

Justice fiscale et démocratie décisionnelle : Une histoire politique de la répartition du pouvoir fiscal au Maroc

Tax Justice and Decision-Making Democracy: A Political History of the Distribution of tax Power in Morocco

Naima ABA, (Enseignante-Chercheuse, PES)

*Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales Mohammedia,
Université Hassan II de Casablanca, Maroc*

Ayoub BOURASS, (Doctorant)

*Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales Mohammedia,
Université Hassan II de Casablanca, Maroc*

Ghizlane MOUSTAAID, (Doctorante)

*Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales Mohammedia,
Université Hassan II de Casablanca, Maroc*

Adresse de correspondance :	Faculté des Sciences Juridiques, Économiques et Sociales-Route de Rabat BP 145 20650 Mohammédia, Maroc Université Hassan II de Casablanca Téléphone : 05233-14682
Déclaration de divulgation :	Les auteurs n'ont pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude et ils sont responsables de tout plagiat dans cet article.
Conflit d'intérêts :	Les auteurs ne signalent aucun conflit d'intérêts.
Citer cet article	ABA, N., BOURASS, A., & MOUSTAAID, G. (2025). Justice fiscale et démocratie décisionnelle : Une histoire politique de la répartition du pouvoir fiscal au Maroc. <i>International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics</i> , 6(8), 697–722.
Licence	Cet article est publié en open Access sous licence CC BY-NC-ND

Received: 20/07/2025

Accepted: 23/08/2025

International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics - IJAFAME

ISSN: 2658-8455

Volume 6, Issue 08 (2025)

Justice fiscale et démocratie décisionnelle : Une histoire politique de la répartition du pouvoir fiscal au Maroc

Résumé :

Cet article examine la répartition des pouvoirs dans la décision fiscale au Maroc, révélant une inquiétude profonde ancrée dans l'histoire politique du pays. Depuis l'État du Makhzen, où le sultan détenait un monopole fiscal utilisé comme instrument de contrôle, jusqu'à l'État contemporain, la fiscalité est restée un domaine dominé par le pouvoir exécutif et l'institution monarchique, marginalisant le Parlement et les contre-pouvoirs. La période coloniale a rationalisé le système non pas pour le rendre plus juste, mais pour servir l'exploitation économique, creusant ainsi les inégalités. Après l'indépendance, malgré une apparence de modernisation, la décision fiscale est restée concentrée entre les mains de la monarchie et influencée par les institutions financières internationales, tandis que les élites économiques, comme la CGEM, exercent une pression croissante sur les réformes. Ce système, marqué par un déficit démocratique et un manque de transparence, dément le discours officiel sur la justice fiscale. Pour y remédier, il est essentiel de renforcer l'autonomie du Parlement, d'assurer une véritable représentativité et de faire de la fiscalité un levier de redistribution et de légitimité démocratique.

Mots clés : Décision fiscale, pouvoir fiscal, État fiscal, histoire fiscale

JEL Classification : D72, H20, N45, P16

Type du papier : Recherche Théorique

Abstract :

This paper examines the distribution of powers in tax decision-making in Morocco, revealing a deep-rooted inequity embedded in the country's political history. From the Makhzen state, where the Sultan held a tax monopoly used as a tool of control, to the contemporary state, taxation has remained a domain dominated by the executive and the monarchical institution, marginalizing Parliament and countervailing powers. The colonial period rationalized the system not to make it fairer, but to serve economic exploitation, thereby deepening inequalities. After independence, despite the appearance of modernization, tax decision-making remained concentrated in the hands of the monarchy and influenced by international financial institutions, while economic elites, such as the CGEM, have exerted growing pressure. This system, marked by a democratic deficit and lack of transparency, contradicts the official discourse on tax justice. To address this, it is essential to strengthen parliamentary autonomy, ensure genuine representation, and transform taxation into a lever for redistribution and democratic legitimacy.

Keywords: Tax policy decision-making, taxation authority, tax state, tax history

Classification JEL : D72, H20, N45, P16

Paper type : Theoretical Research

1. Introduction

Dans les économies capitalistes actuelles, la fiscalité dépasse largement sa fonction de financement de l'État et des collectivités territoriales pour jouer un rôle central dans la reproduction du capital, de la force de travail, ainsi que des structures politiques, idéologiques et sociales, dont l'interaction assure la normalisation hiérarchisée et le contrôle propre à la logique du pouvoir politique (Bobe et Llau, 1978). Le système fiscal marocain, pour sa part, n'est pas davantage neutre : il constitue l'expression concrète d'un ensemble de choix politiques reflétant les priorités des décideurs. Comme l'affirment Buchanan et Brennan (1980), la décision fiscale est fondamentalement « le résultat d'un processus de pouvoir ». Selon eux, le pouvoir de « taxer » n'est autre que le pouvoir de « prendre » — un prélèvement pouvant équivaloir, dans certains cas, à une expropriation totale, puisqu'il s'opère sans contrepartie directe pour le contribuable.

Ces considérations s'inscrivent dans une tradition intellectuelle plus large, qui remonte aux grands théoriciens du XIX^e siècle, tels que Karl Marx, Max Weber et Émile Durkheim, qui y voyaient un indicateur clé du développement du capitalisme, de la reproduction des inégalités de classe et de la division du travail (Martin et Prasad, 2014). C'est dans cette lignée que l'économiste Joseph Schumpeter (1918/1984) a formulé le premier appel à une recherche systématique sur les affaires fiscales de l'État-nation, considérant que la fiscalité était à la fois un symptôme et une cause du développement historique de la société. Selon lui, l'étude de la relation entre impôts et gouvernement permet de saisir la « culture », la « structure sociale » et même l'« esprit » d'une nation. Depuis lors, la fiscalité fait l'objet d'un intérêt académique soutenu dans des disciplines variées telles que l'économie, la science politique, la sociologie et le droit.

Dans cette perspective, il est à noter que la décision peut être définie comme celle « qui assure au sujet libre des choix de rentabilité progressiste ou linéaire » (Sfez, 2004), et comme « un processus de calcul visant à choisir, compte tenu de l'objectif à atteindre, la meilleure solution, c'est-à-dire celle qui est la plus adaptée, la plus rationnelle... Elle traduit des critères de choix selon lesquels le décideur s'arrête à la première solution qui le satisfait, qui lui paraît convenable, compte tenu des contraintes de temps et du manque d'informations auxquels il est confronté » (Thoenig, 1985). Par ailleurs, la décision est perçue comme « un processus d'engagement progressif, connecté à d'autres processus, marqué par l'équifinalité, c'est-à-dire par l'existence reconnue de plusieurs chemins permettant d'atteindre un même objectif » ; enfin, elle est vue comme « un récit toujours interprétable, multirationnel, dominé par la multifinalité et marqué par la reconnaissance de plusieurs buts possibles, simultanés ou en rupture » (Sfez, 2004).

Cela dit, au nom du principe juridique de la légalité de l'impôt, la décision fiscale n'est pas le produit exclusif du seul détenteur officiel des compétences décisionnelles, à savoir le Parlement (Bensouda, 2009), car celui-ci n'intervient, en réalité, qu'en toute fin de processus. Autrement dit, la décision fiscale n'est plus aujourd'hui l'apanage des seuls gouvernants : elle est devenue un enjeu politique soumis au débat, à la négociation et au compromis entre de multiples acteurs. Elle traduit, par conséquent, un équilibre précaire entre des intérêts divergents, d'ordre économique, social et politique. Ce constat met en lumière un paradoxe : celui qui existe entre les objectifs officiellement proclamés — tels que l'équité ou la croissance — et les motivations réelles, parfois implicites, comme le maintien du pouvoir ou la gestion clientéliste. Dans les démocraties, la transparence, la rationalité et la participation citoyenne tendent à réduire cet écart ; tandis que, dans les régimes marqués par le contrôle politique et les logiques de favoritisme, cet écart tend à s'élargir.

Dans cette optique, le contexte marocain révèle que le processus décisionnel fiscal est sociologiquement plus complexe qu'une simple affaire de « tuyauteries constitutionnelles » :

pour le comprendre, il requiert une approche qui dépasse les seules dimensions juridiques ou institutionnelles. En effet, en s'inspirant d'une lecture systémique, il convient de prendre en compte les rapports de force, les configurations historiques et les interactions entre les acteurs qui façonnent les choix fiscaux. Ces choix sont en effet le produit d'une longue histoire du pouvoir — une histoire marquée par son évolution, du Makhzen précolonial à l'État post-indépendance —, qui illustre comment les transformations politiques et sociales ont profondément influencé les logiques fiscales. Dès lors, ce parcours permet de mieux identifier les continuités, les ruptures et les recompositions du pouvoir fiscal au fil du temps.

Or, la prise de décision fiscale au Maroc reste un domaine peu exploré, souvent abordé sous un angle technique ou économique, sans suffisamment intégrer ses dimensions politiques et sociales. Étant donné que l'organisation constitutionnelle du processus décisionnel fiscal marocain « fonctionne selon une logique linéaire », la majorité des études existantes adoptent une approche institutionnelle (cf. Bensouda, 2009), négligeant les rapports de pouvoir (cf. Akesbi, 2013), les dynamiques entre acteurs formels et informels, ainsi que la question fondamentale de la justice fiscale.

Partant de ce constat, cette recherche explore l'équité dans la répartition des pouvoirs au sein du processus de décision fiscale, en s'intéressant non seulement aux effets des politiques, mais surtout à la manière dont ces décisions sont prises, qui les contrôle et dans quelle mesure ce partage du pouvoir fiscal est juste. Autrement dit, la question centrale est : dans quelle mesure la répartition des pouvoirs dans la décision fiscale au Maroc respecte-t-elle les principes d'équité ? Ce questionnement invite à analyser les rapports de force entre acteurs — institutions, groupes d'intérêt, technocrates, élus — et à évaluer leur influence sur les politiques fiscales.

Pour y répondre, face à la complexité du processus fiscal et aux enjeux d'équité dans la répartition du pouvoir au Maroc, une méthodologie pluraliste a été adoptée pour dépasser les approches purement normatives ou techniques. Elle s'appuie sur deux axes complémentaires : une analyse historique, qui retrace l'évolution des rapports de pouvoir à travers trois périodes marquantes — l'époque du makhzen (pré-1912), la période coloniale (1912–1956) et l'après-indépendance (depuis 1956) —, afin de comprendre les racines des déséquilibres institutionnels dans la décision fiscale. Parallèlement, une approche systémique inspirée de la théorie des réseaux d'acteurs (Crozier & Friedberg, 1977) permet d'identifier les acteurs formels (gouvernement, parlement, administration) et informels (lobbies, cercles d'influence, technocrates), d'analyser leurs interactions, leurs ressources et leurs rapports de pouvoir dans la conception des politiques fiscales.

Cette démarche méthodologique structure ainsi notre analyse en trois temps : d'abord, la période makhzénienne, fondatrice d'un pouvoir fiscal centralisé entre les mains du sultan ; ensuite, l'ère coloniale, marquée par la perte de souveraineté et la reconfiguration du système fiscal sous l'effet de l'ingérence étrangère ; enfin, la phase postcoloniale, caractérisée par la centralité monarchique et l'influence des institutions financières internationales. Chaque étape permet d'éclairer les héritages qui pèsent sur la répartition actuelle du pouvoir fiscal.

2. Le sultan et le monopole de la décision fiscale : pouvoir central et rapports sociaux dans le Makhzen traditionnel

Cette section se penche sur une phase fondatrice de la construction du pouvoir fiscal au Maroc : l'époque du Makhzen traditionnel. En mobilisant la pensée d'Abdallah Laroui (1974 et 1977), elle met en évidence que la notion de tradition est le produit d'une sédimentation historique de pratiques qui furent, à leur origine, des innovations. L'accent est mis sur deux aspects clés : la concentration du pouvoir fiscal entre les mains du sultan (2.1), et les relations qu'il entretenait avec les composantes sociales de l'époque (2.2).

2.1 Le Makhzen comme appareil de domination : centralisation du pouvoir fiscal et contrôle territorial au Maroc

Durant cette époque, le monopole du pouvoir fiscal détenu par le sultan découle de la structure centralisée et unitaire du pouvoir makhzénien, dans laquelle le souverain incarne l'autorité suprême et impose ses décisions sans opposition. Ce système repose sur un appareil administratif dirigé par le Makhzen, une administration traditionnelle dont le nom dérive du verbe arabe khazana (« mettre en réserve »), faisant référence aux stocks stratégiques de vivres, d'armes et de biens destinés aux périodes de crise (Laroui, 1974, 1977). Selon Michel Rousset, le terme « makhzen » apparaît dès le VIII^e siècle en Afrique du Nord pour désigner les coffres où étaient conservées les recettes fiscales avant leur envoi au calife abbasside, gardés par les 'abīd al-makhzen. Avec la rupture politique avec l'Orient, le mot évolue pour désigner progressivement l'administration du sultan et son mode de gouvernance, centré sur la collecte des impôts en espèces et en nature (Rousset, 1991 ; Bouchaara, 1996 ; Jadour, 2011). Ce monopole fiscal s'inscrit donc dans un système où le centre exerce un contrôle absolu sur la société, qu'il domine par des mécanismes de pouvoir et de légitimation (Waterbury, 1975 ; Ghadbane, 2007).

La centralisation du pouvoir remonte à l'époque de l'Empire almohade, notamment sous le règne de Ya'qūb al-Mansūr à la fin du XII^e siècle, où une administration centrale, comparable à la cour royale française, est mise en place autour du sultan et de ses proches (Weisgerber, 2004). Le sultanat, fondé sur le droit islamique, repose sur une souveraineté de type charismatique : le sultan apparaît comme le garant des affaires publiques dans le cadre du contrat de bay'a, qui encadre ses pouvoirs, notamment en matière fiscale (El Harwi, 2004). Il ne peut légiférer contre le Coran et la Sunna, et le pacte d'allégeance inclut souvent la promesse d'abolir les impôts jugés non légitimes (Mlih, 2016). Les prélèvements considérés comme légitimes comprennent la zakat, les 'ushūr (dîmes agricoles), ainsi que la nā'iba (taxe foncière arbitraire). À ces impositions s'ajoutent divers autres prélèvements, tels que l'hadiyya (offrande festive), le maks (droits de douane et de marché), les redevances sur les ressources naturelles, les amendes, les rançons, les confiscations de biens ou encore la vente de charges publiques (Weisgerber, 2004).

Le sultan est entouré de ministres, mais ceux-ci n'exercent qu'une autorité déléguée et peuvent être révoqués à tout moment, ce qui souligne l'absence de pouvoir autonome au sein de l'administration (Rousset, 1991). Parmi eux, le ṣadr al-a'zam (Premier ministre) supervise les autorités locales comme les caïds et pachas, jouant un rôle proche de ministre de l'Intérieur (Aknouch, 2015). Un ministre de la mer, parfois assimilé à un ministre des Affaires étrangères, gère les questions maritimes comme la piraterie et le commerce (Chaabi, 1995, p. 33). Le wazīr al-shakāyāt (ministre des plaintes) reçoit et vérifie les doléances des tribus et agents de l'État, tout en enregistrant les décrets fiscaux (Weisgerber, 2004). Le Amīn al-Umana', fonctionnant comme un ministre des Finances, centralise les revenus du Trésor, tient les comptes, audit les percepteurs et propose des nominations. Enfin, le 'allāf, trésorier militaire, gère les soldes des troupes sous l'autorité directe du sultan (Weisgerber, 2004; Aknouch, 2015).

En plus des ministres, plusieurs dignitaires exercent des fonctions clés au sein de la cour. Le ḥājib (chambellan) dirige l'organisation interne du palais, gère le logement, la subsistance et les déplacements de la cour, notamment lors des tournées du maḥalla (caravane royale). Il supervise aussi les cérémonies officielles et la garde du sultan, aux côtés du commandant du mashwar (Weisgerber, 2004). Le ḥājib joue un rôle crucial en tant qu'intermédiaire entre le peuple et le pouvoir : toute demande de faveur ou de résolution de conflit passe souvent par lui, ce qui accroît considérablement son influence politique malgré l'absence de compétence ministérielle formelle.

Ces dignitaires, bien que n'appartenant pas à l'administration centrale au sens strict, exercent

une influence significative grâce à leur proximité avec le sultan. Leur rôle dépasse le cadre protocolaire pour s'étendre à des fonctions décisionnelles informelles, notamment dans la transmission des doléances et la gestion des flux d'information. Leur position stratégique dans la hiérarchie du Makhzen leur permet d'agir comme des relais essentiels du pouvoir, renforçant ainsi le contrôle centralisé du sultan sur les affaires de l'État.

Au niveau de l'administration locale, sous le régime makhzénien, il visait à étendre la présence du sultan dans toutes les régions sous son autorité, afin de consolider son hégémonie économique, sociale et politique. Cette pénétration territoriale reposait sur une réorganisation de l'espace selon les impératifs fiscaux et sécuritaires du Makhzen, permettant au pouvoir central de contrôler les ressources et d'affirmer son autorité (Mlih, 2016). Le sultan mobilisait des moyens humains et matériels proportionnels à l'importance stratégique des territoires et au niveau d'allégeance des populations, ce qui témoigne d'une gestion différenciée et pragmatique du territoire (Jadour, 2011). Pour atteindre cet objectif, le Makhzen s'appuyait sur divers acteurs sociaux et institutionnels, intégrés dans une structure hiérarchisée visant à assurer la domination centrale (Waterbury, 1975).

Parmi ces acteurs, les zawiyas jouaient un rôle multifonctionnel : éducatif, social, économique et politique. Bien qu'elles aient pu servir de relais de propagande pour le pouvoir ou de médiateurs entre le Makhzen et les tribus, elles ont aussi parfois mené l'opposition à certaines décisions fiscales (Ghadbane, 2007). Toutefois, la dynastie alaouite, contrairement aux Saadiens, ne s'est pas appuyée initialement sur les confréries religieuses, mais sur la force militaire, comme en témoigne la destruction de la zawiya Dila'iya. Malgré cela, le Makhzen a su instrumentaliser les zawiyas pour renforcer la légitimité spirituelle du sultan, en le présentant comme détenteur de la baraka et garant de la stabilité (Laroui, 1974 et 1977).

Les oulémas, quant à eux, formaient une élite urbaine influente, jouant un rôle clé dans la formation de l'opinion publique, notamment en matière fiscale. Grâce à la confiance populaire dont ils jouissaient, leurs avis et leurs fatwas pouvaient légitimer ou remettre en cause les décisions fiscales du sultan (Laroui, 1974 et 1977). Bien que leur rôle fût officiellement consultatif, leur pouvoir symbolique était réel, et le sultan s'efforçait de donner l'illusion d'une consultation pour renforcer la légitimité de ses politiques (Ghadbane, 2007).

Les caïds étaient les principaux relais du Makhzen dans les zones rurales, chargés de faire appliquer les décisions du pouvoir, notamment la collecte des impôts et le recrutement militaire (Bayad, 2010). Bien que le poste ne fût pas héréditaire, le Makhzen favorisait souvent les familles ayant une tradition de service, ce qui conduisait à une hérédité de fait (Waterbury, 1975). Leur obéissance variait selon les régions : dans certaines zones comme le Souss, leur nomination était parfois tributaire de la corruption ou de l'appétit du pouvoir central. Leur pouvoir restait limité par la présence d'autres autorités (pachas, amines) et par les troupes makhzénienes, empêchant toute autonomie durable (Bourqia, 1991.).

En milieu urbain, les pachas exerçaient une fonction comparable à celle des caïds, supervisant la sécurité, l'administration et même des affaires judiciaires, empiétant parfois sur les compétences des qadis (Chabi, 1995). Par ailleurs, les amines, institution créée par Moulay Slimane et réorganisée sous Moulay Hassan, étaient chargés de la gestion financière locale : collecte des recettes, contrôle comptable et exécution des dépenses (Ghadbane, 2007). Leur gestion était soumise à un contrôle rigoureux : ils devaient présenter des rapports financiers dont une copie était transmise au sultan et vérifiée par l'Amin al-Umanaa, garantissant ainsi une supervision centrale (Chabi, 1995).

À partir du XVe et XVIe siècle, une transformation profonde s'opère dans la formation économique et sociale du Maroc, marquant le déclin progressif de l'autorité des grandes tribus au profit des Chorfas (descendants du Prophète) et des zaouias, c'est-à-dire les confréries religieuses. Ce changement signe l'émergence d'une nouvelle élite sociale dont le pouvoir repose non plus sur la seule force tribale ou l'assabya (solidarité de groupe), mais sur l'hérédité

et la légitimité religieuse (Ben Ali, 1983). Les Chorfas et les zaouias accèdent progressivement à une hégémonie idéologique et politique, bouleversant les rapports traditionnels de pouvoir. Cette mutation est particulièrement visible entre le XVe et le XVIe siècle, période durant laquelle ces groupes religieux prennent une importance croissante, préparant ainsi leur accession à la direction de l'État.

Durant l'époque mérinide, les Chorfas des grandes villes comme Fès, Sebta ou Sijilmasa collaborent étroitement avec le pouvoir en place, servant d'alliés objectifs en échange de privilèges tels que des exemptions fiscales, des offrandes et des cadeaux. Leur comportement les place déjà comme un groupe hégémonique, exprimant des aspirations non seulement sociales et matérielles, mais aussi politiques, comme en témoigne la tentative de prise du pouvoir par les Idrissides. Ils utilisent leur ascendance prophétique pour marchander leur soutien au pouvoir, ce qui, selon certains, ternit leur image aux yeux du peuple et suscite une hostilité populaire. Toutefois, cette attitude n'est pas généralisée : certains *Chorfas*, restés en marge de cette collaboration, s'allient aux masses rurales et aux zaouias, ce qui leur assure une grande popularité et, dans certains cas, leur ouvre la voie au pouvoir, comme ce sera le cas pour les Saâdiens.

Les zaouias, quant à elles, empruntent une voie différente. Dès le début, elles s'engagent aux côtés des populations rurales, victimes de deux maux majeurs : d'une part, une fiscalité croissante imposée par le pouvoir mérinide, obligé d'augmenter ses prélèvements pour faire face à ses besoins et aux privilèges accordés aux élites ; d'autre part, l'insécurité provoquée par l'occupation de zones côtières par les Portugais et les Espagnols, dont le pouvoir central se révèle incapable de les débarrasser, comme en 1415 avec la chute de Sebta. Face à cette double oppression, les zaouias mobilisent les masses en prônant le *jihad* (guerre sainte) contre l'envahisseur et en s'opposant à la politique fiscale injuste. Ce positionnement leur confère un rayonnement considérable dans les campagnes et leur permet de devenir des acteurs centraux dans la recomposition du pouvoir politique.

Force est de constater que le système fiscal marocain de cette époque se caractérise par une grande indétermination des redevances, chaque sultan ayant la liberté d'instaurer de nouveaux impôts ou d'augmenter ceux déjà existants, souvent imités par les représentants du pouvoir central (Ben Ali, 1983). Cet accroissement constant du joug fiscal illustre la loi fondamentale du féodalisme, selon laquelle la rente féodale tend à croître indéfiniment. Face à cette pression, une partie des paysans soumis au Makhzen, notamment les tribus naïba, choisit de s'installer volontairement sur les terres de féodaux, en particulier dans les azibs des Chorfas, espérant y trouver une protection contre les exactions des agents de l'État. Bien qu'ils maintiennent souvent le paiement d'une partie ou de la totalité des impôts au Makhzen, ces paysans sont dispensés de nombreuses charges supplémentaires, souvent arbitraires et fluctuantes. Cette migration progressive traduit l'assujettissement croissant des communautés rurales, autrefois libres, à un système féodal oppressif, poussant certains fellahs à se transformer en azab (chez un chérif) ou en khemmas (chez un caïd) pour survivre.

Malgré cette dépendance vis-à-vis des féodaux, la centralisation du pouvoir marocain a profondément marqué l'évolution des institutions féodales. Le Makhzen, considéré comme le propriétaire suprême de toutes les terres, conservait le droit de confisquer les domaines féodaux héréditaires, plaçant ainsi les féodaux sous un contrôle permanent. Ce système a freiné la constitution d'un patrimoine héréditaire solide et empêché l'essor d'une hiérarchie féodale clairement structurée, comme on l'a vue en Europe occidentale. Les formes de rente, telles que l'*iqta* (part de l'impôt) ou l'*azib* (terre concédée), étaient accordées sous tutelle étatique, favorisant une rente centralisée plutôt qu'une propriété privée consolidée. L'existence d'un État fort, s'appuyant sur les féodaux tout en les affaiblissant, a donc retardé le triomphe de la propriété féodale au Maroc et a donné aux institutions féodales un caractère original et inachevé, marqué par l'absence de vassalité, de fiefs héréditaires stricts et de suites armées

féodales, typiques du modèle européen.

En somme, le système fiscal précolonial repose sur une centralisation absolue du pouvoir entre les mains du sultan, soutenue par une administration hiérarchisée et des acteurs sociaux aux légitimités diverses : religieuse (ulémas, zawiyas) ou coercitive (caïds, amins) (Ghadbane, 2007). Chaque fonction, qu'elle soit administrative, financière ou protocolaire, contribue à maintenir l'ordre makhzénien et à assurer la continuité du prélèvement fiscal. Cette structure, marquée par la délégation de pouvoir, la proximité avec le souverain et la combinaison de légitimités formelles et informelles, pose les bases d'un État où la décision fiscale est intimement liée à la domination politique et à la stabilité symbolique du pouvoir.

2.2 La révolte fiscale des tanneurs au Maroc précolonial : Entre Bled al-Makhzen et Bled es-Siba

Afin de maintenir son contrôle sur la société marocaine complexe et diversifiée, le Makhzen central a tissé un réseau de relations fondé sur des intérêts partagés et des échanges stratégiques, utilisant l'impôt comme instrument à la fois de récompense et de répression. L'impôt servait à consolider des alliances politiques, en accordant des exemptions ou des privilèges aux groupes loyaux, tout en punissant les opposants par des prélèvements accablants. Comme le souligne le grand vizir Fodoul Gharni sous Moulay Abdelaziz : « Plumer l'oiseau avant qu'il ne prenne son envol » (Mohamed El-Fadhel Ben Mohamed Gharni, cité par Waterbury, 1975), une maxime révélatrice de la logique fiscale préventive et coercitive du pouvoir (Al-Jabri 2009). Cette relation entre le centre et la périphérie peut être analysée selon deux perspectives : soit comme un rapport de conflit fiscal, soit comme un système d'arbitrage et de coexistence.

Dès le début du XIX^e siècle, le Maroc traverse une période de déclin marquée par des difficultés structurelles qui affaiblissent l'Empire chérifien face aux puissances européennes, surtout après la prise d'Alger par la France en 1830. La pression occidentale s'intensifie à travers des victoires militaires, une pénétration économique croissante et des traités inégaux. La défaite face à l'Espagne à Tétouan en 1860 plonge le pays dans une crise financière majeure, conduisant le Makhzen à contracter des dettes à l'étranger et à hypothéquer les revenus de plusieurs ports. Pour faire face à cette situation, le sultan Mohammed ibn Abd al-Rahman (1859-1873) rétablit les moukous, des taxes non conformes à la loi islamique, frappant principalement les classes populaires, tandis que les élites du pouvoir, les dignitaires et les marchands protégés par les consulats en sont exemptés, suscitant un profond mécontentement. À l'avènement de Hassan I^{er} en 1873, une partie de la population de Fès, menée par les tanneurs (al-dabbāghūn), voit une opportunité de remettre en cause ces taxes jugées injustes. Dès le 30 octobre 1873, ils refusent de prêter serment d'allégeance (al-bay'a) tant que les moukous ne seront pas abolis. Face à la tension, les notables de Fès, dont le gouverneur Idris al-Sarray et le juge Mohammed al-'Alawi, convainquent le percepteur en chef, Mohammed ibn al-Madani Bennis, de suspendre temporairement les prélèvements (Weisgerber, 2004). Mais deux jours plus tard, les collecteurs réapparaissent, provoquant un sentiment de trahison. Les tanneurs comprennent alors que la suspension n'était qu'une ruse pour assurer une transition pacifique du pouvoir, et décident de reprendre leur résistance.

Les tanneurs envoient une délégation auprès des autorités religieuses et civiles pour tenter une médiation, mais les négociations échouent en raison de l'intransigeance de Bennis. Le 15 octobre, la lecture publique d'une lettre sultanienne aux menaces voilées enflamme davantage les esprits. Une foule nombreuse se rassemble devant la résidence de Bennis, qui est bientôt prise d'assaut, pillée, tandis que le percepteur s'enfuit et se réfugie dans le mausolée d'Idris II (Sebti, 2007). Grâce à l'intervention de figures religieuses, le calme revient temporairement, mais la situation dégénère à nouveau. Hassan I^{er}, confronté à de multiples rébellions, choisit alors une décompression autoritaire : il gèle les taxes illicites pour éviter un soulèvement à Fès, ce qui ramène rapidement la paix dans la ville.

Une fois ses autres adversaires vaincus, Hassan Ier marche sur Fès en mai 1874 pour réaffirmer son autorité. Le 20 mai 1874, il rétablit les moukous, considérant leur abolition comme un précédent dangereux pour les finances et le prestige du Makhzen. Les tanneurs, refusant cette décision, demandent la médiation du savant Abd al-Malik al-Darir, mais le sultan reste inflexible (Weisgerber, 2004). Le mécontentement se transforme en soulèvement : les insurgés, menés par Ahmad al-Rayyis et ‘Allal al-Bahrawi, expulsent les représentants du pouvoir, érigent des barricades et bénéficient du soutien de la milice urbaine (al-roumāt) et de nombreux notables (Aroubi 2011). Leurs revendications s’élargissent : ils exigent la livraison de Bennis et la destitution des fonctionnaires corrompus. Face à cette insurrection, Hassan Ier opte pour une solution militaire : Fès al-Bali est bombardée, prise d’assaut, et les insurgés sont contraints d’accepter le rétablissement des taxes en échange de leur vie sauve. Après la répression, le sultan rompt sa promesse et prend des mesures répressives pour éliminer les meneurs, mettant ainsi fin au soulèvement des tanneurs, souvent considéré comme le premier mouvement de protestation organisé du Maroc contemporain (Bouchaara, 1996).

Ces événements illustrent que la légitimité des décisions fiscales dépendait autant de leur conformité religieuse que de leur équité perçue. Il semble très clair que le conflit fiscal est au cœur de la relation entre le Makhzen et les périphéries, illustré par la distinction entre Bled al-Makhzen (territoires sous contrôle direct) et Bled es-Siba (territoires en dissidence) (Waterbury, 1975).

A cet égard, contrairement à Waterbury (1975), qui voyait la relation entre le centre et la périphérie marocaine comme fondée sur la violence et le conflit, Germain Ayache met en avant le rôle du centre comme arbitre et pourfendeur de consensus entre les groupes sociaux (Ghdhbane, 2007). Cette vision révisée souligne que l’autorité centrale, incarnée par le Makhzen, n’imposait pas uniquement son pouvoir par la force, mais aussi par la médiation et la résolution des conflits.

Dans ses relations avec les tribus dites « siba », le sultan compensait la perte de recettes fiscales par un gain de capital symbolique. En tant que chérif, il incarnait une autorité morale supérieure aux divisions tribales, ce qui lui permettait d’être sollicité comme arbitre dans les conflits internes entre tribus (Aknouch, 2015). Ce rôle renforçait sa légitimité politique et spirituelle, consolidant ainsi son statut de symbole de l’unité nationale.

Lorsque le Makhzen ne parvenait pas à intervenir directement, les zawiyas et les chérifs prenaient le relais en assurant la médiation entre les tribus. Le sultan soutenait ces institutions en leur accordant des privilèges, à condition qu’elles se limitent aux domaines religieux et sociaux (Jaddour, 2011; Aknouch, 2015). Elles devenaient ainsi des relais indirects de son autorité, palliant les limites de l’administration centrale.

Germain Ayache appuie cette thèse par l’analyse de trois documents historiques où le sultan intervient activement pour rétablir la paix entre tribus, soit de sa propre initiative, soit à la demande des parties. Ces accords de paix, formalisés par des actes écrits signés en présence de chérifs, d’oulémas et d’autorités, renforcent le prestige religieux et symbolique du souverain, le plaçant au-dessus des clivages sociaux (Mlih, 2016).

Albert Ayache nuance encore cette analyse en attribuant les tensions fiscales non pas au système central lui-même, mais aux abus des caïds locaux, tout en critiquant la dichotomie coloniale entre « Bilad al-Makhzen » et « Bilad as-Siba », souvent réduite à une opposition entre ordre et anarchie (Louizi, 2017 p. 53 ; Ghdhbane, 2007). Pour sa part, Abdellah Hammoudi (2010) oppose deux visions du pouvoir marocain : l’une, coloniale, qui le dépeint comme despotique et violent, l’autre, postcoloniale, qui souligne la diplomatie, la légitimité charismatique du sultan et la reconnaissance par la majorité de sa légitimité spirituelle et arbitrale (Hammoudi, 2010).

3. La réorganisation du pouvoir fiscal sous l'emprise impériale

À la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, l'État makhzenien traverse une crise profonde marquée par la perte de contrôle territorial et la montée des ingérences étrangères. Cette fragilité institutionnelle, accentuée par une crise monétaire et un endettement croissant, désorganise les rôles des acteurs traditionnels et affaiblit le sultan, réduit progressivement par les autorités du Protectorat à un rôle symbolique dans le processus décisionnel fiscal, dans le cadre d'une réorganisation du Makhzen visant à moderniser l'administration fiscale (Aroubi, 2011. ; Mlih, 2016.)

3.1 l'impérialisme européen et la liquidation de la souveraineté fiscale du Makhzen : De la dette à la dépossession

Bien que la perception populaire des emprunts extérieurs au Maroc les assimilât à « une vente de la terre d'Islam aux chrétiens qui menaçaient sa religion et son identité » (Bensouda, 2009), la dette a joué, en réalité, un rôle central dans l'instauration du protectorat français au Maroc. Si le prêt de 1904 est souvent mentionné comme une étape décisive vers la perte de souveraineté, peu d'historiens ont réellement quantifié l'endettement du pays ou analysé en profondeur la crise financière qui l'a précipité (Guillen, 1973). Cette négligence s'explique par une tendance à privilégier l'histoire politique et militaire sur l'histoire économique. En effet, l'emprunt de 1904 marque une rupture majeure dans l'histoire contemporaine du Maroc, sonnant le glas de la souveraineté économique du pays. En hypothéquant ses recettes fiscales pour cinquante ans au profit de l'administration française, cet emprunt a pavé la voie au protectorat. Il constitue ainsi une condition nécessaire aux interventions ultérieures de la France (Ben Mlih, 1990).

Pour mieux comprendre les origines de cette dépendance financière, il convient de remonter à la fin du XIX^e siècle, lorsque le Maroc subit une crise économique persistante : déficit commercial, famines (1896-1897), et chute des prix des matières premières (laine) en 1900-1902. L'importation massive de produits européens, financée par la vente d'actifs, provoqua une fuite des capitaux. Pour y remédier, le Makhzen eut recours à une inflation débridée, frappant des monnaies de mauvaise qualité qui perdirent rapidement leur valeur (Guillen, 1973). La population, profitant du relâchement fiscal du Makhzen, consomme davantage de produits européens, ce qui aggrave le déséquilibre extérieur. Pour compenser, le Maroc doit exporter de la monnaie et faire frapper des pièces à l'étranger, provoquant une forte dévaluation et une perte de confiance généralisée dans la monnaie locale (Barbe, 2021).

Dans ce contexte de dégradation économique, la faiblesse du pouvoir central s'est encore accentuée sous le règne du sultan Abdelaziz (1900-1908). Influencé par des conseillers européens, il dilapida les ressources de l'État en dépenses somptuaires (trains miniatures, voitures, objets de luxe), érodant ainsi sa légitimité religieuse. La révolte de Bou Hamara (1902) et l'échec de la réforme fiscale (tertib) achevèrent de discréditer le Makhzen, incapable de lever l'impôt ou de financer une armée (Veyre, 1905). Ces signes de désordre interne ont affaibli davantage l'autorité du sultan, ouvrant la voie à des ingérences croissantes des puissances étrangères.

Face à cette incapacité structurelle à rétablir l'équilibre budgétaire, la tentative de modernisation fiscale, avec l'introduction du tertib (impôt universel), se heurta à l'hostilité des oulémas, des caïds et des tribus. Les Européens, profitant des accords internationaux, refusèrent de payer, privant le Makhzen de recettes cruciales. Contraint de vendre ses navires de guerre, le sultan n'eut d'autre choix que de s'endetter auprès des banques étrangères (Khalfoune, 2005). C'est précisément à ce moment que débute la spirale de la dépendance financière, dont l'emprunt de 1904 constitue l'étape la plus décisive.

En effet, cet emprunt, négocié sous la pression des créanciers européens, scella la mainmise française sur les finances marocaines. En garantissant le remboursement par les recettes

douanières, il consacra la perte de souveraineté économique du Maroc, prélude à l'instauration du protectorat en 1912 (Barbe, 2021). Cette évolution n'est pas seulement un fait historique, elle s'inscrit dans une logique économique plus large, analysée par des penseurs critiques du capitalisme.

À cet égard, Marx (1969) a noté que les emprunts permettent au gouvernement de « faire face aux dépenses extraordinaires sans que le contribuable s'en ressente aussitôt », mais ils entraînent inévitablement « des impôts plus élevés » par la suite, créant un cycle où « l'accumulation des dettes contraint à contracter sans cesse de nouveaux emprunts ». Ainsi, « la fiscalité moderne », centrée sur les impôts sur les biens de première nécessité, « porte en soi le germe d'une progression automatique », faisant de la surimposition « un principe » et non un accident. Dans le cas du Maroc, un État pauvre empruntant à une puissance riche comme la France, le remboursement repose sur une fiscalité indirecte pesant sur les plus démunis, car, comme le souligne Leroy (2010), « un État pauvre ne peut pas taxer les profits économiques de la classe bourgeoise » qui préserve ses privilèges fiscaux et reste créancière. Contraint de « maintenir les impôts indirects », il s'enfonce dans un cercle vicieux de dette, ce qui montre comment « le capitalisme moderne utilise l'État (pauvre) pour exploiter financièrement par le mécanisme des intérêts de la dette et par la politique économique ».

Dans cette perspective, il apparaît clairement que le prêt de 1904 marque un tournant décisif dans l'histoire financière du Maroc. Il fut signé le 12 juin entre le Makhzen et un consortium bancaire dirigé par la Banque de Paris et des Pays-Bas. Ce prêt s'élevait à 62,5 millions de francs, garanti principalement par les recettes douanières. Le remboursement devait s'étaler jusqu'en 1941, bien qu'il ait été soldé dès 1929. Les obligations furent vendues à 462,50 francs, mais leur valeur nominale étant de 500 francs, les banques réalisèrent des bénéfices considérables, renforçant ainsi la mainmise économique française sur le Maroc (Guillen, 1973). Pourtant, ce prêt n'améliora guère la situation financière du pays. Sur les 62,5 millions, seuls 48 millions furent réellement perçus par le Makhzen, dont à peine 10,5 millions disponibles immédiatement pour ses dépenses. Le reste fut absorbé par le remboursement d'anciens prêts ou des frais divers. Ainsi, moins de 20 % du montant emprunté fut utilisable par le Sultan. Cette situation absurde témoigne de la nature prédatrice du prêt, qui servait davantage les intérêts des banques que la relance économique du Maroc. Cette dépendance accrue obligea le Makhzen à solliciter de nouveaux emprunts dès la fin de l'année 1904 (Guillen, 1973).

Quant aux profits réalisés par les banques, ils sont discutés. Selon certains calculs, les profits nets auraient atteint 4,6 à 9,7 millions de francs, selon le niveau de spéculation exercée par les banques sur les marchés financiers (Barbe, 2021). Une partie substantielle de ces profits provenait de la revente des obligations à un prix supérieur. Au-delà de l'aspect financier, ce prêt fut aussi une victoire diplomatique pour la France. En consolidant les dettes marocaines et en remboursant les créanciers britanniques et espagnols, la France devenait le principal créancier du royaume. De plus, l'administration douanière française fut mise en place pour sécuriser le remboursement du prêt. La taille du prêt fut suffisante pour installer une emprise financière, sans pour autant résoudre les problèmes structurels du Makhzen, forçant ainsi à envisager un protectorat à terme.

Par conséquent, la période 1902-1912 permet d'analyser une crise de la dette sans domination politique directe. Bien que le ratio dette/PIB semble bas (5-10 %), ces chiffres sont à relativiser car les données sont incomplètes et le PIB sous-estimé. En outre, la dette externe ne reflète pas la totalité de l'endettement. Les compensations de guerre versées à la France (76 millions de francs en 1907) et les indemnités de 1910 augmentèrent considérablement le fardeau de la dette (Guillen, 1973).

Cette vulnérabilité financière s'explique aussi par la faiblesse structurelle de l'État marocain. Ses recettes représentaient à peine 2-3 % du PIB, et les taxes étaient difficilement collectées. À la différence de l'Empire ottoman, dont l'administration forte permettait de mobiliser les

ressources internes, le Maroc ne disposait pas d'un appareil étatique suffisant pour résister à la pression financière européenne (Leca & Schemeil, 1983).

Le poids croissant de la dette mena à une crise chronique. Entre 1904 et 1907, le Makhzen multiplia les emprunts mineurs et avances de trésorerie. En fait, l'Acte d'Algésiras a internationalisé la question marocaine, limitant les droits de douane à 10 % et interdisant les armes. Le mécontentement populaire éclate en 1907, justifiant l'intervention militaire française. Le Sultan Moulay Hafid, reconnu en 1909, négocie le prêt de 1910, mais les révoltes de 1911 rendent insolvable le Maroc (Bonnet, 1912). De plus, les événements de 1907, notamment l'occupation d'Oujda et le bombardement de Casablanca, aggravèrent la situation. L'insécurité intérieure et la montée des tensions internationales retardaient les réformes fiscales nécessaires à la stabilité. Une nouvelle consolidation fut envisagée dès 1905, mais repoussée à cause de la crise marocaine provoquée par l'Allemagne.

Dans ce contexte de désintégration progressive de l'autorité du Makhzen, un nouvel effort de refinancement fut entrepris avec le prêt de 1910. Ce dernier, signé après la reconnaissance internationale de Moulay Hafid, visait à stabiliser définitivement les finances. Il atteignait 101 millions de francs, avec un taux de 5 %, remboursable sur 74 ans. Les obligations furent émises dans plusieurs capitales européennes. Le prêt était garanti non seulement par les douanes, mais aussi par d'autres recettes indirectes (monopoles, impôts urbains, etc.). Toutefois, les profits réalisés par les banques furent moindres qu'en 1904 en raison d'un marché moins spéculatif (Allain, 1976). Malgré cette apparence de stabilité, la situation sur le terrain continuait de se détériorer.

En effet, malgré cette injection de fonds, la révolte se généralisa dès 1911, privant le Makhzen de toute ressource pour garantir un nouveau prêt. Le projet d'un troisième emprunt fut abandonné. L'intervention militaire française s'intensifia et la domination politique s'installa. Le protectorat fut proclamé en mars 1912. À ce moment, près de 60 % de la dette marocaine provenait des prêts de 1904 et 1910, et un tiers des compensations imposées par la France et l'Espagne. Il devient alors évident que la dette fut le levier principal ayant facilité la colonisation du Maroc (Bonnet, 1912).

Cette transition vers le contrôle direct fut concrétisée le 30 mars 1912, à Fès, lorsque le sultan Moulay Hafid signa le traité de protectorat avec le ministre français Regnault, instaurant un nouveau système administratif (Mlih, 2016). La France s'engageait à protéger le sultan, en échange de la mise en place d'une administration moderne qui lui permettait d'abolir les protections individuelles, désormais jugées anormales. Ce traité marque la fin effective de l'autonomie du Makhzen et le début d'un contrôle direct de la France sur les décisions politiques, économiques et fiscales du pays. Ainsi, ce n'était plus seulement la dette qui déterminait le rapport de force, mais une subordination totale de l'État marocain aux intérêts français.

En définitive, cette crise de la dette extérieure du Maroc trouve ses racines dans un ensemble complexe de facteurs politiques, économiques et internationaux, dépassant les seules dettes de guerre. La structure du Makhzen et les difficultés économiques anciennes ont été exacerbées par les erreurs du règne d'Abdelaziz, tandis qu'en France, l'organisation de l'emprunt de 1904 a nécessité une convergence d'intérêts entre banques et diplomatie. Bien que le ratio dette/PIB marocain soit modéré (10 % en 1904, 40 % en 1910), la faiblesse de l'État, dont les recettes ne dépassaient pas 3 % du PIB, rendait la dette insoutenable, absorbant 30 à 40 % des revenus publics. Parallèlement, la pression militaire française a affaibli le Makhzen, empêché toute renégociation de la dette et consolidé une domination dont le protectorat a été la simple traduction institutionnelle et financière.

3.2 l'État fiscal au Maroc sous l'impérialisme français (1912–1956)

Selon l'historien Ardant (1971), l'un des modes d'apparition de l'impôt résulte d'une

imposition externe, instaurée après la victoire d'un État sur un autre, ce qui permet de considérer l'impôt comme un substitut au pillage. Sous le protectorat français, les autorités ont mis en place un système fiscal inspiré du modèle français, marquant une rupture avec les anciennes pratiques fiscales. Ce système, confirmé par les réformes issues de l'Acte d'Algésiras, s'est accompagné d'un appareil administratif complexe et organisé de type européen. Des impôts directs comme le Tertib (réaménagé en 1915), la taxe urbaine sur les propriétés bâties (1918), l'impôt des patentes et, à partir de 1939, le prélèvement progressif sur les salaires, ont été institués, aux côtés d'impôts indirects tels que les droits de douane, les taxes sur la consommation et les droits d'enregistrement et de timbre (Dahir du 15 juillet 1914).

Ce nouveau système fiscal ne peut être compris isolément, il s'inscrit dans un processus plus large de transformation de l'État marocain sous domination coloniale. Il convient de souligner que cette période du protectorat (1912-1956) constitue une étape fondamentale dans la formation de l'État marocain moderne et dans la transformation des structures de pouvoir et de décision (Ghadbane, 2007). La France adopte une stratégie hybride : elle préserve certaines institutions traditionnelles tout en les réaffectant à ses propres intérêts, tout en instaurant un appareil administratif moderne pour gérer les domaines négligés par le Makhzen (Rousset, 1991). Cette dualité donne lieu à deux lectures de l'État sous protectorat : selon A. Hammoudi, il s'agit d'un État colonial intégral combinant structures traditionnelles et technocratiques (Hammoudi, 2010), tandis que Mohamed Aroubi (2011) le décrit comme un État "sédimentaire", composé de deux appareils superposés — un appareil traditionnel autour du sultan et un appareil moderne contrôlé par le résident général (Aroubi, 2011).

Dans ce cadre institutionnel dual, le pouvoir réel est concentré entre les mains du résident général, organe suprême du protectorat. Celui-ci, nommé par le conseil des ministres français et dépendant du ministère des Affaires étrangères (Ghadbane, 2007), détient des pouvoirs étendus prévus par l'article 5 du traité de protectorat et un décret français. Il dirige l'armée, l'administration et promulgue les lois sans l'approbation du sultan. Il est assisté par un délégué et un secrétaire général, chargé de coordonner les institutions et de superviser la législation (Al-Dulaimi, 2017). Le Secrétariat du gouvernement assure la liaison avec le Makhzen tout en servant d'instrument de contrôle (Aroubi, 2011).

Parallèlement à cette centralisation du pouvoir exécutif, une réorganisation administrative est mise en œuvre. Les services centraux sont divisés en services politiques — concentrant les clés du pouvoir entre les mains de responsables français — et services administratifs. Les quatre directions politiques sont celles de l'Intérieur, des Finances, des Travaux publics et de l'Agriculture (Al-Dulaimi, 2017). Les huit administrations administratives couvrent des domaines essentiels comme l'éducation, la santé, les mines et les télécommunications (Al-Dulaimi, 2017). Parallèlement, une "nouvelle administration chérifienne" est créée — notamment l'administration municipale et régionale — mais placée sous l'autorité directe du secrétaire général de la Résidence (Al-Dulaimi, 2017). Cette structure hiérarchisée reflète une volonté de contrôle total, tout en maintenant une façade de continuité institutionnelle.

Dans ce dispositif, le sultan est progressivement marginalisé. Il est réduit à un rôle symbolique : dépouillé de ses pouvoirs réels, il devient un acteur passif dont la fonction principale est de légitimer les décisions du protectorat (Ghadbane, 2007). Comme l'analyse Leveau, il appose sa signature sur des dahirs préparés par l'administration coloniale, ce qui lui confère une légitimité formelle sans pouvoir réel (Leveau, 1985). Les liens entre le sultan et les acteurs traditionnels sont rompus, puis recomposés selon les intérêts français (Ghadbane, 2007). Le grand vizir est marginalisé, et le Makhzen ne conserve que trois ministères : Finances, Guerre et Plaintes (Waterbury, 1975). Ainsi, la monarchie est vidée de sa substance politique, transformée en outil de légitimation du pouvoir colonial.

Pour consolider cette domination, le protectorat s'appuie sur des caïds comme El Glaoui, El Goundafi et El Mtougui, qu'il intègre comme alliés clés dès 1912, en renforçant leur pouvoir

local et en les exemptant de certaines obligations administratives (Aknouch, 2015). Il mobilise aussi des chefs religieux, comme Cheikh Abdelhay Al Kettani, qui justifient la présence française comme une mission de réforme et de protection de l'ordre établi (Al-Dulaimi, 2017). Grâce à cette stratégie de réingénierie des élites traditionnelles, le protectorat parvient à fragmenter les sources de résistance et à légitimer son autorité aux yeux d'une partie de la population.

Cette reconfiguration du pouvoir politique s'accompagne d'une mutation profonde du système fiscal. Le protectorat français a entrepris une modernisation structurelle du système fiscal marocain, le transformant radicalement d'un système fondé sur la charia à un modèle laïc et occidental. Cette mutation a entraîné un changement profond dans la nature du pouvoir, désormais basé sur des lois écrites et des normes administratives européennes plutôt que sur la légitimité religieuse (Aroubi, 2011 ; Aknouch, 2015). Cette réforme visait à rationaliser la gestion des ressources et à intégrer le Maroc dans un cadre économique colonial contrôlé par les autorités françaises.

Les résultats de cette transformation sont tangibles : ce système se caractérise par la prédominance des impôts indirects, une stabilité accrue et une extension de l'assiette fiscale, entraînant une hausse spectaculaire des recettes publiques, passant de 16 millions de francs en 1914 à 650 millions en 1931. Comme le note El Ktiri (1982), à la fin du protectorat, on assiste à l'émergence d'un système fiscal « relativement moderne et moins anarchique », fondé sur la valeur des biens imposables et s'adaptant progressivement aux conditions socio-économiques. Toutefois, ce système, bien que structuré, servait d'abord les intérêts de la puissance coloniale. Zemrani (1982) souligne qu'il a transformé le modèle fiscal d'inspiration coranique en un système « hétérogène et hybride, mal adapté à l'économie et à la société marocaine », conçu selon les besoins de la métropole.

En réalité, l'impôt devient bien plus qu'un simple outil de recouvrement : il devient, contre les principes des théories économiques classiques, un instrument d'intervention économique. Il est utilisé pour freiner la spéculation foncière, protéger l'industrie locale ou attirer des capitaux, comme lors de la réduction des droits sur les fusions en 1936. En réalité, l'objectif était double : assurer un financement régulier du budget colonial, supporté principalement par les Marocains, et encourager l'investissement français grâce à une fiscalité modérée sur les revenus et des exonérations du capital. Enfin, les infrastructures financées par ces recettes — routes, chemins de fer, ports — servaient surtout à l'exploitation économique, notamment l'exportation des minerais, au détriment du développement local.

Malgré ces avancées apparentes, le système fiscal du protectorat demeurait complexe, dispersé et peu efficace. Cette inefficacité, liée à la lourdeur administrative et aux inégalités de traitement, a conduit les autorités marocaines après l'indépendance à entreprendre des réformes successives, dans le but de construire un système plus juste, plus rentable et mieux adapté aux besoins d'un État moderne.

4. La reconfiguration du pouvoir fiscal après l'indépendance : Entre héritage Makhzénien et modernité institutionnelle

L'État moderne marocain s'est constitué après l'indépendance sur les ruines de l'État stratifié makhzénien, donnant naissance à un champ fiscal composé d'acteurs traditionnels et modernes, tous intégrés dans un système centralisé et fermé (Ghadbane, 2007). Si la Constitution désigne la monarchie, l'exécutif et le législatif comme les institutions clés de l'élaboration des lois fiscales, leur rôle réel s'inscrit dans un processus marqué par des rapports de pouvoir inégaux et des interactions complexes avec des acteurs informels, notamment les groupes de pression. La décision fiscale, loin d'être purement technique, résulte d'une négociation politique où prédominent les intérêts contradictoires des acteurs économiques, qui n'acceptent les réformes

que lorsqu'elles leur accordent des privilèges (Manouri, 2015).

4.1 La décision fiscale entre centralité monarchique et dépendance gouvernementale

La monarchie a consolidé son pouvoir en mêlant tradition et modernité, y compris dans la décision fiscale, marginalisant les institutions politiques (Ghadbane, 2007). Dès les années 1960, elle impulsa des réformes fiscales (abolition de la taxe de « classement », dahirs de 1962), adaptant le système aux besoins de l'État moderne (A. Ifkiren, 2019). Le gouvernement, quant à lui, se limite à exécuter des choix déjà fixés par le Palais (Ghadbane, 2007).

4.1.1 La monarchie au cœur du pouvoir fiscal : centralisation décisionnelle et contrôle constitutionnel au Maroc (1956–aujourd'hui)

La monarchie marocaine a su, dès l'indépendance, réaffirmer sa centralité dans le processus de prise de décision, notamment en matière fiscale, en combinant tradition et modernité (Ghadbane, 2007). Elle a marginalisé ou instrumentalisé les institutions politiques modernes, consolidant ainsi son rôle prééminent dans la fabrication des politiques publiques. Le gouvernement, réduit à un rôle d'exécution, met en œuvre des choix arrêtés par la monarchie sans avoir de véritable pouvoir décisionnel (Ghadbane, 2007).

Cette centralisation du pouvoir décisionnel s'est traduite très tôt par des réformes fiscales concrètes, marquant l'entrée du Maroc dans une phase de modernisation de son appareil fiscal. Cette centralité monarchique s'est manifestée concrètement dès 1960-1963, avec l'abolition de la taxe de « classement » (ou taxe de tri) et la promulgation de plusieurs dahirs le 5 janvier 1962 visant à réformer le système fiscal pour l'adapter aux exigences de l'État moderne (Ifkiren, 2019). Ces réformes ont concerné l'impôt agricole, l'impôt sur les constructions, l'impôt personnel, l'impôt sur les produits et services, l'impôt professionnel, l'impôt sur les bénéfices professionnels et le prélèvement sur les salaires.

Au fil du temps, cette prééminence s'est institutionnalisée, grâce à un ensemble de prérogatives constitutionnelles et symboliques qui confèrent à la monarchie un contrôle quasi absolu sur le champ fiscal. La monarchie dispose de vastes prérogatives qui lui permettent de dominer le champ décisionnel fiscal. Toutes ses décisions, qu'il s'agisse de dahirs ou de discours royaux, jouissent d'une autorité supérieure et ne sont soumises à aucun contrôle ni évaluation (Ghadbane, 2007 et Aroubi, 2011). Aucun mécanisme institutionnel ne permet de critiquer ou de corriger les erreurs potentielles de la monarchie, même dans le domaine fiscal (Akesbi, 2022).

Parmi ces leviers de pouvoir, la présidence du Conseil des ministres occupe une place centrale. En effet, l'un des principaux instruments de cette influence est la présidence du Conseil des ministres par le roi. Selon l'article 48 de la Constitution de 2011, le roi préside ce Conseil, composé du chef du gouvernement et des ministres. Il peut le convoquer ou déléguer sa présidence, mais les décisions prises s'inscrivent toujours dans le cadre de son autorité suprême (Laghouti, 2018 ; Constitution 2011, art. 48). Les réunions sont confidentielles et ne prévoient aucun vote, ce qui renforce le caractère directif des orientations royales (Madani et al., 2012).

Ce rôle n'est pas uniquement symbolique : il a des conséquences directes sur les grandes orientations politiques, notamment fiscales. Le Conseil des ministres examine les grandes orientations du projet de loi de finances, les stratégies de politique générale et les projets de loi touchant au système fiscal, aux douanes, à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impôts (Constitution 2011, art. 49 et 71 ; Boujnoun, 2010). Ainsi, la présence royale lors de ces délibérations permet au roi d'orienter directement les décisions fiscales, dont la mise en œuvre dépend de son approbation explicite (Qarni, 2016).

En dehors des instances formelles, la monarchie exerce également une influence décisive à travers ses communications officielles. Les discours et messages royaux constituent un levier fondamental de l'action monarchique. Prononcés à l'occasion des fêtes nationales ou de

l'ouverture de la session parlementaire, ils définissent les orientations majeures de la politique fiscale. Ainsi, le discours du 25 septembre 2000 à Jorf Lasfar a tracé les grandes lignes d'une réforme fiscale privilégiant la transparence, la simplification et l'incitation à l'investissement (Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI, 25 septembre 2000). De même, le discours du 30 juillet 2013 a posé le cadre de la fiscalisation du secteur agricole tout en préservant le régime d'exonération pour les petits agriculteurs (Discours royal, 30 juillet 2013).

Ces orientations générales sont parfois précisées par des messages plus ciblés, qui s'inscrivent dans une logique de pilotage stratégique des politiques publiques. Les messages royaux, plus ciblés, complètent cette stratégie. Par exemple, le message adressé aux participants aux premières assises nationales de la régionalisation avancée le 20 décembre 2019 a permis d'orienter des politiques sectorielles, dont les dimensions fiscales (Qarni, 2016 ; Message royal, 20 décembre 2019). Ces communications, bien que spécialisées, ont force directive et doivent être opérationnalisées par les institutions.

Enfin, le contrôle monarchique s'étend également au processus législatif, où la Couronne dispose de pouvoirs de blocage et de validation. La monarchie exerce un contrôle indirect mais puissant via le droit de demander une nouvelle lecture d'un projet ou d'une proposition de loi. Prévu à l'article 95 de la Constitution de 2011, ce droit s'exerce par discours royal et suspend automatiquement le processus législatif, obligeant le Parlement à revoir le texte. Par ailleurs, le roi dispose du pouvoir de promulgation des lois (art. 50 de la Constitution 2011), étape finale sans laquelle aucune loi, y compris fiscale, ne peut entrer en vigueur. Ce pouvoir, combiné à la subordination des technocrates à l'institution monarchique (Alaa Eddarbali, 2015), assure à la Couronne un contrôle total sur le système décisionnel fiscal.

4.1.2 Un exécutif sous tutelle : le gouvernement marocain entre gestion administrative et absence de pouvoir décisionnel fiscal

Dans le système politique marocain, le gouvernement occupe une position subordonnée au sein de l'exécutif, relégué à un rôle d'exécution des choix arrêtés par la monarchie. Toutes ses prérogatives sont déléguées, et il n'est pas le centre de la fabrication des décisions publiques, y compris fiscales (Bazal, 2007). Le régime de type présidentiel fait de la monarchie le principal acteur de la politique publique, réduisant le gouvernement à une fonction de gestion sans réel pouvoir décisionnel (Essati, 2017).

Pourtant, malgré cette marginalisation politique, le gouvernement n'est pas totalement dépourvu de moyens d'action. Il dispose de plusieurs outils constitutionnels pour concrétiser les orientations royales, notamment en matière de conception, coordination et exécution (Bazal, 2007). Cependant, son action est entravée par des obstacles structurels, tels que le manque de cohésion interne, le fonctionnement de l'administration, et l'imbrication entre dimensions politiques et techniques dans les départements ministériels (El Achkel, 2009). Ces freins limitent son autonomie dans la prise de décision.

Dans ce contexte de dépendance hiérarchique, les services administratifs spécialisés prennent une importance accrue, en particulier ceux placés sous l'autorité du ministre chargé des finances. Sur les plans juridique et pratique, ces services jouent un rôle central dans la fabrication de la décision fiscale. Ce ministre agit sous la supervision du Chef du gouvernement, dont la mission est de coordonner l'action ministérielle conformément aux directives royales (Bazal, 2007). En réalité, le Chef du gouvernement agit davantage comme un exécutant des choix monarchiques qu'un véritable chef de gouvernement partisan (Ghodbane, 2007).

À cet égard, le ministre des Finances émerge comme un acteur clé du dispositif fiscal, bien que son statut ne soit pas formellement supérieur à celui de ses collègues. Le ministre chargé des finances détient une position dominante, bien qu'il n'ait pas légalement de statut supérieur aux autres ministres. En pratique, il exerce une influence majeure dans l'élaboration des textes juridiques fiscaux, car toutes les administrations financières et économiques sont rattachées à

son ministère. La monarchie veille à dissocier ce poste de celui du Chef du gouvernement, évitant ainsi une concentration de pouvoir, comme ce fut le cas lors du gouvernement d'Abderrahmane Youssoufi en 2002 (Souini, 2019).

Cette influence s'appuie sur un cadre juridique précis qui définit les compétences du ministère de l'Économie et des Finances. Selon l'article 1 du Décret n° 2.07.995 du 23 octobre 2008 relatif aux attributions du ministère de l'Économie et des Finances (BO n° 5680 du 6 novembre 2008), le ministre est chargé de l'élaboration et de l'exécution de la politique fiscale et douanière, ainsi que de la mobilisation des ressources publiques, dans le cadre de la coordination assurée par le Chef du gouvernement. Ce décret encadre les missions des directions stratégiques rattachées au ministère.

Parmi ces directions, trois institutions occupent une place stratégique dans la chaîne de décision fiscale. La Direction Générale des Impôts (DGI), en vertu de l'article 8 du décret précité, a pour missions de proposer des études stratégiques, d'élaborer des projets de textes législatifs et réglementaires fiscaux, de préparer les conventions fiscales internationales, de recouvrer les impôts et de gérer leur comptabilité. La Trésorerie Générale du Royaume (TGR), selon l'article 7, prépare les textes en matière de comptabilité publique, contrôle les engagements de dépenses, assure le recouvrement des créances publiques et gère le portefeuille de l'État. L'Administration des Douanes et Impôts Indirects (ADII) applique la TVA à l'importation et rédige les textes liés à la fiscalité douanière (article 6 du décret).

Ces directions ne se contentent pas d'appliquer des politiques : elles en sont souvent les architectes. Le ministre des Finances exerce un « pouvoir officiel » sur les décisions produites par ces directions, qui constituent de véritables centres de proposition et d'architectes de la décision fiscale (Al-Qarni, 2016). Son rôle est donc décisif dans la phase technique et administrative de l'élaboration des politiques fiscales, même si la légitimité et l'orientation suprême restent du ressort de la monarchie.

Toutefois, le Chef du gouvernement, bien que subordonné à la volonté royale, n'est pas dénué de toute influence. Il dispose de prérogatives constitutionnelles élargies. L'article 92 de la Constitution de 2011 lui confère la présidence du Conseil de gouvernement, chargé de délibérer sur la politique générale, les politiques sectorielles et le projet de loi de finances. Ce conseil peut prendre des décisions autonomes ou formuler des avis préliminaires soumis ensuite au Conseil des ministres. Il supervise aussi l'élaboration du projet de loi de finances selon l'article 46 de la loi organique relative aux lois de finances, et intervient comme arbitre en cas de conflits entre ministres. Ses déclarations politiques, comme celle de Abdelilah Benkirane en 2014 sur la contribution libératoire, ou celles de Saadeddine El Othmani en 2021 sur la réforme fiscale, illustrent son rôle dans la communication et la mise en œuvre des orientations supérieures (Discours du chef du gouvernement, 2021).

4.2 La réalité du consentement à l'impôt au Maroc : Entre rôle parlementaire et pressions des groupes d'intérêt

Le pouvoir législatif du Parlement en matière fiscale, fondé sur le principe du consentement à l'impôt, incarne normalement la souveraineté populaire, lui permettant d'accepter ou de refuser l'impôt en tant que représentant légitime du peuple (Ifkiren, 2019 ; Choukri, 2004). Pourtant, l'analyse du processus décisionnel ne peut se limiter à ce cadre institutionnel, car de nombreux autres acteurs influencent concrètement la fabrication de la décision fiscale (Choukri, 2004). C'est pourquoi cette section s'attache à étudier d'abord le rôle du Parlement dans ce processus, puis à examiner l'influence des groupes d'intérêts internes et externes.

4.2.1 Fiscalité et contre-pouvoirs : l'échec du Parlement marocain à incarner la souveraineté populaire (1963–2011)

Schumpeter, dans *La Crise de l'État fiscal* (1918/1984), fondateur de la « sociologie fiscale »,

a montré que, du XIV^e au XVI^e siècle, les princes autrichiens, confrontés à l'augmentation des coûts des guerres, ont dû s'endetter et solliciter les « états » (assemblées représentatives) pour obtenir de nouveaux impôts. En échange, ces assemblées ont progressivement acquis un droit de regard sur les dépenses publiques et une plus grande redevabilité des souverains. Pour Schumpeter, ce processus marque l'aube de l'État moderne en Europe centrale et constitue une étape clé vers l'intégration des institutions représentatives dans le gouvernement.

Cette analyse foncièrement historique a été confirmée et approfondie par de nombreux historiens, qui ont mis en lumière des dynamiques comparables dans d'autres contextes européens. Selon Stubbs (1896), « le droit du Parlement de légiférer, d'enquêter sur les abus et de participer à la politique nationale a été pratiquement acheté par l'argent accordé à Édouard I^{er} et Édouard III ». North et Weingast (1989) soulignent que la Glorieuse Révolution de 1688, en instaurant un contrôle parlementaire sur les finances publiques tout en permettant au monarque d'emprunter davantage, a été décisive pour le succès économique et militaire de l'Angleterre. Mann (1980) note que les revenus de la Couronne, stagnants depuis le XIII^e siècle, ont été multipliés par plus de dix après 1688, grâce à ce troc entre fiscalité et représentation.

Ces exemples illustrent une tendance plus large : celle d'un lien structurel entre taxation et représentation politique. En France, l'influence des états provinciaux a varié selon les besoins du roi (Hoffman, 1994), et c'est la faillite de la Couronne en 1788 qui a conduit Louis XVI à convoquer les États généraux en 1789, ouvrant ainsi, de manière chaotique, la voie à un gouvernement représentatif. Hoffman et Norberg (1994) montrent, dans une comparaison entre l'Angleterre, la France, l'Espagne et les Pays-Bas, que les institutions représentatives se sont révélées plus efficaces que les monarchies absolues pour mobiliser des ressources fiscales : aux Pays-Bas et en Angleterre, la représentation a suscité une « volonté de payer », tandis qu'en France et en Espagne, l'absence d'organes représentatifs a entraîné une paralysie fiscale, compromettant leur puissance.

À l'opposé de ces trajectoires historiques, le développement du Parlement au Maroc ne s'inscrit pas dans une logique de négociation entre pouvoir et représentation. Au Maroc, le Parlement, institution composée de représentants du peuple, tire sa légitimité d'un cadre constitutionnel conçu par la monarchie. Selon Mohamed Moatassim, sa naissance officielle remonte à la Constitution du 11 décembre 1962, qui marque un renouvellement du pacte d'allégeance, lui conférant une légitimité purement électorale sans fondement historique profond (Medour, 2019). Le premier Parlement bicaméral a été élu en 1963, composé de la Chambre des représentants (144 membres) et de la Chambre des conseillers (120 membres), marquant le début d'une institutionnalisation progressive (Mossadeq, 2020).

Avant cette date, le Maroc n'avait connu aucune forme d'assemblée législative dotée de pouvoirs réels. Avant cette date, le Maroc ne disposait pas d'un Parlement législatif, mais d'un Conseil consultatif national (1956-1959), composé de membres nommés par le roi, dont le rôle était purement consultatif sans pouvoir décisionnel (Sebaï, 2020). Depuis 1963, l'institution a connu plusieurs réformes : passage à une chambre unique en 1970, retour au bicaméralisme en 1997 selon la Constitution de 1996, puis une nouvelle réforme en 2011. Sous la Constitution de 2011, le Parlement est bicaméral : la Chambre des représentants compte 395 membres élus au suffrage direct pour cinq ans, et la Chambre des conseillers 120 membres élus au suffrage indirect pour six ans (Constitution de 2011, art. 60).

Avec la Constitution de 2011, le Parlement a vu ses attributions formelles renforcées, dans une tentative de modernisation du système politique. La Constitution de 2011 reconnaît au Parlement un rôle central dans la souveraineté nationale. Les membres du Parlement tirent leur mandat de la nation, leur vote est personnel, et l'opposition est reconnue comme composante essentielle des deux chambres (art. 62). Les députés et conseillers élisent leurs présidents, bureaux et commissions au début de la législature et à mi-mandat, selon un principe de représentation proportionnelle (art. 63) (Abdelmajid Mossadeq, 2020 ; Constitution de 2011,

art. 63).

Sur le plan fiscal, ces avancées constitutionnelles se traduisent par une reconnaissance explicite du rôle législatif du Parlement. Le Parlement jouit d'une compétence exclusive en matière fiscale, consacrée par l'article 71 de la Constitution de 2011, qui réserve à la loi le régime fiscal, l'assiette, les taux et les modalités de recouvrement des impôts. De même, l'article 39 dispose que seul le législateur peut instituer et répartir les charges publiques (Constitution de 2011, art. 39 et 71). Ce principe, selon Sidi Mohamed El Bekkali, est fondamental en droit public, établissant un lien organique entre l'impôt et la loi (Sidi Mohamed El Bekkali, p. 72 ; Choukri, 2004).

Pourtant, malgré cette reconnaissance constitutionnelle, la réalité du terrain diverge sensiblement. Malgré cette compétence constitutionnelle, le rôle du Parlement est restreint en pratique. Il est limité à la fiscalité stricte, excluant les prélèvements de nature para-fiscale (redevances, contributions sociales), ce qui réduit son champ d'action (Ghadbane, 2007 ; Sidi Alachkal, p. 158 ; Choukri, 2004). De plus, l'initiative législative fiscale est dominée par l'exécutif : l'article 75 de la Constitution de 2011 confie au gouvernement la présentation du projet de loi de finances, qui contient les principales mesures fiscales, tandis que l'article 78 permet au Chef du gouvernement de proposer des projets de loi fiscaux (Constitution de 2011, art. 75 et 78).

Ce déséquilibre est encore accentué par des restrictions formelles sur le pouvoir d'amendement du Parlement. Le Parlement voit également son droit d'amendement limité. L'article 6 de la loi organique n°130.13 relative aux lois de finances stipule que les dispositions fiscales et douanières ne peuvent être modifiées que par une loi de finances. Toutefois, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n°14.950 (2014), a jugé cette disposition contraire à la Constitution, affirmant que la modification des textes fiscaux n'est pas exclusivement réservée aux lois de finances (Conseil constitutionnel, décision n°14.950, dossier n°1406.14). Cette interprétation montre que la restriction du droit d'amendement du Parlement manque de fondement constitutionnel (Ghadbane, 2007).

Ainsi, les limites pratiques et institutionnelles minent l'autonomie du Parlement dans le domaine fiscal. En dépit des prérogatives constitutionnelles, le Parlement reste marginalisé dans le processus de décision fiscale. Le gouvernement, fort de son initiative législative et de son contrôle sur le projet de loi de finances, domine l'agenda fiscal. Par ailleurs, la centralité de la monarchie, qui oriente les grandes orientations politiques, et la faible capacité du Parlement à bloquer ou modifier les textes gouvernementaux affaiblissent son rôle (Al-Qarni, 2016).

En fin de compte, bien que la Constitution de 2011 lui attribue un rôle formel dans la fixation des règles fiscales, le Parlement marocain exerce une influence limitée. Son pouvoir est circonscrit par la prééminence de l'exécutif et la tutelle monarchique, transformant son rôle en une fonction de ratification plutôt que de proposition ou de contre-pouvoir. Cette faiblesse structurelle est particulièrement manifeste dans le domaine fiscal, où les décisions majeures émanent du gouvernement et sont encadrées par la volonté royale.

4.2.2 L'État fiscal marocain sous pression : Entre lobby privé et tutelle internationale

La faiblesse du Parlement dans le processus de décision fiscale, conjuguée aux doutes sur sa représentativité démocratique et à l'inefficacité des partis politiques à influencer les choix fiscaux, a favorisé l'émergence de groupes d'intérêts ou de pression qui cherchent à orienter les décisions en faveur de leurs objectifs spécifiques (Al-Aqdahi, 2012). Ces groupes, principalement économiques et financiers, exercent une pression sur les décideurs pour promouvoir des politiques fiscales avantageuses ou s'opposer à celles qui leur sont défavorables. Au Maroc, la CGEM incarne un acteur central de cette influence, tandis que des groupes externes, notamment les institutions financières internationales, exercent également une pression significative, imposant des réformes fiscales conformes à leurs intérêts dans le

cadre de leurs programmes de financement et d'ajustement structurel.

Dans ce contexte de vide représentatif, les organisations patronales s'imposent comme des interlocuteurs incontournables du pouvoir exécutif. En effet, la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM), créée le 20 octobre 1947, est devenue le principal représentant du secteur privé au Maroc après avoir changé plusieurs fois de nom, jusqu'à adopter son appellation actuelle en 1995. Elle représente environ 900 000 membres directs et affiliés, répartis au sein de 33 fédérations professionnelles et 22 commissions permanentes. En tant que groupe de pression influent, la CGEM s'implique activement dans l'élaboration de la politique fiscale, notamment à travers ses contributions aux débats sur les projets de lois de finances (Manouri, 2015).

Cette implication repose sur des structures internes spécialisées et un capital technique accru. Parmi ses structures clés, la CGEM dispose d'une « Commission de la fiscalité » chargée d'analyser les questions fiscales, d'évaluer l'application des textes en vigueur et de proposer des mesures en faveur de la réduction de la charge fiscale (El Qarni, 2016). Grâce à son centre d'études sur les relations entre l'administration fiscale et les investissements, elle accumule un capital d'informations juridiques, statistiques et économiques qui renforce sa légitimité et sa capacité de persuasion auprès des pouvoirs publics (Hamid Ennari Ben Mohamed, op. cit., p. 357). Un exemple de son influence est la réunion entre le Directeur général des impôts, Omar Faraj, et la CGEM sur l'application de l'article 221 bis du Code général des impôts, qui a conduit à l'émission d'une note explicative pour apaiser la polémique.

Au-delà de l'analyse, la CGEM intervient directement sur le fond des politiques fiscales. La CGEM a joué un rôle décisif dans l'abaissement du taux marginal de l'impôt sur le revenu, qui est passé de 52 % à 40 %, un processus de réduction progressive qui s'est concrétisé notamment avec la Loi de finances n°48.09 pour 2010 (Dahir n°1.09.243 du 30 décembre 2009, BO n°5800) (Al Qarni, 2016 ; Loi de finances n°48.09). Elle continue d'inspirer les orientations fiscales, comme en 2017 où elle a proposé un système progressif de l'impôt sur les sociétés, un concept de fiscalité de groupe, et une réforme de la TVA avec un système à deux taux pour lutter contre l'économie informelle.

Son influence ne se limite pas aux sphères exécutives : elle s'étend également au cœur du processus législatif. Son influence s'exerce également au niveau parlementaire, grâce à un groupe parlementaire à la Chambre des conseillers qui défend ses positions de manière institutionnelle. La CGEM organise des consultations avec des députés, des présidents de commissions et des chefs de groupes parlementaires, leur fournissant des études et des données qu'ils ne pourraient produire faute de centre de recherche équivalent (Nahri, 2001). Cette proximité avec les élus renforce son pouvoir d'ingérence dans le processus législatif fiscal.

Toutefois, cette proximité soulève des questions légitimes sur l'indépendance réelle de la CGEM vis-à-vis du pouvoir politique. Cependant, la relation entre la CGEM et le pouvoir exécutif soulève des questions sur son indépendance. Masjid (2018) note que les élections à sa présidence se déroulent souvent sans opposition, le candidat désigné étant perçu comme « le candidat du pouvoir », bénéficiant d'un « agrément » tacite royal. Selon Leveau (1985) dans *Le fellah marocain*, défenseur du trône, cette mainmise du pouvoir monarchique sur le secteur privé vise à assurer la loyauté des élites économiques, notamment après les tentatives de coup d'État des années 1970. Le roi aurait ainsi encouragé la « marocanisation » économique et accordé des agréments personnels à certains entrepreneurs, les intégrant dans un système de dépendance étroite vis-à-vis de la monarchie.

Quant aux institutions financières internationales (IFI), telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), elles sont créées à la suite des accords de Bretton Woods en 1944 et ont pour mission officielle de stabiliser le système monétaire international et de financer le développement économique (Stiglitz, 2002). Cependant, selon Wolff, leur intervention ressemble souvent à une forme de colonialisme économique, violant la

souveraineté des États et imposant des politiques impopulaires, accompagnées de conséquences sociales et économiques désastreuses (Wolff, 2014). Au Maroc, la crise de la dette, amorcée à la fin du XIX^e siècle, a conduit à une perte progressive de souveraineté, d'abord sous la pression coloniale, puis à travers la dépendance aux IFI (Akesbi, 2022).

C'est dans ce contexte de vulnérabilité économique que s'inscrit la première ingérence directe des IFI dans les affaires fiscales marocaines. La première manifestation de cette ingérence remonte au refus des IFI d'accorder des prêts au gouvernement d'Abdallah Ibrahim dans les années 1960, en raison de ses orientations économiques jugées incompatibles avec leurs exigences (Ifkiren, 2019). La détérioration économique du Maroc en 1964 a ouvert la voie à une intervention accrue du FMI et de la Banque mondiale, qui ont imposé un programme d'ajustement exigeant des politiques budgétaires strictes, une réduction des dépenses publiques et une hausse des taxes indirectes, notamment sur la consommation (Akesbi, 2022). Cette pression a profondément influencé la structure du système fiscal marocain.

Dès lors, les exigences des IFI se sont traduites par des réformes fiscales concrètes et systématiques. Dès les années 1960, l'administration fiscale marocaine a été contrainte d'élargir l'assiette des impôts indirects pour répondre aux exigences des IFI, touchant ainsi presque tous les produits de consommation (Nahri, 2001). Cette orientation s'est concrétisée dans le cadre des prêts d'ajustement structurel et sectoriel accordés par la Banque mondiale entre 1980 et 1987, dont le Maroc a été un bénéficiaire majeur en tant que pays fortement endetté. En échange de ces financements, le Maroc a dû adopter un programme de stabilisation budgétaire et fiscale, qui a conduit à l'élaboration d'une loi-cadre pour la réforme fiscale, approuvée par le Parlement en décembre 1982 et promulguée en avril 1984 (Zemrani, 1982).

Cette loi-cadre a servi de fondement à une transformation profonde du système fiscal. Cette réforme a marqué un tournant dans l'histoire fiscale du Maroc, avec l'introduction de la TVA en 1986 (Bourass et Aba, 2024), de l'impôt sur les sociétés en 1987, puis de l'impôt général sur le revenu et des taxes locales en 1989. Ces mesures, conçues sous l'influence directe des recommandations des IFI, ont profondément transformé le système fiscal, le rendant plus conforme aux modèles économiques néolibéraux. Depuis 1964, les IFI sont devenues des acteurs centraux dans l'élaboration des politiques économiques et fiscales du pays.

En somme, leur rôle dépasse largement celui de simples bailleurs de fonds ou conseillers techniques. À ce sujet, Akesbi (2018, 2019 et 2022) affirme que les véritables centres de décision fiscale au Maroc ne sont ni le Parlement ni le gouvernement, mais la monarchie et la Banque mondiale. Cette analyse souligne la subordination du processus décisionnel national aux impératifs extérieurs, où la souveraineté économique est conditionnée par l'accès au financement international. Ainsi, les IFI, bien qu'officiellement des partenaires techniques, exercent un pouvoir de contrôle effectif sur les grandes orientations fiscales et économiques du royaume.

5. Conclusion :

Cette recherche a examiné en profondeur la répartition des pouvoirs dans le processus de décision fiscale au Maroc à travers une perspective historique et systémique, en s'interrogeant sur son équité. La problématique centrale — dans quelle mesure cette répartition respecte-t-elle les principes d'équité ? — a conduit à une exploration des rapports de force entre acteurs institutionnels, informels et externes, depuis l'époque du Makhzen jusqu'à l'État contemporain. L'approche pluraliste, combinant analyse historique et théorie des réseaux d'acteurs, a révélé que l'iniquité structurelle dans la décision fiscale n'est ni accidentelle ni récente, mais ancrée dans une continuité historique de centralisation du pouvoir, de marginalisation des contre-pouvoirs et de domination des intérêts particuliers sur l'intérêt général.

Dès l'époque précoloniale, le système fiscal était marqué par un monopole absolu du sultan,

soutenu par une administration makhzénienne hiérarchisée et des légitimités multiples — religieuses, coercitives et symboliques. L'impôt n'y était pas un outil de redistribution ou de justice sociale, mais un instrument de contrôle politique, de répression ou de récompense selon la loyauté des groupes sociaux. Cette logique de pouvoir, fondée sur la délégation conditionnelle et la proximité avec le souverain, a posé les bases d'un État où la fiscalité est intrinsèquement liée à la préservation de l'ordre politique, au détriment de toute équité procédurale ou substantielle. Le clivage entre Bled al-Makhzen et Bled es-Siba illustre d'ailleurs la nature conflictuelle et asymétrique de la relation fiscale entre centre et périphérie, où la perception d'injustice alimentait régulièrement des résistances locales.

La période coloniale a profondément transformé ce système, non pour le démocratiser, mais pour l'adapter aux besoins de l'exploitation économique française. Si le protectorat a introduit des structures fiscales modernes, plus stables et plus étendues, ces réformes visaient avant tout à maximiser les recettes au profit de la puissance coloniale. L'hybridation entre institutions traditionnelles et appareils technocratiques a permis une rationalisation apparente du système fiscal, mais au prix d'une hétérogénéité structurelle et d'une injustice croissante, pesant principalement sur les classes populaires. La fiscalité indirecte, massivement utilisée, a renforcé les inégalités sociales, tandis que les infrastructures financées par ces recettes servaient essentiellement à l'extraction des ressources. Ce modèle, bien que plus "moderne", a consolidé une logique d'exclusion et de domination, dont les effets perdurent aujourd'hui.

Après l'indépendance, l'État marocain a hérité d'un héritage fiscal complexe, marqué par la centralisation du pouvoir et la faiblesse des institutions représentatives. La monarchie, en réaffirmant sa centralité dans le processus décisionnel, a marginalisé le gouvernement et le Parlement, transformant la décision fiscale en un domaine réservé où les grandes orientations sont fixées par l'institution monarchique et les institutions financières internationales. Bien que la Constitution de 2011 accorde des prérogatives formelles au législatif et au chef du gouvernement, l'exercice du droit de veto royal, le contrôle sur la promulgation des lois et la subordination des technocrates affaiblissent toute velléité d'autonomie. Le Parlement, censé incarner le consentement à l'impôt, se voit réduit à un rôle de ratification, sa légitimité étant minée par une représentativité fragile et une capacité d'arbitrage quasi inexistante.

Dans ce vide institutionnel, les groupes d'intérêt, en particulier la CGEM, ont accru leur influence, imposant des réformes fiscales en faveur des élites économiques. Leur proximité avec le pouvoir exécutif, voire avec l'institution monarchique, soulève des questions sérieuses sur l'indépendance réelle de ces acteurs et sur la nature du pluralisme économique. Parallèlement, les IFI, notamment le FMI et la Banque mondiale, exercent une pression croissante, imposant des réformes. Leur rôle dépasse largement celui de simples conseillers : elles deviennent, de facto, des centres de décision fiscale, conditionnant la souveraineté économique du Maroc à l'acceptation de politiques souvent impopulaires et inéquitables.

Pour toutes ces raisons, il semble que la répartition des pouvoirs dans la décision fiscale au Maroc s'avère profondément inéquitable, tant sur le plan procédural que substantiel. Comme le souligne Duverger (1971) : « Quand l'État voudrait établir un impôt équitable, et qu'il ne le fait pas, quand il prétend avoir établi un impôt équitable et qu'il ne l'a pas fait, le système fiscal est défectueux. » Or, c'est précisément ce défaut qui caractérise le système marocain : un discours officiel en faveur de la justice fiscale, mais des mécanismes décisionnels, dominés par des élites économiques et politiques, et une absence de contre-pouvoirs réels. Pour qu'un véritable équilibre émerge, il faudrait non seulement renforcer l'autonomie du Parlement et la transparence du processus budgétaire, mais aussi repenser les rapports de force entre acteurs, afin de faire de la fiscalité un levier de redistribution, de développement et de légitimité démocratique, et non un instrument de contrôle et de reproduction des inégalités.

Références :

- (1). Abdellah, E. (2017). La fabrication de la décision politique : étude institutionnelle du système politique marocain (version arabe). Rabat : Imprimerie Al Maârif Al Jadida, Collection Études & Recherches.
- (2). Akesbi, N. (2013). Quelle influence du Parlement sur la décision fiscale ? Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement (REMA), 36, 11–34.
- (3). Akesbi, N. (2018, 5 octobre). Quand le système politique entrave le développement économique. Sit-In.
- (4). Akesbi, N. (2019, 30 juillet). Maroc : « Le Roi n'a pas réduit les inégalités sociales ». Radio France Internationale – Afrique.
- (5). Akesbi, N. (2022). Maroc : une économie sous plafond de verre : des origines à la crise Covid-19. Revue Marocaine des sciences politiques, Hors-série 4, Volume XXII.
- (6). Aknouch, A. L. (2015). Histoire des institutions et des faits sociaux au Maroc (version arabe). Casablanca : Afrique Orient.
- (7). Alaa Eddarbali. (2015). Le rôle des technocrates dans la fabrication des politiques publiques au Maroc (version arabe) [Mémoire de master, Université Cadi Ayyad, FSJES Marrakech].
- (8). Al-Aqdahi, H. M. (2012). Le lobby et les groupes de pression politique : lutte d'intérêts, d'influence et de pouvoir (version arabe). Alexandrie : Fondation Jeunesse Universitaire.
- (9). Al-Dulaimi, T. A. H. S. (2017). L'administration française au Maroc (1939–1956). Al Manhal.
- (10). Allain, J.-C. (1976). Agadir 1911 : Une crise impérialiste en Europe pour la conquête du Maroc. Paris, Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne
- (11). Ardant, G. (1971), « Histoire de l'Impôt », éd. Fayard. 1973.
- (12). Barbe, A. (2021). Dette publique & impérialisme au Maroc (1856–1956). Casablanca : La Croisée des chemins.
- (13). Bayad, T. (2010). Le Makhzen, l'impôt et le colonialisme : l'impôt de la tertib 1880–1915 (version arabe). Casablanca : Afrique Orient.
- (14). Bazal, B. (2007). La politique fiscale au Maroc : étude socio-politique des dépenses fiscales immobilières (version arabe) [Mémoire de DEA, Université Mohammed V, FSJES Agdal].
- (15). Ben Ali, D. (1983). Le Maroc précapitaliste : Formation Economique et Sociale. éd. Smer.
- (16). Ben Mlih, A. (1990). Structures politiques du Maroc colonial. Editions L'Harmattan.
- (17). Bensouda, N. (2009). Analyse de la décision fiscale au Maroc. Casablanca : La Croisée des chemins.
- (18). Bilal Masjid (2021, 5 juin). "L'ancien ministre Hassan Chamí : 'Aujourd'hui il y a mille raisons de boycotter... Le mélange argent-pouvoir est dangereux pour le Maroc'". Telquel.ma.
- (19). Bonnet P. (1912). La Banque d'État et le problème marocain.
- (20). Bouchaara, M. (1996). Les relations du Makhzen avec la tribu des Beni Hassan (1860–1912). Casablanca : En-Najah El-Jadida (Publications de la Faculté des Lettres de Rabat, Série Recherches et Études, n°19).
- (21). Bourass, A., & Aba, N. (2024). Etude du comportement des entreprises marocaines face à la TVA: entre neutralité économique et incitations à la fraude fiscale. International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics, 5(5).

- (22). Bourqia, R. (1991). L'État, le pouvoir et la société. Étude sur le permanent et le changeant dans les relations entre l'État et les tribus au Maroc (version arabe). Beyrouth : Dar Al-Tali'a.
- (23). Buchanan, J. M., & Brennan, G. (1980). The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- (24). Chabi, M. (1995). L'élite makhzénienne au Maroc au XIX^e siècle (version arabe). Rabat : Imprimerie Fassala (Publications de la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines).
- (25). Crozier M. & friedberg E., (1977), L'acteur et le système, Editions du Seuil, Paris
- (26). El Achkel, S. (2009). Le processus décisionnel au Maroc : contribution à l'étude du permanent et du changeant dans la dynamique décisionnelle (version arabe) [Thèse de doctorat, Université Cadi Ayyad, FSJES Marrakech].
- (27). El Asri, O. (2020). La pression de la dette publique et les défis du nouveau modèle de développement (version arabe). Rabat : Dar Al-Qalam (Publications de la revue Al-Manara).
- (28). El Harwi, E. H. (2004). La tribu, le féodalisme et le Makhzen : approche sociologique de la société marocaine moderne (1844–1934). Casablanca : Afrique Orient.
- (29). El Ktiri, M. (1982). Fiscalité et développement au Maroc. Éditions Maghrébines.
- (30). El Qarni, I. (2016). La fabrique de la décision fiscale au Maroc (version arabe) [Thèse de doctorat, Université Mohammed V, FSJES Salé].
- (31). Essati, A. (2017). La fabrication de la décision politique : étude institutionnelle du système politique marocain (version arabe). Rabat : Al Maârif Al Jadida.
- (32). Fakhar, K. (2016). La politique fiscale du Sultan Hassan Ier (1873–1894) (version arabe). Rabat : Imprimerie Al-Mania.
- (33). Ghabbane, M. (2007). Les politiques fiscales au Maroc : une tentative d'analyse des dimensions socio-politiques (version arabe) [Mémoire de DEA, Université Cadi Ayyad, FSJES Marrakech].
- (34). Guillen, P. (1973). Les Emprunts marocains, 1902-1904. (Vol. 1). Editions Richelieu.
- (35). Hammoudi, A. (2010). Le cheikh et le marabout : Le système culturel du pouvoir dans les sociétés arabes modernes (version arabe). Casablanca : Éditions Toubkal.
- (36). Ifkiren, A. (2019). La législation fiscale et la moralisation de la vie publique : problématique de l'établissement des fondements de la justice fiscale (version arabe) [Thèse de doctorat, Université Cadi Ayyad, FSJES Marrakech].
- (37). Jabri, M. A. (2009). Fi Ghimar Assiyassa (vol. 1–3) (version arabe). Beyrouth : Arab Network for Research and Publishing.
- (38). Jaddour, M. (2011a). L'institution du Makhzen dans l'histoire du Maroc (version arabe). Casablanca : Fondation King Abdelaziz – Publications Okaz, Série « Recherches ».
- (39). Jaddour, M. (2011b). L'institution du Makhzen dans l'histoire du Maroc. Casablanca : Fondation du Roi Abdul Aziz – Publications Okad.
- (40). Khalfoune, T. (2005). "Le Habous, le domaine public et le trust". In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 57, 2005. pp. 441-470
- (41). Laghouati, M. (2018). Les compétences financières du Roi et du gouvernement à la lumière de la Constitution et de la loi organique relative aux finances. Revue Al-Moutawassit des études juridiques et judiciaires, 6, 150.
- (42). Laroui, A. (1974). La crise des intellectuels arabes : Traditionalisme ou historicisme ? Paris : La Découverte.
- (43). Laroui, A. (1977). Les origines sociales et culturelles de nationalisme marocain. Paris : Maspero.
- (44). Leca, J., & Schemeil, Y. (1983). "Clientélisme et patrimonialisme dans le monde arabe". International Political Science Review, 4(4), 455-494.

- (45). Leroy, M. (2010). L'impôt, l'État et la société : la sociologie fiscale de la démocratie interventionniste. éd. Economica.
- (46). Leveau, R. (1985). Le fellah marocain défenseur du trône (2e éd.). Paris : Presses de Sciences Po.
- (47). Louizi, M. (2017). Approche sociologique des formes d'organisation territoriale au Maroc (version arabe). Rabat : Imprimerie et Librairie Nationale.
- (48). Madani, M., & al. (2012). Étude critique de la Constitution marocaine de 2011 (version arabe). Rabat : Fondation internationale pour la démocratie et les élections.
- (49). Mann, M. (1980). State and society, 1130–1815: An analysis of English state finances. In M. Zeitlin (Ed.), Political Power and Social Theory (pp. 165–208). Greenwich, CT: JAI Press.
- (50). Manouri, A. (2015). Le rôle du Parlement dans la législation entre la logique de l'État et les groupes de pression : La législature VIII (2007-2011) (version arabe) [Thèse de doctorat, Université Hassan Premier, FSJES Settat].
- (51). Martin, I. W., & Prasad, M. (2014). Taxes and fiscal sociology. Annual Review of Sociology, 40, 331–345.
- (52). Martin, I., & Prasad, M. (2014). Taxes and fiscal sociology. Annual review of sociology, 40(1), 331-345.
- (53). Marx, K. (1969). Le capital, éd. Flammarion
- (54). Medour, R. (2019). Le Parlement à la lumière des nouveautés constitutionnelles (version arabe). Rabat : Shams Print (Cahiers de droit parlementaire marocain, n°1).
- (55). Mlih, H. (2016). Le Makhzen et la fiscalité au Maroc précolonial (version arabe). Rabat : Imprimerie de la Sûreté Nationale.
- (56). Mohamed, A. (2011). Problématique de la modernisation administrative au Maroc [Thèse de doctorat, Université Hassan II, FSJES Ain Chock].
- (57). Mohamed, B. (2010). La politique fiscale et son rôle dans l'ancrage de l'État de droit (version arabe) [Mémoire de master, Université Hassan Premier, FSJES Settat].
- (58). Mohamed, C. (2004). Le droit fiscal marocain : étude analytique et critique (version arabe). Casablanca : REMALD, Maison d'Édition Marocaine.
- (59). Mossadeq, A. (2020). Chronologie du Parlement marocain entre confrontation et cooptation. Attariq, (n°335).
- (60). North, D., & Weingast, B. R. (1989). Constitutions and commitment: The evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England. The Journal of Economic History, 49(4), 803–832.
- (61). Rousset, M. (1991). Les institutions administratives marocaines. Paris : Publisud.
- (62). Schumpeter, J. (1984). La crise de l'État fiscal. In Impérialisme et classes sociales (pp. 229–282). Paris : Flammarion.
- (63). Sebaï, M. (2020). La législation positive au Maroc (version arabe). Rabat : Dar Salam.
- (64). Sebtî, A. (2007). Al-nufūdh wa-sira'ātuhi fî mujtama' Fās min al-qarn al-sābi' 'ashar ḥattā bidāyat al-qarn al-'ishrīn [Le pouvoir et ses conflits dans la société de Fès du XVIIe siècle au début du XXe siècle]. Maktabat Bustān al-Ma'rifa lil-Ṭibā'a wa-al-Nashr wa-al-Tawzī'.
- (65). Sfez, L. (2004). La Décision (Collection « Que sais-je ? », n° 2567). Paris : PUF.
- (66). Souini, A.-M. (2019). La Constitution financière et le nouveau modèle de gestion au Maroc (version arabe). Casablanca : Imprimerie Ennajah Al Jadida.
- (67). Stiglitz, J. E. (2002). La grande désillusion. Paris : Fayard.
- (68). Stubbs, W. (1896). The Constitutional History of England (Vol. II). Oxford : Clarendon Press.
- (69). Thoenig, J.-C. (1985). L'analyse des politiques publiques. In M. Grawitz (Dir.), Traité de science politique. Volume 4. Les politiques publiques. Paris : PUF.

- (70). Veyre, G. (1905). Au Maroc: dans l'intimité du Sultan.
- (71). Waterbury, J. (1975). Le Commandeur des croyants. La monarchie marocaine et son élite. Paris : PUF.
- (72). Weisgerber, F. (2004). Au seuil du Maroc moderne. Casablanca : La Porte.
- (73). Wolff, E. (2014). Pillaging the World: The History and Politics of the IMF. Marburgo : Tectum.
- (74). Zemrani, A. B. (1982). La fiscalité face au développement économique et social du Maroc. Paris : LGDJ.