales au Maroc pourra piloter les choix publics futurs, de nature à réduire le déficit en ressources dans des pans importants du territoire national et justifier la mise en pratique de mécanismes de péréquation visant l'équilibre des budgets des collectivités dans le cadre de la solidarité inter-territoires et entre les administrations territoriales. Les portées analytiques de cette évaluation et de la méthodologie y afférente sont devenues une nécessité en matière de pilotage et de gouvernance de la chose fiscale locale, aussi bien au niveau technique, qu'en termes des capacités et de communication.

### **3.5. Des difficultés techniques en termes de management de l'impôt local**

Les taxes gérées par l'Etat sont le propre des services des impôts de l'Etat (DGI à travers son réseau de directions régionales des impôts). Les communes ne peuvent avoir une idée sur leur

potentiel local que si ce dernier leur est fourni par les comptables publics. Notons au passage, que les taxes gérées par les Directions Régionales des Impôts représentent les  $\frac{3}{4}$  des recettes communales. Or, les DRI considèrent que les taxes gérées par elles pour compte des communes est une prérogative de puissance de l'Etat (puissance publique). D'ailleurs, pour les uns les DRI ne considèrent pas les communes comme des administrations. En témoignent les recensements effectués annuellement par les services des subdivisions personnes physiques des DRI, au titre des taxes gérées (Taxe d'habitation, taxe sur services communaux, et taxe professionnelle) où les agents des régies et des communes sont de simple figurant sans aucun impact. Aussi, les données collectées sont rarement récupérées par les agents communaux et remis aux services fiscaux locaux pour exploitation. Aussi, à ce stade, le comptable public détient des données de valeur sur les prises en charge et les taux de retour, les actes de poursuite pour mise en recouvrement et puis les recettes réalisées par périodes. Ces données ne sont produites qu'à la demande des services des recettes communales ou à l'occasion des audits des corps supérieurs de contrôle (IGAT, IGF et Cour des Comptes), combien très utiles et devraient servir de tableaux de bord pour appréhender les potentiel économique et fiscal local. Enfin, les services de la TGR disposent d'un système dédié au conseil budgétaire et financier local au profit des présidents de communes mais n'est que rarement demandé par ces derniers. L'outil est usé à la demande des audits et à l'occasion d'emprunts du FEC pour saisir les niveaux de capacité d'autofinancement de la commune-emprunteur.

### **3.6. Des capacités informationnelles et de gestion de l'assiette locale :**

Si les responsables considèrent que les administrations fiscales locales ne sont pas encore au niveau d'une gestion à environnement informatisé de pointe et que l'investissement dans un futur proche doit attaquer d'urgence cette question dite « d'informatisation de la fiscalité locale », demeurant encore manuelle et léguée à une gestion peu pratique. Les services des comptables publics eux, ont les capacités d'information et d'informatisation des circuits de la fiscalité locale de l'assiette aux actes de poursuite en passant par la liquidation, contrairement à ce que l'on croirait. La responsabilité de cet effort est pourtant posé sur l'ordonnateur. A ce titre, l'acquisition de solutions informatiques préoccupe, aujourd'hui, les décideurs centraux et locaux de la fiscalité. Ces outils doivent apporter la technicité et la célérité requise aux opérations de gestion de l'assiette et sa sauvegarde, la liquidation et l'édition des avis et la confection des rôles collectifs par nature de taxe et de redevances. De surcroît, la mise en place du système de « Gestion Intégrée des Recettes » (GIR) et l'informatisation depuis la

phase de liquidation et l'offre d'une connexion depuis les services fiscaux locaux jusqu'aux services de recouvrement des trésoriers préfectoraux ;

### **3.7. De la communication de données entre la commune et ses partenaires (DGI, TGR)**

L'administration fiscale locale, à elle seule, ne peut pas appréhender l'assiette locale, l'actualiser et la contrôler. C'est pourquoi, le rapprochement entre les fichiers et les bases de données a été considéré par les auditeurs consultés comme opportunes pour réduire les risques d'erreurs et fiabiliser l'assiette tenue par les services d'assiette communaux. Ils notent que l'échange de données est le seul garant d'une mise à jour et d'un élargissement de l'assiette par nature de taxe. L'émergence de projets de conventions locales, visant l'apport de conseil aux services communaux de la fiscalité et la facilitation de l'échange de données, corroborent ce besoin de réduction des erreurs et des risques (d'assiette pour l'AFL et en recouvrement pour le comptable public).

### **3.8. La question de l'estimation du potentiel financier et fiscal et ses insuffisances :**

Parler de potentiel fiscal est prématuré, il faudrait d'abord évoquer le terme mobilisation des ressources, audit et évaluation de la capacité de mobiliser ces dernières avant de parler d'estimation du potentiel ou d'appréhension de ce potentiel une fois estimé ou évalué. En France, l'Etat a mis en place des modalités de calcul du potentiel financier et fiscale des communes. Au Maroc, on ne peut prétendre encore pouvoir estimer le potentiel fiscal des communes, puisque les calculs faits, en audits et par les services de l'AFL ou même encore le comptable public, à partir d'assiettes existantes n'est pas une opération d'évaluation du potentiel. Recenser d'abord, élargir l'assiette existante ensuite, sont les actions les plus prioritaires dans l'édifice de l'évaluation du potentiel fiscal.

### **3.9. La question de la péréquation entre les Collectivités Territoriales :**

La péréquation entre les Collectivités Territoriales représente aujourd'hui le parent pauvre de la fiscalité locale marocaine. En effet, la part de la TVA constitue des fois 30 à +50% des ressources communales, d'où le besoin de prévoir de nouvelles ressources propres ou de transferts de l'Etat pour accompagner le développement de l'administration locale. D'ailleurs, la gestion de l'impôt ne prend pas en compte les disparités entre les faibles contributions et les fortes à l'impôt local. Les collectivités locales ne sont pas toutes de même taille, même effort fiscal, et même potentiel pour lever l'impôt et la redevance. Notons au passage, que la « région » a repris de l'importance dans le cadre de la mise en place des 12 régions au lieu des 16. Ce qui a permis de leur prévoir des sources nouvelles et de renforcer les taux sur l'IS et l'IR qui étaient de 1%, désormais de 5% dans de la Loi organique relative

aux Régions.(Dahir n°1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions).

#### **4. Les solutions proposées**

Nous arrivons aux propositions en faveur d'atténuer les risques fiscaux locaux et leur gestion. Nous considérons que pallier aux insuffisances dont souffre la fiscalité locale revient à moderniser les structures et coordonner au mieux l'opération de recensement de la TH, TSC et de la TP et ce en fluidifiant les circuits administratifs à la recherche d'une meilleure performance dans le service public fiscal, investissant dans les systèmes d'information (parent pauvre de la fiscalité locale) et renforçant la qualification des ressources humaines communales.

##### **4.1. Assurer un recensement efficace des trois taxes gérées par l'Etat (DGI) :**

S'organiser pour réaliser les travaux du recensement et mettre en œuvre les indicateurs de suivi :

- a) Récupérer la BDD des abonnés (eau ou électricité) auprès des régies autonomes ou concessionnaires ;
- b) Justifier l'écart entre les données de la DRI et le nombre des abonnés (eau ou électricité)
- c) Ciblage des zones à potentiel pour la TH, TSC et TP (quartiers neufs et lotissements réceptionnés ;
- d) Etablir un programme des sorties en confrontant le résultat avec l'exercice écoulé ;
- e) Impliquer l'autorité locale (agents d'autorité et auxiliaires d'autorité), en veillant à :
  - Etablir un programme épousant la logique du découpage administratif par AA
  - Estimer le potentiel de l'opération de recensement par AA (indicateurs à l'appui)
  - Renseigner les éléments nécessaires à la taxation par les agents communaux et les Auxiliaires d'Autorité
- f) Etablir PV d'ouverture conforme au modèle de la DGI ;
- g) Tenir des réunions entre la commune et la DRI courant l'opération ;
- h) Exiger un feedback du terrain par AA auprès des agents communaux par le DAF (régie municipale) ;
- i) Actualiser la grille des valeurs locatives munis des liasses des impôts dont disposent les services d'impôts et qui servent de base importante d'évaluation de la valeur locative (VL);
- j) Etablir un PV de clôture conforme au modèle utilisé par la DGI.

#### **4.2. Fluidifier les circuits administratifs pour un meilleur service fiscal :**

Les actions que devraient mettre en pratique les services fiscaux locaux peuvent être énumérées de façon non exhaustive dans ce qui suit :

- La production du quitus fiscal local et la coordination entre les services de l'Administration Fiscale Locale ;
- L'actualisation des données et leur rapprochement entre les services ;
- Les délais de prises en charge des ordres de recettes par nature de taxe ;
- Les délais de mise en recouvrement ;
- Le retour / feed-back sur les données afférentes aux prises en charge des rôles aux services fiscaux de la commune par la comptable ;
- L'échange de données entre administrations publiques ;

#### **4.3. Investir dans les systèmes d'information :**

L'avenir de la fiscalité locale est l'informatique. Les professionnels consultés ne cessent de l'affirmer. La modernisation de la fiscalité locale au Maroc passerait par l'informatisation des avis d'imposition et des ordres de recettes produits par l'ordonnateur / le président de conseil communal. La mise en place d'une véritable administration fiscale locale moderne, efficiente et efficace en dépendrait largement assurent les professionnels interrogés. Mais, pourquoi cet engouement pour les Systèmes d'Information de gestion des recettes locales (taxes et redevances) ?

- Ils sont une source d'exactitude de l'assiette et de sauvegarde de cette dernière ;
- Ils fournissent désormais une gestion des tableaux de bords sur l'assiette, les exonérations, les paiements, les listes des impayés, les déclarations, la production systématique et avec des délais garantis et surveillés des avis d'imposition et des taxations d'office, aussi permettent-ils la confection des ordres de recettes ;
- Ils sont surveillés et maîtrisés au moyen de logins et mots de passe renseignent aisément les chefs de service des suppressions, des nouvelles créations et informent sur les modifications, ainsi que les agents qui en sont responsables ;
- Ils produisent des données actualisées aux gestionnaires locaux ;
- Ils permettront l'estimation du potentiel appréhendé par les systèmes fiscaux locaux et donc le suivi de cette assiette (potentiel appréhendé) par nature de taxe.

#### **4.4. Renforcer la qualification du personnel de l'Administration Fiscale Locale (AFL) :**

Deux chantiers sont à étudier dans ce sens, nous les mettons en valeur, vu leur importance cruciale dans l'amélioration décisive des niveaux de performance des services fiscaux

communaux. Il s'agit de la qualification des cadres et des agents communaux des recettes fiscales locales et du procédé de mise à disposition des cadres et des agents communaux auprès des services de recouvrement du comptable public.

- **La formation dans les métiers du contrôle, du contentieux et sur les progiciels de gestion des taxes et des redevances** est une exigence si l'on veuille moderniser les services fiscaux communaux. dans l'attente de l'implémentation de Gestion Intégrée des Recettes (GIR), des formations sur le dispositif informatique pourraient renforcer les acquis et prévenir les risques d'erreurs de liquidation et fluidifier le travail des régies. L'apport des services comptables du trésor peuvent être d'un apport significatif à ce stade.
- **La mise à disposition d'agents et du personnel communal qualifié** peut contribuer à la réduction du manque avéré du personnel chez le comptable public (trésorier préfectoral ou provincial), pourtant, les régies sont, elles-mêmes, dans le besoin de personnel qualifié et capable de s'engager dans des contrats objectifs-résultats par période. Ce qui n'est pas le cas dans bon nombre de communes selon les professionnels consultés. un autre aspect et pas des moindres, mérite également d'être signalé. Il s'agit de l'indemnité versée au personnel communal mis à la disposition des services du comptable public. Autant elle fournit une raison sérieuse d'engagement du cadre communal dans le processus de recouvrement pour le bénéfice de la commune, autant elle frustre le personnel des régies qui trouve dans cette pratique une injustice. Cela ressort des messages tacites des responsables interrogés.

## Conclusion

Il ressort de cette consultation par entretien semi-directif des professionnels de la fiscalité locale et des évaluateurs publics, qu'afin de concrétiser le jeu de coordination dans la gestion fiscale locale, il serait judicieux de réussir un véritable passage vers un management participatif concerté et partenarial pour la mobilisation des ressources locales. Ce dispositif de management doit être basé sur des objectifs chiffrés fixés préalablement et évalués a posteriori. Il est recherché aussi une meilleure collaboration avec la Direction Régionale des Impôts (DRI), afin de maintenir un processus de mise à jour continue de l'assiette (TH, TSC et TP) principales sources de la recette communale. Aussi, il y a lieu de résorber les conflits naissant dans la relation avec le comptable public (Trésorerie Préfectorale) surtout en matière des prises en charge des ordres de recettes. Enfin, l'apurement des Restes à Recouvrer (RAR) qui pèsent sur les finances communales, mérite à lui seul une discussion sérieuse sur les



limites du recouvrement de l'impôt local par l'Etat et par l'administration communale elle-même (RAR des taxes gérées par l'Etat et RAR des taxes gérées par les services des communes). Le cas des grandes villes à forts RAR à l'affût de ressources, dont les titres de recettes sont émis mais dont l'effort fiscal serait faible ou inefficace, témoigne de l'actualité de cet aspect au cœur de la fiscalité locale. Les outils de réponse au problème du recouvrement devraient prendre en compte les particularités des villes, le dispositif organisationnel existant au sein de l'administration fiscale locale et les capacités de contrôle fiscal de cette dernière. Dans ce cadre, il est important de mettre en place et d'entretenir un dispositif de contrôle interne efficace et efficient

### **Bibliographie :**

#### **Lois et rapports officiels**

- L'Organisation des finances locales 2009 publications du centre de communication et publication –DGCL/MI, 2009.
- Rapport de la Cour des Comptes sur la fiscalité locale au Maroc, février 2015 ;
- 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.
- Dahir n° 1-07-209 du 16 hija 1428 (27 décembre 2007), portant promulgation de la loi n° 39-07 édictant des dispositions transitoires afférentes à taxes, droits, contributions et redevances dus aux collectivités locales promulguée.
- Loi organique relative aux régions. 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) ...
- Guide de la fiscalité locale, Décembre 2008, Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), Ministère de l'Intérieur.
- Rapport N°9/2012 du CESE sur le système fiscal au Maroc ;

#### **Articles de revues**

- Chambas G. (2010), Mobiliser des ressources locales en Afrique subsaharienne, *Economica*.
- Madiès, Paty and Rocaboy, (2005), "Externalités fiscales horizontales et verticales. Où en est la théorie du fédéralisme financier ?," *Revue d'économie politique*, Dalloz, vol. 115(1), pages 17-63.
- Salmon P., (1987), Decentralization as an incentive scheme, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 3, pp. 24-43.
- Sbihi M., (2007), Décentralisation fiscale : L'expérience Marocaine, *CeSPI*.
- B.chegri (2013), La gouvernance de l'audit externe au Maroc a l'épreuve de la crise études de cas. (Université Mohammed V-Souissi, Faculté des sciences juridiques économiques et sociales-Souissi, 2013).

#### **Liens consultés**

- Portail national des collectivités territoriales : [http://www.pncl.gov.ma/fr/EspaceJuridique/Pages/maliya-jibayate\\_local.aspx](http://www.pncl.gov.ma/fr/EspaceJuridique/Pages/maliya-jibayate_local.aspx)
- **Les finances publiques locales (consulté le 03/11/2017)** disponible sur le site internet : <https://www.ccomptes.fr/fr/communiqués-de-presse/les-finances-publiques-locales-3>.

## Introduction:

The complex reality of local taxation is characterized by difficulties in applying legal provisions, technical constraints of local communal taxes and fees. The record of achievements, since the entry into force of Law 47-06 on local taxation, on the eve of a reform of this law, requires some clarification. The nature of the relationship between the tax administration and the public accountant has usually been characterized as conflictual, given that the pre-eminence of the accountant gives him/her power in the process of managing public / local revenue. The operation of revenue collection, mainly through the assumption of revenue orders, is conditioned by the nature of the relationship that the manager of the tax system (municipal boards) maintains with the external services of the General Treasury of the Kingdom. The creation of an operational service agency, including tax authorities in Casablanca, as well as the one-stop shop for the issuance of urban planning documents, shows the ongoing quest for modern forms of local tax administration. Moreover, claiming the right to form a communal force for the recovery of taxes and charges, the example of the Urban Municipality of Casablanca is a cautionary case.

Today, the warning about the deficiencies of the system attributing the recovery of communal resources third party is recalled for an urgent reconsideration of the perennial missions (base, recovery) and the reform of the roles of actors. One can notice a dichotomized tax system (taxes managed by the State, and local taxes). Is this duality still relevant? Is it performing? Does it promote the celerity so much sought after in a risk-free management of municipal revenues? Does it ensure the fiscal requirements of the Ministry of Finance services with regard to the municipal tax authorities? Thus, the inter-service relations of the communal authority, and the relationship of the latter with the regional tax services and the public accountant (TPP / TGR) must be taken into account by the local tax assessor system. Given these administrative facts together with the tax technique, the issue of the difficulties of local taxation recovery in Morocco is a very hot question, especially after the publication by the Court of Accounts of a thematic report on local taxation in Morocco in February 2015. Additionally, the local taxation displays specificities relative to the base management and liquidation which should be taken into account to assess for the related practical risks.

The present article aims to diagnose the situation of local taxation management (technical, legal and institutional and management obstacles...). It aims at promoting a reflection around specificities of the local or municipal tax administration. By revisiting the system of public internal inspection within local authorities (particularly fiscal), the aim is to shed light on the

failings of local tax management. Lastly, it proposes methods of solving identified risks. Such risks related to the audit field and its techniques could strengthen the practical management system of the local tax administration.

In what follows, we will see the challenges of management of local taxation in Morocco, recalling the data from the meetings on taxation and from the Economic, Social and Environmental Council (CESE) (2012-2013), as well as those provided by the Court of Accounts in its report published in 2015. We will discuss the expectations of a reform of the Moroccan local tax system. Then, we will proceed with a diagnosis based on a case study, adopting a qualitative methodology. A series of risks relating to local taxation will be presented; lessons learned from the case studied will be highlighted. Finally, proposals for actions will be put forward to overcome or mitigate the risks revealed by the case.

## **1. The challenges of local taxation management in Morocco: an exploratory study**

The diagnosis of the local tax system was set up on the basis of the findings of the 2013 meeting around Moroccan taxation, and after the publication of a thematic report on the local tax system particularly in February 2015 by the Court of Accounts. These two moments of truth around the local tax issue allow us to draw up an inventory of the difficulties and constraints facing the local system.

### **1.1. Findings and recommendations of the conference on local taxation (2013)**

At the April 2013 Tax conference held in Skhirate, the speakers recommended the following:

- to direct taxes related to real estate towards financing local projects,
- to transfer certain taxes from the state to the local authorities,
- to create a fund dedicated to the financing of development projects,
- to adapt the local tax system to the new situation of advanced regionalization (recommendation by CESE),
- to reorganize the system in a way to encourage local authorities to dynamically search for their own revenue. A weakness of fiscal resources made available by local authorities does not fit with the concept and reality of advanced regionalization, given the rapid expansion of cities whose populations express, increasingly, strong demands for transport, housing, green spaces, etc.
- to enrich the system of new taxes that currently fall under the state tax system (real estate taxes)
- to revisit the tax system with a three-pillar mechanism:

- The first based on the creation of local wealth. Thus, a part (to be defined) of large national taxes (IS and IR and taxes on real estate profits) corresponding to the local creation of wealth must be returned to the municipalities that generate them.
- The second pillar must include the mechanisms of solidarity and regional equalization provided for in the constitution (Social Upgrading Fund for the reduction of deficits in human development, infrastructures and equipment, and Interregional Solidarity Fund).
- The third pillar is purely local. It must include housing taxes, business taxes exclusively aiming traders, liberal professions and trades not subject to corporate tax (IS), in addition to some taxes related to the use of urban space. There is a need for simplifying the methods of calculation of these local taxes so as not to complicate the declarations and the follow-up for the productive fabric. Bases should be limited as far as possible, either to the activity (turnover) or to the result (taxable income at the IS or the IR).

In the light these recommendations, it seems obvious that the reform of local tax system is prerequisite in order for it to be able to contribute to local development.

### **1.2. Remarks and recommendations of the Court of Accounts on local taxation in Morocco (February 2015)**

The Moroccan tax system is characterized by a tax frame comprising 17 taxes, 11 of which are allocated to 1520 urban and rural communes, 3 to more than 70 provinces and prefectures, and 3 others to the 12 regions of the country. Although the financial situation of local authorities appears to be positive, within a constant legal framework (Law 47-06), and that it may allow certain communes to fulfill their commitments (debt capacity and capacity in self-generated income). ), instances of the system underperformance have been identified, namely:

- Lack of survey of taxable values in the Communes agenda, and the tax audit is inoperative;
- Difficulties in mobilizing more tax revenue by the communes, the potential being more significant than that envisaged;
- Narrow tax bases and very low tax rates (undiscounted tax orders);
- Recovery system which is not at all effective and which needs to be reviewed, worsened by the lack of monitoring of authorizing officers and managers;

- Low tax return (TTUNB, TDB ...) and low recovery rate, affecting negatively the financial autonomy of local authorities (coverage of 20% of the financial resources of the commune);
- Difficulty of recovering taxes for previous years;
- Lack of any effort to address the recovery of arrears of revenue;
- Lack of tax investigation in out-of-hand or automatic taxation, and lack of supervision (internal audit);
- Lack of checking out of taxpayer returns (resulting in errors and data gaps);
- Political influence on the management of local taxation, which may lead to the risk of fiscal injustice (preferential treatment of some taxpayers, undue diligence ...).

Here again, we have seen that the recommendations of the Courts of Accounts challenge the current management of local taxation. Indeed, the internal control system that is available does not allow for an efficiency of the recovery system which remains largely perfectible.

## **2. Diagnosis of municipal taxation: a case study**

Our aim is to try to assess the status of municipal taxation in Morocco through a case study. First, we will provide an evaluation of the performance of this tax relying in our analysis on data collected from administrative accounts (from 2011 through 2014). Second, we will define the control moments of the local tax assessor and assess the risks related therein, recalling the audit and risk assessment processes. Third, we provide an analysis of the existing organizational system so as to identify the resource management difficulties revealed.

### **2.1. Assessment of municipal fiscal resources (administrative accounts)**

The figures given below are provided as a simulation. They allow us to rethink the situation of communal finances of a city leader. Thereupon, the treatment responds to this analytical and scientific logic. The challenge is to capture the various facets of tax revenue management and its impact on the budget and the structure of municipal revenues.

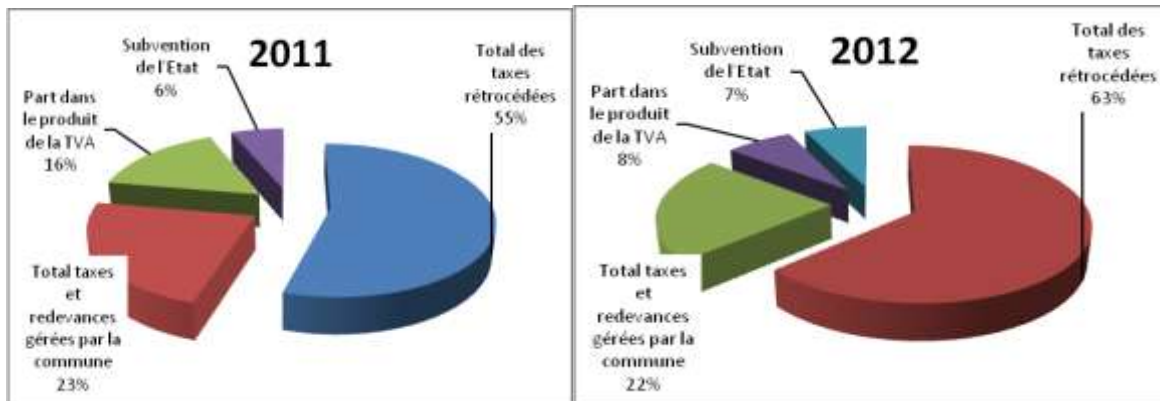
**Table 1:** Overall revenues of the Municipality Prototype and its components

	2011	2012	2013	2014
<b>Total retroceded taxes</b>	439 457 148,34	458 008 351,74	567 506 612,63	480 021 884,65
<b>Total taxes and royalties managed by the municipality</b>	186 153 589,60	162 206 970,20	162 668 559,48	169 011 071,91
<b>Share in TVA</b>	128 754 019,65	54 018 208,00	138 838 000,00	107 249 924,00
<b>State subsidies</b>	50 000 000,00	50 000 000,00		50 000 000,00
<b>Payment of the 2nd part</b>				31 731 015,51
<b>Total trevenues</b>	804 364 757,59	724 233 529,94	869 013 172,11	838 013 896,07

Source : extract from the administrative accounts of the Municipality Prototype 2011-2014

The table shows that overall revenues decreased by 10% in 2012, but increased by 20% in 2013 (year of tax amnesty announced by the DGI). There was a decrease of the overall revenue of the municipality in 2014 of around 4%.

**Figure 1:** Overall revenues for 2011-2012

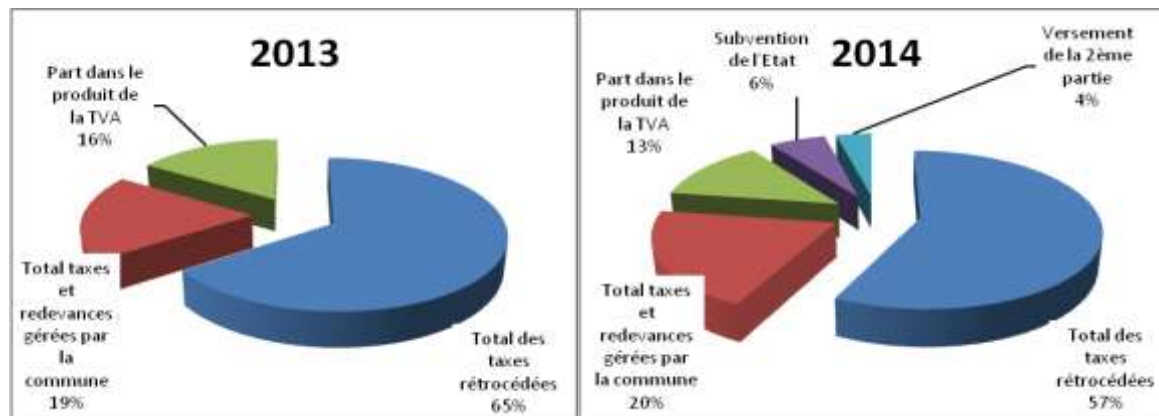


Source: Author's calculation.

There is a stagnation of achievements at the level of the TGC and an evolution of 8% of the achievements on the TGEs which reached 63% of the total revenues in 2012; hence the impact on the share in the VAT product that has registered a decrease of 8%. The financial autonomy of the municipality increases significantly with an additional tax effort on TGEs. We should note that this effort is not specific to the municipality under study, but it is ascribed to the public accountant; this appeals to exogenous factors independent of the will of the authorizing officer /

president that is normally considered as the sole responsible or first responsible for the loss of municipal rights in terms of non-recovery of taxes and royalties.

**Figure 2:** Overall revenues for 2013-2014



Source : The authors.

For the years 2013 and 2014, a reversal of situation can be noticed. After reaching 65% of the city's total revenue, they fell to 57% of the city's total revenue. However, the payment of the second part made it possible to cover 4% of the needs of 2014 in resources. The state subsidies of around 6% also covered this decline. This is the same for the own revenues of the municipality.

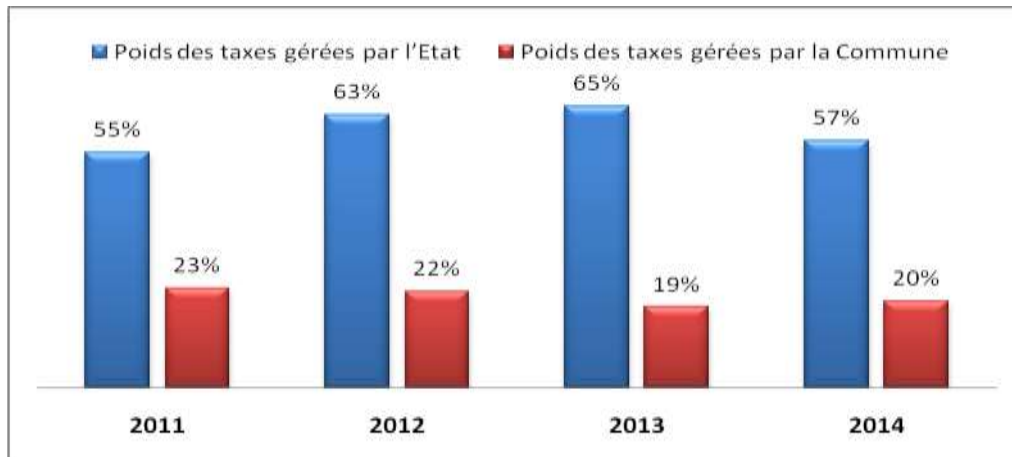
**Table 2 :** Change in revenue by nature between 2013 and 2014

	ADM ACC 2013	%	ADM ACC 2014	%
<b>Total revenues</b>	869 013 172,11	100%	838 013 896,07	100%
<b>Total retroceded taxes</b>	567 506 612,63	65%	480 021 884,65	57%
<b>Total taxes managed by the municipality</b>	72 156 991,56	8%	65 532 974,21	19%
<b>VAT+ State subsidies</b>	138 838 000	16%	157 249 924,00	19%
<b>Royalties and other</b>	90 511 568	10%	103 478 097,70	12%
<b>Payment of the 2nd part</b>	-		31 731 015,51	
<b>Global Amount to be recovered (RAR)</b>	625 822 726,49	100%	527 953 772,41	100%
<b>Amount to be recovered (retroceded taxes)</b>	510 159 091,61	82%	339 008 519,82	64%
<b>Amount to be recovered (taxes managed by the Municipality)</b>	23 549 381,65	4%	96 945 295,65	18%
<b>Amount to be recovered</b>	92 114 253,23	15%	87 823 958,96	17%

<i>Royalties and other</i>				
----------------------------	--	--	--	--

Source : extracted from the administrative accounts of the Commune Prototype 2011-2014

**Figure 3: Value of taxes managed by the state with regard to the revenue structure**



Source: Author's calculation

The taxes managed by the DGI have a leading role in the overall revenue structure of the municipality. This is frequently observed in municipal revenue audits both in urban and rural communes. As demonstrated above, after having represented more than 55% in the year 2011, they had reached 65% of the overall revenue structure of the municipality under investigation. Given this, it should be pointed out that performance boosted in the amnesty year (2013), mainly by amicable recovery efforts. However, the ratio (TGE / overall revenues) is structurally significant over that period. This means that it would be better to act first and foremost on the TGEs (state-generated taxes) and the remaining to be recovered in order to improve the performance of municipal taxation. Increasing the yield of the TH, TSC and TP would certainly provide additional revenue for the concerned commune. Needless to mention that the survey updating of these three taxes is a priori step to widen the base of the TGE (held by the DGI and not by the TGR as some would believe).

Similarly, it appears that the analysis of the results achieved in local taxation requires a binary approach, namely, in time and space. It is advisable to check the impact of the undertaken actions, in particular, tax service reorganization, a new survey of the TGEs, an update of the tax base specific to the municipality, and a more active mobilization of municipal efforts in terms of fiscal inspection and litigation management. As to this last point, it should be noted that for the Directorate General of Taxes (DGI), the issue of litigation about the three taxes managed within its external services represents a significant weight in the basket of litigation it manages (in addition to the TVA, IS and IR), though its revenue is low. It is not surprising



to explain the reason why the tax and management effort is oriented mainly to state taxes (VAT, IS and IR), and why the assignment of tax staff is in favor of these taxes to the detriment of the management of the TGEs which belong to the communes and not to the State. The management fees collected by the DGI within the TGEs do not constitute a sufficient reason to make local tax management a topical interest for the State services.

This dichotomy of management of the taxes related to the commune is easily felt in the consultations of communal managers and public accountants. Indeed, any significant increase in revenue is mainly due to the performance in terms of recovery of the Ministry of Economy and Finance services (broadening of the base, base survey) over the same period of two years. Consider, for example the two fiscal years 2014 and 2015, for the municipality, object of the study, we can state the following:

- **In terms of taxes managed by the State (DGI):** a reconciliation made by the Mission data at the end of June 2015 with those of the same period of the preceded year shows satisfactory growth exceeding 20% of annual revenues under the TGEs, i.e. 271.12 Mdhs in 2015 against 226.49 Mdhs in 2014. Moreover, 51.26% of the revenues were elicited due to these taxes. This increase in recoveries for the Professional Tax (*Patente*) and the Urban Tax (TSC), is estimated at 170% and 189%, respectively. This effort appears to be in line with the tendency towards a further fiscal consolidation, particularly with regard to the remaining to be repaid (RAR) which is still significant, i.e., 527 Mdhs in 2014, despite a decrease of 15% of the global stock, compared to 2013.
- **In terms of the taxes managed by the municipality:** Given that urban land taxes (TTUNB) were supported in 2014, recovery efforts by the public accountant would be palpable only in 2015. At the end of June 2015, achievements on the TTUNB grew by 28% (i.e., 30.6 Mdhs), compared to 2014. At this date, achievements on this tax have exceeded 55.64 % of projected revenue.

### 3. The failings identified by the case under study

The question of mobilization of fiscal resources was one of the major issues that we had approached on the ground. Indeed, operational risks are likely to affect local tax performance. In this perspective, the identification of risks can only be made on the basis of the experience of local tax professionals. For this reason, we have used qualitative tools with variables that

we consider essential for a better governance of local taxation. We present here a summary of the interviews conducted and reactions of interviewees to the questions they were asked.

### **3.1. The organization paradox at the heart of local tax management**

The management of the operational risks of local taxation underlies the assurance of a quality of information produced by the municipal administration, the offer of a reception quality, the personnel and the safeguarding of rights, of heritage and archives; it is also dependent on the separation of tasks and accountability of revenue officers and managers. The persistent organizational risks in the communes are, thus, listed as follows:

- Absence of a front office to help in orientation by tax nature;
- Absence of a Service dedicated to issuances;
- Lack of of internal visas and absence of distinction between missions and duties in base assessment, liquidation and recovery;
- Inefficiency of internal auditing structures in the Wilayas and Communes in the sense of internal control and audit of Municipal revenue Services, by periods;
- Lack of any repository of jobs and professional skills (CER),and lack of any job descriptions and procedure manuals;

At this stage, the consultations we have conducted with professionals revealed that the transfer of Revenue Authorities to Local Tax Authorities (LFAs) requires a clear organization of the latter. This should be brought up via a possible reform. Besides, the fact that prefectural and provincial accountants express their need for communal agents, presenting skills and qualifications in public finance and local taxation, highlights the issue of both tax boards restructuration and staff communal, as well as the latter's situation (allowances, status, performance, results ...).

Finally, the computerization of tax orders and revenues requires increasingly adequate profiles of computer technicians for the municipal tax services. All this asserts that the management of human and computer resources is at the heart of the local tax administration not only by the communal revenue services, but also by public accountants (State Accountants).

### **3.2. The dilemma «management unit vs. geographical proximity" after the city unity system**

It seems that the unity of the city is no longer of importance in Morocco. However, the idea of the distribution of local tax services between Arrondissements has given way to a unified management configuration, with the goal of a rationalization of the municipal resource management revenues. This system set up in the country's major cities has been little standardized and has only recently been evaluated (see the 2015 CDC). Indeed, the idea of implementing a local tax system of proximity is not actually a point on the agenda. The establishment of district municipalities' governing bodies in the city's unity era enabled the revenue authorities to define local organizational needs (notably the spatial distribution of the municipal tax base by nature of tax) (TTUNB, TDB, ...).

In the same vein, the deputizing system for the Arrondissements' boards has met the requirements of proximity management, before there are some structures gathered in the same premises for need of both rationalization and consolidation of cash accounting. This shows that there is a dichotomy "efficiency / tax yield-rationalization of local tax management. Moreover, the creation of one-stop-shops for urban planning documents responds particularly to this need to provide services related to Occupancy Permits PH, Construction Permits and the payment of related municipal fees in the same premises. . Thus, this will minimize the displacement costs for the taxpayer and the costs for those administrations (Wilaya, Urban Agency, Department of Town Planning or Plans of the Commune, Autonomous Boards of Water and Electricity Supply, or management Public Services Management Concessionaires, Civil Protection).

### **3.3. Is the management of the 3 taxes (TH, TSC and TP) by the DRI still relevant?**

The heads of communal boards consulted consider that the fragmented management of local taxation constitutes an obstacle to its efficiency, its performance and its control by the municipalities. According to them, this is their own tax base comprising only the three local taxes TH, TSC and TP. Hence, the potential and estimates, classified by period, are necessary to establish revenue forecasts on adequate grounds. Some have argued that the municipalities could have ensured better management of revenue from these types of taxes retroceded or managed by the DRI. Given that it would be possible for large municipalities to raise resources and the personnel who will be able to do it, small communes remain dependent on the tax effort of DRI, in this regard. Indeed, they assert that a large part of the problems of

management of the local taxation in Morocco has got its origins in the high notice return rates resulting from a non-coordination on addressing (30 to 50% in some cases revealed by audits), the non-comparison of the base data with those of the State operators (cadastre and concessionaries managers of the public services of water and electricity) and the ignorance of urban communes of their actual base and resource potential in terms of these taxes. This is all the consequence of this dual system of the local tax system.

### **3.4. Difficulties in local tax calculation in Morocco**

The assessment of the local financial and fiscal potential has had little value in the literature on taxation and public finance in Morocco. In France, a specific methodology is adopted and corrected each year. This is provided for local governments as a budget forecasting tool. Although the exercise of this methodology is not easy, it deserves to be tested and corrected over a period of testing by local managers.

Success depends on the establishment of a method for calculating and estimating local financial and fiscal potential. This will allow for local / regional / national comparisons of resource performance and judging profitability of own taxes and royalties. In this way, rethinking the local taxation and local authorities' own resources in Morocco will lead future public choices, likely to reduce the deficit of resources in large parts of the national territory, and justify the implementation of equalization mechanisms aimed at the balance of the budgets of the communities within the framework of the inter-territorial solidarity, and between the territorial administrations. The analytical scopes of this evaluation and the related methodology have become a necessity in terms of steering and governance of the local tax issue, at the technical level, as well as in terms of capacity and communication.

### **3.5. Technical difficulties in terms of local tax management**

Taxes managed by the State are the property of the State Tax Boards (DGI through its network of Regional Tax Offices). Municipalities can only have an idea of their local potential if this is provided by public accountants. It should be noted here that the taxes managed by the Regional Tax Departments represent  $\frac{3}{4}$  municipal revenues. However, the DRI considers that the taxes managed by its services for the municipalities fall within a prerogative power of the state (public authority). Moreover, the DRI, for some, does not consider the municipalities as administrations.. As a matter of fact, the collected data are rarely collected by the communal agents to be handed in to the local tax authorities for exploitation. Additionally, the public accountant holds valuable data in terms of supported

resources and return rates. These data are produced only at the request of the municipal revenue services, or during the audits of the High Control Bodies (IGAT, IGF and Court of Accounts). Finally, the services of the TGR have a system dedicated to the local budget and financial body, for the benefit of the presidents of communes; but it is rarely requested by the latter. The tool is used at the request of the audits and at the time of loans of the FEC to reach the levels of capacity of self-financing of the commune-stakeholder.

### **3.6. Computerized management capacities of the local tax base:**

If the managers consider that the local tax administrations are not yet at the level of a state-of-the-art computerized management, and that the investment in the near future must urgently cope with this issue referred to as "computerization of the local taxation", which is still manual and leading to impractical management. The services of the public accountants themselves have capacities of information and computerization of the circuits of the local taxation, contrary to what would be thought. The responsibility for this effort, however, is ascribed to the authorizing officer. As such, the acquisition of IT solutions is of concern to central and local decision makers today. These tools must provide the technicality and speed required for the operations of management of the base and its safeguard, the liquidation and the edition of the notices the collective roles by nature of tax and royalties. In the same vein, a system of "Integrated Revenue Management" (GIR) and computerization, from the liquidation phase to the collection services of the prefectural treasurers, has been set up.

### **3.7. Data exchange between the municipality and its partners (DGI, TGR):**

The local tax administration alone cannot survey the local tax base, update it and control it. For this reason, the reconciliation between files and databases is considered by the auditors consulted as an opportunity to reduce the risk of errors and make the municipal tax base more reliable. They noted that the exchange of data is the only guarantor of an update and a broadening of the tax base. The emergence of local draft agreements, aimed at providing advice to the municipal tax services, and facilitating the exchange of data, corroborates this need to reduce errors and risks related to the base for the local tax board AFL, and to recovery for the public accountant.

### **3.8. Estimation and shortcomings of the financial and fiscal potential:**

Talking about fiscal potential is premature; we should first evoke the issue relative to resource mobilization, audit and evaluation of the ability to mobilize the latter before talking about estimating the potential or apprehension of this potential once estimated or evaluated. In France, the state has set up methods for calculating the financial and fiscal potential of municipalities. In Morocco, we are still unable to estimate the fiscal potential of municipalities, since the calculations made, in audits and by the AFL services or even the public accountant, from existing base have nothing to do with tax potential assessment. The most important steps to undertake, in this sense, are identification of tax base, firstly, and expanding the existing base, secondly.

### **3.9. Equalization between Territorial Communes:**

Equalization between Territorial Communes is today the weakest point of Moroccan local taxation. In fact, the share of VAT constitutes 30 to 50% of municipal resources; hence the need to provide new own resources or state transfers to support the development of local governments. Moreover, the management of taxes does not take into account the disparities between low and strong contributions for local revenues. Local authorities are not all of the same size, the same fiscal effort, and even the same potential to raise taxes and royalties. It should be noted here that the "region" has regained importance after the last territorial administrative division which adopted 12 regions instead of 16. This has made it possible to provide them with new sources and to increase the rate on the IS. and the IR, which was 1%, now 5% as stated in the organizational law relative to the Regions (Dahir n ° 1-15-83 of 20 Ramadan 1436 (July 7th, 2015) promulgating the organizational law n ° 111 -14 relating to regions).

## **4. Solutions proposed:**

We come up with proposals to mitigate local tax risks and their management. We consider that compensating for the shortcomings of the local tax system is to modernize the structures and better coordinate a survey of the TH, TSC and the TP, and this via streamlining the administrative circuits in search for a better performance in the public tax service, investing in information systems (weak point of local taxation) and strengthening the qualification of communal human resources.

### **4.1. Ensuring an effective survey of the three taxes managed by the state:**

Carrying out an effective tax survey requires a better structure to be able to set up adequate follow up indicators:

- a) To recover the data basis **BDD** on subscribers (water or electricity) from the independent control boards or concessionaires;
- b) To justify the difference between the DRI data and the number of subscribers (water or electricity);
- c) To target potential areas for TH, TSC and TP (new neighborhoods and housing estates received);
- d) To initiate a program of field visits, comparing the results with the past exercise;
- e) To involve the local authority agents, with the aim of:
  - Establishing a program following the logic of administrative division **AA**;
  - Estimating the potential of the survey operation by **AA** (supporting indicators)
  - communicating the elements necessary for the taxation by the communal agents and the auxiliaries of Authority;
- f) To establish an opening written record in accordance with the DGI model;
- g) To hold meetings between the commune and the DRI during the operation;
- h) To require field feedback of **AA** as municipal agents by the DAF (municipal management board);
- i) To update the grid of rental values with bundles of taxes available to the tax authorities, which serve as an important basis for assessing the rental value (VL);
- j) Establish a closing written record in conformity with the model used by the DGI.

#### **4.2. Administrative circuits streamlining for a better tax service:**

Among the actions that the local tax services should put into practice, we cite the following:

- ✓ The production of local tax clearance and the coordination between the services of the Local Tax Administration;
- ✓ The updating of data and their reconciliation between services;
- ✓ The deadlines for support of revenue orders by type of tax;
- ✓ The deadlines for recovery;
- ✓ The return / feedback on the data relating to the support of the roles in the municipal tax services by the accountant;
- ✓ Data exchange between public administrations;

#### **4.3. Investment in information systems:**

The future of local taxation is IT. The professionals consulted constantly reaffirm this. The modernization of local taxation in Morocco would involve the computerization of tax notices and revenue orders produced by the authorizing officer / communal council president. The establishment of a real, modern, efficient and effective local tax administration would largely depend on modern technology, as asserted by the professionals who participated in the survey. But, what are the reasons for this keen interest for Local Revenue Management Information Systems (taxes and royalties)?

- They are a source of accuracy and a safeguarding tool of the base;
- They provide management of dashboards on base, exemptions, payments, lists of outstanding payments, returns; they allow systematic preparation of orders, production of notices with guaranteed deadlines, and supervised tax notices and tax assessments;
- They are monitored and controlled by means of logins and passwords to easily inform the department heads of deletions, new creations and provide inform about the modifications, as well as the agents who are responsible for them;
- They produce updated data for local managers;
- They allow the estimation of the potential of the local tax systems, and the monitoring of the tax base (potential apprehended) by nature of tax.

#### **4.4. Strengthening the qualification of local tax administration staff:**

Two projects are to be studied in this respect; we will highlight them, given their crucial importance in the decisive role they take in the improvement of the communal tax services performance. It concerns the qualification of local officials and agents of local tax revenues, and the procedure of the availability of municipal for the collection services of the public accountant.

**-Training in control, litigation and royalty management software packages**, is a requirement for the modernization of the municipal tax services. Looking forward to implementing the Integrated Revenue Management (GIR), training on the IT system would strengthen the gains, prevent the risk of liquidation errors, and streamline the work of the boards. The contribution of the treasury accounting services may be significant at this stage.

**- Ensuring the availability of well qualified and competent communal staff** will minimize the shortcomings of the staff of the public accountant (prefectural or provincial treasurer); the boards are, themselves, in need of qualified personnel; and, yet, they should be willing for



delimited objective-results contracts. This is not, however, the case in many municipalities according to the professionals consulted. Another aspect, but not the least, that is worth noting is related to the compensation paid to communal staff made available to the public accountant's services. It provides a strong reason of commitment of the communal framework in the process of recovery for the benefit of the commune, in as much the same way as it frustrates the personnel of the boards which finds in this practice an injustice. This emerges from the tacit messages of the officials questioned.

### **Conclusion**

It seems clear from this semi-directive enquiry among local tax professionals and public assessors that the achievement of the aim of concretizing coordination within local tax management requires a concerted and participative management approach for a better mobilization of local resources. This management system must be based on quantified objectives set beforehand, and evaluated a posteriori. A better collaboration with the Regional Direction of the Taxes (DRI) is also sought, in order to maintain a process of continuous updating of the base (TH, TSC and TP), main sources of the communal revenues. Additionally, it is necessary to reduce conflicts arising in the relationship between the public accountants (*Trésorerie Préfectorale*), especially in terms of supporting revenue orders. Finally, the clearance of the remaining to be paid (RAR), which is highly significant for the municipal finances, constitutes really a topic which requires a deeper discussion, particularly, in terms of the limits of the recovery of the local tax by the State, on the one hand, and by the municipal administration itself, on the other. The case of large cities - with large RARs, looking for resources, whose revenues are issued, but whose fiscal effort is weak or ineffective- is a significant indicator for this aspect at the heart of local taxation. The tools for responding to the problem of tax collection should take into account the peculiarities of the cities, the organizational structure existing within the local tax administration, as well as its fiscal control capacities.

In order to implement a successful management of local taxation, it is recommended to set up and maintain an efficient and effective internal control system.