



Étude sur les Ressources & les Dépenses des Collectivités Territoriales au **MAROC**

Juin, 2018



Projet financé par l'Union Européenne



Étude sur les Recettes & les Dépenses des Collectivités Territoriales au MAROC

Auteur de l'étude : M. Hassane EL ARAFI

Juin, 2018

Ce document a été réalisé avec l'appui de l'Union européenne. Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de l'Espace Associatif et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union européenne.

Dépôt Légal : 2018MO2669
ISBN : 978-9920-35-994-8

Cette Étude a été réalisée dans le cadre du projet de l'Espace Associatif « Mobilisation Citoyenne pour la Redevabilité des Finances Publiques » financé par l'Union Européenne

Remerciements

L'Espace Associatif remercie toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de cette étude.

LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS

AFL	Administration fiscale locale
CAS	Comptes d'affectation spéciale
CDD	Comptes de dépenses sur dotations
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CRC	Cour Régionale des Comptes
CT	Collectivité Territoriale
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
DGI	Direction générale des impôts
DRH	Division des ressources humaines
FEC	Fonds d'Équipement Communal
GID	Gestion intégrée des dépenses
GIPE	Gestion intégrée du personnel de l'État
GIR	Gestion intégrée des recettes
IGAT	Inspection Générale de l'Administration Territoriale
IGF	Inspection Générale des Finances
INDH	Initiative Nationale de Développement Humain
IPSAS	Normes internationales de gestion comptable des institutions publiques
IR	L'Impôt sur les Revenus
IS	Impôt sur les Sociétés
LO	Loi organique
LOLF	Loi organique relative aux Lois de finances
OBI	Open Budget Index Rankings
PAC	Programme d'Action Communal
PBT	Programmation Budgétaire Triennale
PDP	Programme de Développement Préfectoral ou provincial
PDR	Programme de Développement Régional
PEFA	Dépenses Publiques et Responsabilité Financière
PPP	Partenariat Public Privé
PIB	Produit Intérieur Brut
RONC	Rapport sur l'Observation des Normes et Codes
SA	Société Anonyme
SD	Société de Développement
SDL	Société de Développement local
SDR	Société de Développement Régional
TGR	Trésorerie Générale du Royaume
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée

TABLE DE LA MATIERE

1. CADRAGE DE L'ETUDE	8
1.1. CONTEXTUALISATION DE L'ETUDE.....	8
1.1.1. Objet et cadre spécifique de l'étude.....	8
1.1.2. Un contexte juridico-institutionnel en mutation	8
1.1.3. Ancrage de nouveaux principes budgétaires	13
1.2. OBJECTIFS DE L'ETUDE	31
1.3. PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE	31
1.4. MATERIAUX METHODOLOGIQUES DE L'ETUDE.....	32
1.4.1. Analyse juridique	32
1.4.2. Analyse financière rétrospective	33
1.4.3. Analyse empirique	33
2. ANALYSE RETROSPECTIVE DES TENDANCES DES FINANCES LOCALES.....	35
2.1. STRUCTURE DES GRANDS AGREGATS FINANCIERS.....	35
2.1.1. Comportement global des recettes et des dépenses	35
2.1.2. Comportement de la dette des CT.....	37
2.2. STRUCTURE DES RESSOURCES	41
2.2.1. Comportement des ressources.....	42
2.2.2. Structure organique et spatiale des ressources.....	46
2.3. STRUCTURE DES DEPENSES.....	47
2.3.1. Comportement des dépenses.....	48
2.3.2. Structure organique et spatiale des dépenses	49
3. META-CONSTRAINTES DES FINANCES LOCALES A L'EPREUVE DE L'AUTONOMISATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	51
3.1. MOBILISATION INSUFFISANTE DES RESSOURCES POTENTIELLES	52
3.1.1. Gaps conséquents au niveau du potentiel fiscal.....	52
3.1.2. Limitation d'autres ressources de financement non fiscal	57
3.2. NON ADAPTATION DES MECANISMES DE TRANSFERT FINANCIER ET DE PEREQUATION	60
3.2.1. Régime péréquationnel moins équilibré	60
3.2.2. Non opérationnalisation des mécanismes de la solidarité territoriale.....	62
3.3. NON-OPTIMISATION DU POTENTIEL D'ENDETTEMENT.....	62
3.3.1. Surendettement des CT	62
3.3.2. Non ouverture sur d'autres solutions du marché bancaire	63
3.4. EMPRISE DE LA LOGIQUE DES MOYENS SUR LA LOGIQUE DES RESULTATS EN MATIERE DE DEPENSE.....	64
3.4.1. Manque de synchronisation entre cycle de planification et cycle budgétaire	64
3.4.2. Absence d'un dispositif de suivi et de pilotage de budget de performance.....	64
3.4.3. Pesanteur des dépenses à caractère obligatoire	65
3.5. MOLLESSE DANS L'ARBITRAGE ENTRE MODES DE GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX.....	65
3.5.1. Gestion déléguée budgétivores	65
3.5.2. Risques de création de sociétés de développement	66
3.5.3. Dérives potentielles de l'intercommunalité biaisée	68
3.6. BESOIN DE MISE A NIVEAU DE L'ADMINISTRATION FINANCIERE ET FISCALE LOCALE.....	68
3.6.1. Besoins de mise à niveau de l'Administration fiscale locale.....	68
3.6.2. Carence dans le renforcement des capacités de gestion budgétaire	70
3.7. CARACTERE MITIGE DES MECANISMES DE REDEVABILITE	71
3.7.1. Budgets locaux moins ouverts et insuffisamment participatifs.....	71
3.7.2. Comptabilité publique non encore normalisée	72
3.7.3. Auditabilité de la sincérité des comptes non encore opérationnelle	73
3.7.4. Mise en veilleuse des commissions d'enquête.....	73

4. CONCLUSION & RECOMMANDATIONS	74
NOTE BIBLIOGRAPHIQUE	81
LISTE DES TABLEAUX, GRAPHES, FIGURES ET ENCADRES	85

1. Cadrage de l'étude

1.1. Contextualisation de l'étude

1.1.1. Objet et cadre spécifique de l'étude

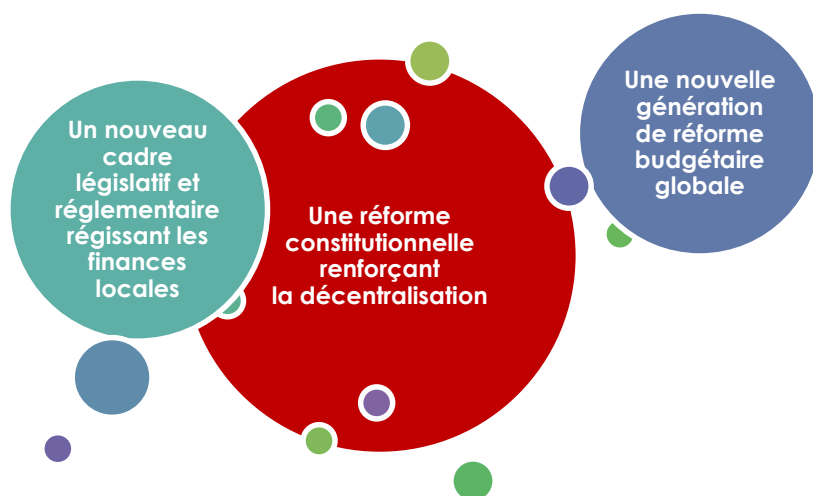
Cette étude a pour objet de fournir un document de capitalisation et de vulgarisation portant sur les Recettes et les dépenses des collectivités territoriales (CT), en termes d'analyse et d'outils d'actions. Elle vise à apprécier, à travers des éléments strictement financiers et comptables, le degré d'autonomie réelle des collectivités territoriales CT à l'égard du pouvoir central et l'espace local. Elle tente aussi de saisir dans sa globalité le fait financier local à partir de l'exemple marocain.

Cette étude s'inscrit dans le cadre de la démarche de l'Espace Associatif de contribuer au renforcement du développement démocratique au Maroc, à travers notamment la mise en œuvre de son projet : **«Mobilisation Citoyenne pour la Redevabilité des Finances Publiques»** avec l'appui de l'Union Européenne.

1.1.2. Un contexte juridico-institutionnel en mutation

L'architecture et la logique des finances locales sont influencées, en soi, par des mutations juridico-institutionnelles touchant la Constitution, la législation et la réglementation des CT, ainsi que la réforme budgétaire en générale :

Figure 1 : contexte juridico-institutionnel des CT en mutation



► Une réforme constitutionnelle renforçant la décentralisation

La Constitution de 2011a permis de doter le Maroc d'une structure intégrée de gouvernance territoriale, qui vise à renforcer la pratique démocratique locale dans le cadre du système de la régionalisation avancée et par-là, d'amorcer un nouveau processus au niveau de la modernisation des structures de représentation au niveau local.

La Constitution apporte ainsi de nouvelles dispositions visant à donner plus d'autonomie de gestion aux régions en leur octroyant un conseil régional élu au suffrage direct (article 135), l'ancrage d'une nouvelle logique de décentralisation basée sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité (article 136), des mécanismes participatifs des citoyens et citoyennes (article 139)et de la subsidiarité (article 140), afin d'améliorer la gouvernance locale.

Elle réaffirme également l'autonomie financière des CT en consacrant d'une part, l'adéquation entre les compétences transférées et les ressources financières propres et les ressources financières affectées par l'État (article 141), et d'autre part, par la création d'un « fonds de mise à niveau sociale » destiné à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipements et d'un autre fonds nommé « fonds de solidarité interrégionale » visant une répartition équitable des ressources, en vue de réduire les disparités entre les régions (article 142).

Dans le même ordre de logique la Constitution a veillée sur l'exigence de créer une synergie entre les différents niveaux des CT, à travers la consécration du rôle prééminent de la Région par rapport aux autres collectivités, dans le respect des compétences propres de ces dernières (article 143) et la mutualisation des moyens et des programmes des CT (article 144).

► Un nouveau cadre législatif et réglementaire régissant les finances locales

Suite aux dispositions de l'article 146 de la Constitution, chaque niveau de CT (région, préfecture et province, commune) est doté aujourd'hui de sa loi organique qui définit leurs règles respectives de gouvernance relatives au bon fonctionnement de la libre administration, au contrôle de la gestion des fonds et programmes, à l'évaluation des actions et à la reddition des comptes. Il s'agit de la LO n° 111-14 relative aux régions, la LO n° 112-14 concernant les préfectures et les provinces et la LO n° 113-14 sur les communes¹.

¹Il s'agit de : la Loi organique n° 111-14 relative aux régions promulguée par le dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) ; la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces promulguée par le dahir n°1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) ; la Loi organique n°113-14 relative aux communes promulguée par le dahir n°1-15-85 du 20 ramadan 1436. (7 juillet 2015)

En plus qu'elle régit, entre autres, les aspects relatifs à la gestion démocratique des affaires locales et le fonctionnement des structures des conseils élus, chaque LO prévoit des dispositions relative à l'organisation des finances de la CT correspondante : le régime financier de la CT ; l'origine des ressources financières ; les ressources et les modalités de fonctionnement des fonds de mise à niveau sociale et de solidarité interrégionale ; les conditions et les modalités de constitution des groupements ; les dispositions favorisant le développement de l'intercommunalité ; les règles de gouvernance relatives au bon fonctionnement de la libre administration, au contrôle de la gestion des fonds et programmes, à l'évaluation des actions et à la reddition des comptes.

Afin de mettre en œuvre les nouvelles dispositions législatives, le Gouvernement s'engage à ce que tous les textes réglementaires prévus par les trois LO soient pris dans un délai maximum de **30 mois** à compter de la date de sa publication au Bulletin officiel, à savoir avant 18 septembre 2018, comme date limite.

Ce faisant, plusieurs textes réglementaires à caractère financier ont pu déjà voir le jour (voir encadré n°1).

► Une nouvelle génération de réforme budgétaire globale

La nouvelle approche de gestion des finances locales ne peut s'écarter de la nouvelle réforme budgétaire globale adoptée récemment par le Maroc par Loi Organique relative à la loi de finances (LOLF) n° 130-13, promulgué par le Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015), à travers laquelle l'État engage une mutation sans précédent de la gestion publique.

En foi de quoi, l'État se pousse, désormais, d'une logique de moyens à une logique de résultats et s'engage ainsi résolument dans une démarche de performance visant à améliorer l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre à travers une gestion axée sur les résultats (GAR).

Nonobstant, le passage d'une gestion de moyen, caractérisée autrefois par un cadre de gestion rigide et parfois opaque, à une gestion axée sur les résultats – basée sur la performance –nécessite une mutation profonde de la gestion budgétaire. Ce nouveau paradigme consiste à inciter les gestionnaires à définir les objectifs ainsi que leurs indicateurs y afférents afin de permettre d'apprécier le plus objectivement possible l'atteinte d'une performance. Désormais, le budget constitue un « contrat implicite » qui établit un lien entre les crédits autorisés et les résultats attendus.

Par ailleurs, dans un souci d'efficacité et d'économie, ce nouveau modèle budgétaire introduit plusieurs autres principes qui constituent des piliers de la réforme de la gestion publique à savoir la transparence, la fiabilité, la sincérité des comptes publics, le pilotage et l'évaluabilité des actions publiques.

Seulement, la réussite de ce processus de modernisation de la gestion publique passe non seulement par l'appréhension de cette démarche au niveau du pouvoir central mais également au niveau du pouvoir décentralisé d'où l'importance de

mettre en exergue les finances des CT à la lumière des exigences de la nouvelle réforme.

Encadré 1 : Nouvelle réglementation des finances des CT

- Décrets portant Règlement de la comptabilité publique de chaque CT ;
- Décrets fixant les modalités d'octroi et de remboursement des avances financières consenties par l'État à chaque niveau des CT ;
- Décrets fixant les modalités de dépôts des fonds de chaque niveau des CT auprès de la trésorerie générale du Royaume ;
- Décrets fixant les modalités et les conditions selon lesquelles le résultat général du budget de chaque niveau des CT est arrêté ;
- Décrets fixant la nature et les modalités d'établissement et de publication des informations et des données contenues dans les états comptables et financiers prévues par la LO de chaque niveau des CT ;
- Décrets fixant les modalités d'inscription des équilibres du budget, des budgets annexes et des comptes spéciaux de chaque niveau des CT dans un état consolidé ;
- Décrets fixant les règles régissant les opérations d'emprunts contractés par chaque niveau des CT ;
- Décret fixant le contenu du système d'adressage de la commune et les modalités de son élaboration et de son actualisation ;
- Décret fixant le seuil minimum de la part relative à l'animation locale des arrondissements ;
- Décrets fixant la nomenclature budgétaire de la CT ;
- Décrets fixant la procédure et les délais de préparation de la programmation triennale du budget de chaque niveau des CT et les modalités de son élaboration ;
- Décrets fixant les conditions et les modalités de virement des crédits ouverts au budget de chaque niveau des CT ;
- Décrets fixant les modalités de report des crédits ouverts au budget de chaque niveau des CT ;
- Décrets fixant la liste des documents devant être joints au budget de chaque niveau des CT soumis à la commission du budget des affaires financières et de la programmation ;
- Décret n° 2.16.317 du 29 juin 2016 fixant les modalités d'élaboration des états financiers et comptables accompagnant le budget de chaque niveau des CT.

La LOLF augure une configuration budgétaire totalement renouvelée, qui vise la transparence, la lisibilité et la sincérité. Les comptes de l'État devront également être normalisés, lui contraignant de rendre compte de son action d'une manière claire et sincère et offrant une meilleure évaluation de son patrimoine.

Dans ce sillage, la tendance est que les CT sont conviées de s'y aligner en s'attachant inévitablement à la rationalisation de la décision budgétaire et l'optimisation des choix sous-jacents, à la pertinence des objectifs fixés à l'action publique et à ses résultats, dûment revus et mesurés selon des indicateurs bien ciblés et intelligents.

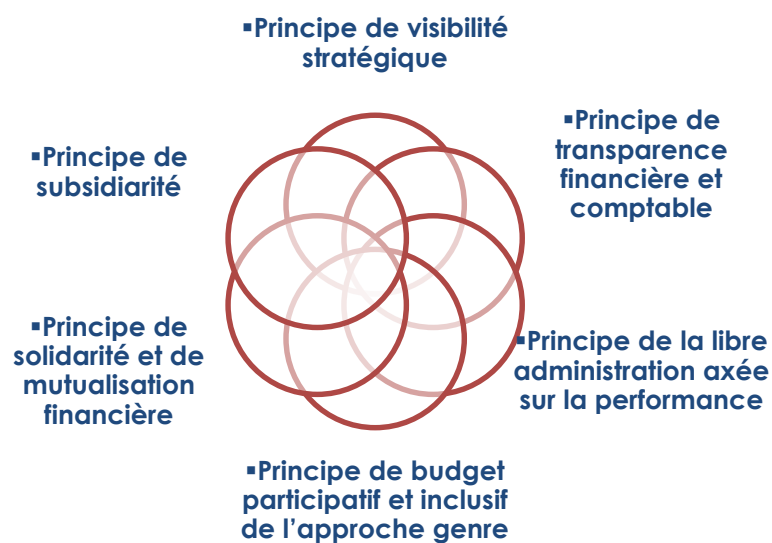
La LOLF établit également de nouveaux matériaux de management budgétaire, à l'instar des meilleures pratiques internationales : pluri-annualité budgétaire, globalisation budgétaire, audit de performance, certification de la régularité et la sincérité des comptes de l'État, etc.

Les objectifs de la gestion efficiente des politiques publiques fixées par la LOLF et le besoin croissant d'une information financière et budgétaire de qualité nécessitent le renforcement de nouveaux dispositifs de pilotage et de contrôle, tels que le contrôle de gestion et le contrôle interne.

1.1.3. Ancrage de nouveaux principes budgétaires

Partant du nouveau contexte juridico-institutionnel des finances locales, une nouvelle approche de leur management s'impose par l'adoption d'autres principes budgétaires permettant de compléter la logique juridique des principes orthodoxes des finances locales (unité, annualité, spécialité, universalité, équilibre) par une logique centrée sur leur bonne gouvernance, comme il est illustré ci-dessous :

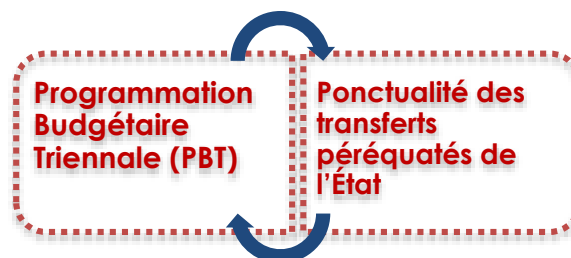
Figure 2: nouveaux principes des finances locales



► Principe de visibilité stratégique

Concrètement, cette visibilité ne pourrait se matérialiser sans maîtrise de deux instruments fondamentaux : d'une part la mise en place d'une Programmation Budgétaire Triennale (PBT) et d'autre part, la ponctualité des transferts péréquatée de l'État :

Figure 3 : Deux paramètres du principe de visibilité des finances locales



■ Programmation Budgétaire Triennale (PBT)

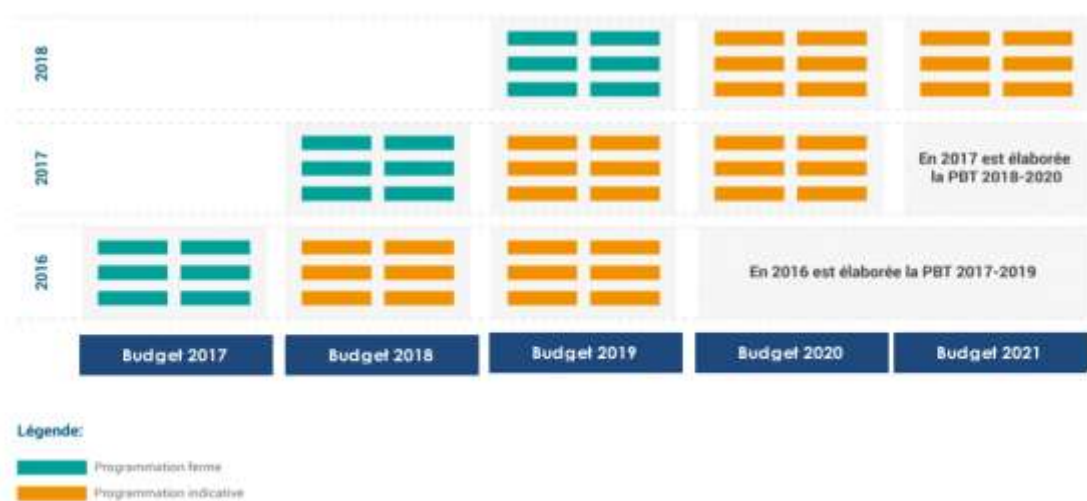
Le législateur marocain a fait de la planification stratégique et la programmation pluriannuelle un paramètre contextuel clé de la bonne gouvernance territoriale, en

astreignant les CT de se doter de procédures opératoires capables d'orienter, d'encadrer et de maîtriser leurs finances sur la base d'une stratégie de développement territorial : Programme de Développement Régional (PDR)² ; Programme de Développement de la Province ou de la Préfecture (PPR)³ ; Plan d'Action de la commune (PAC)⁴. Ce faisant, le budget de chaque CT est établi sur la base d'une programmation budgétaire triennale (PBT) de l'ensemble des ressources et des charges de la CT⁵.

Cette PBT a pour objectifs de :

- soutenir la pérennité des politiques publiques en s'assurant de la compatibilité de leur impact budgétaire futur avec les possibilités financières de la CT et le cadre macro-économique ;
- d'accroître l'efficacité de l'allocation des ressources budgétaires en renforçant le lien entre les stratégies sectorielles et le budget annuel ;
- d'améliorer les conditions de préparation du budget en l'inscrivant dans un horizon de trois ans glissant tout en tenant compte des impératifs de maîtrise des équilibres fondamentaux ;
- d'octroyer une meilleure visibilité aux gestionnaires pour gérer leurs programmes en leur fournissant un outil à moyen terme pour le suivi de la performance des politiques publiques locales.

Figure 4: schéma simplifié de la Programmation Budgétaire Triennale (PBT)



2 Article 83 de la LO n°111-14 :

3 Article 80 de la LO n°112-14

4 Article 78 de la LO n°113-14

5 Voir Article 83 de la LO n°111-14 ; Article 80 de la LO n°111-14 ; Article 78 de la LO n°113-14

Cette PBT telle qu'institutionnalisée par les nouvelles LO des CT devrait être glissante actualisée chaque année. Ainsi, les données de la première année de cette programmation budgétaire triennale sont celles du projet du budget local et les données afférentes aux deux années suivantes sont indicatives mais doivent être réalistes.

Cette PBT doit également faire l'objet d'une actualisation annuelle faisant ressortir les écarts par rapport aux prévisions initiales.

▪ Ponctualité des transferts péréqués de l'État

Comme il sera développé ci-après, l'État (via la DGCL) transfère aux CT des dotations péréquationnelles (Ex. 30% du produit de la TVA au profit des communes), souvent sous forme de deux dotations : (i) une dotation dont l'utilisation n'est soumise à aucune condition qui est inscrite à la première partie du budget (fonctionnement) au chapitre 10 article 50 paragraphe 10 et intitulée « Part dans le produit de la TVA » et (ii) une dotation spéciale d'investissement TVA inscrite à la deuxième partie du budget (équipement) au chapitre 50 article 20 paragraphe 10 et destinée au financement des dépenses d'équipement.

Quant au calendrier de prévisibilité et de débogage des transferts⁶, il y a lieu de préciser que seule la première dotation non affectée est prévue au budget initialement approuvé au cours de la session d'octobre de l'assemblée délibérante. Son montant est communiqué annuellement par le Ministre de l'intérieur généralement en octobre, ce qui ne laisse pas suffisamment de temps au service financier pour la finalisation du budget de la CT.

Quant à la dotation destinée au financement des dépenses d'équipement, son montant n'est pas communiqué à la CT au moment de la préparation du budget, et elle n'est pas prévue au budget initial. Elle est mobilisée au fur et à mesure de l'exécution des dépenses d'équipement auxquelles elle est affectée et donne lieu à une inscription budgétaire concomitante dans la deuxième partie du budget en cours d'année au moyen de la procédure d'autorisation spéciale.

De surcroît, la DGCL peut également allouer aux CT des subventions exceptionnelles, sous forme d'autorisations spéciales dont la décision est soumise parfois à des considérations d'ordre stratégique et extra-financier.

⁶ Le calendrier de versement des dotations globales de TVA non conditionnelles au profit des collectivités locales est fixé par la note conjointe n° 16/DCPC/DER du 1er avril 2008 de la Direction générale des collectivités locales et la Trésorerie générale du Royaume relative à la procédure de versement de la part de la TVA revenant aux collectivités locales. Suivant cette note, la dotation globale de la TVA doit être versée en quatre tranches trimestrielles égales le 15 janvier, le 30 mars, le 30 juin et le 30 août.

En outre, la note conjointe n° 16/DCPC/DER fixe également la procédure de décaissement de la part TVA revenant aux collectivités locales. Suivant les informations obtenues de la TGR, les débloquages effectifs interviennent généralement avec quelques jours de retard, mais toujours dans le trimestre concerné.

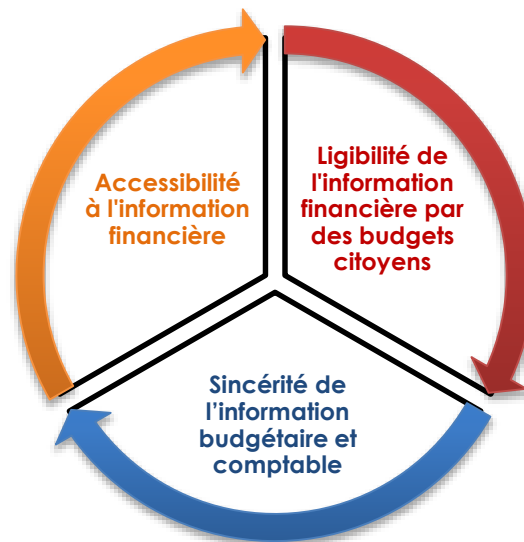
► Principe de transparence financière et comptable

La transparence en matière budgétaire et financière peut être définie comme « l'information claire du public sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les visées de la politique de finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires »⁷. Cela veut dire, faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations concernant les finances des CT. Elle est donc intimement liée aux notions de démocratie, d'État de droit et de bonne gouvernance.

Il s'agit là d'un principe hautement vénéré par la Constitution 2011, qui prévoit que les services publics, y compris les CT, sont soumis aux normes de transparence (Article 154). Il en est de même pour les agents qui y sont rattachés qui doivent exercer leurs fonctions selon les principes de respect de la loi, de neutralité, de transparence, de probité et d'intérêt général (Article 155).

En matière de finances locales, cette transparence doit se matérialiser à travers trois grandeurs intimement liées :

Figure 5 : trois grandeurs de la transparence des finances locales



▪ Accessibilité de l'information financière

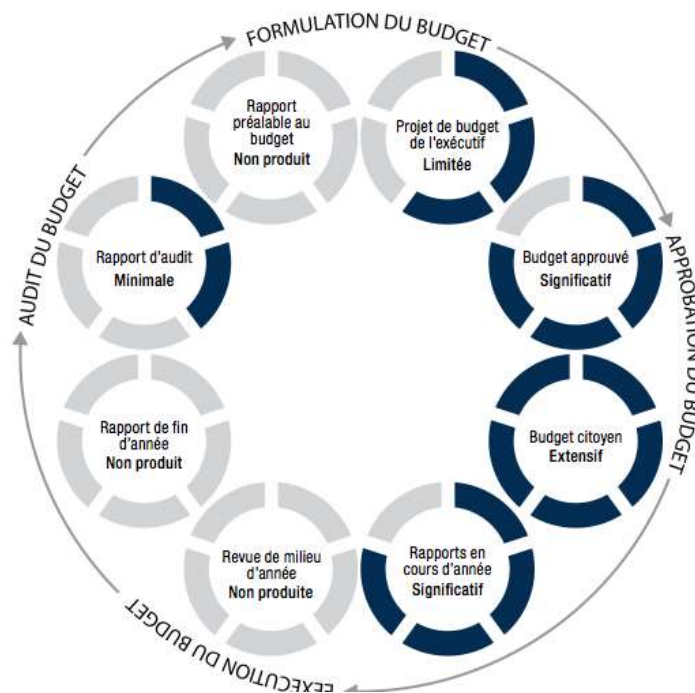
Le droit d'accès à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public est aujourd'hui expressément vénéré par la Constitution de 2011 (Article 27), sous réserve des

⁷ FMI, (KOPITS et CRAIG, Manuel sur la transparence en matière de finances publiques, La cinquantième réunion à Washington, le 16 avril 1998, p.6

modalités de l'exercice de ce droit par la loi n° 31-13 relatif au droit d'accès à l'information⁸.

Selon les meilleures pratiques internationales de l'IBP sept documents budgétaires sont considérés : le rapport préalable au budget, le projet de budget de l'exécutif, le budget des citoyens, les rapports en cours, en milieu et fin d'année et, enfin, le rapport d'audit (voir figure).

Figure 6 : Utilité des informations budgétaires tout au long du cycle budgétaire



Source : IBP, 2015

Les LO régissant les trois niveaux des CT en retiennent l'essentiel lorsqu'elles prévoient que La CT doit, sous la supervision du président de son conseil : adopter l'évaluation de son action, mettre en place le contrôle interne, recourir à l'audit et présenter le

8 La loi n° 31-13 relatif au droit d'accès à l'information soumet l'exercice de ce droit à certaines formalités : (i) Il faut désigner une ou plusieurs personnes en charge, en tant qu'interlocuteur(s) officiel(s), de la tâche de recevoir les demandes d'accès à l'information, de mettre à disposition les informations demandées et d'aider à la formulation des demandes d'accès à l'information en cas de besoin ; (ii) la personne en charge doit répondre à la demande d'accès à l'information dans un délai qui ne dépasse pas 15 jours et qui prend effet à la date de la remise de la demande (art.13) (iii) la personne en charge doit justifier le refus total ou partiel d'accès à l'information par une réponse écrite remise ou adressée au demandeur ; (iv) l'accès à l'information s'effectue sur la base d'une demande formulée par l'intéressé directement, contre un récépissé que lui remet la personne en charge, et dans laquelle sont clairement détaillées les informations qu'il désire obtenir. La demande peut être adressée par voie postale avec accusé de réception ou voie électronique contre avis de réception.

bilan de sa gestion. A cet effet, La CT programme, dans l'ordre du jour de son conseil, l'examen des rapports d'évaluation, d'audit et du contrôle et la présentation du bilan. Ces rapports sont publiés, par tous moyens convenables, afin que le public puisse les consulter⁹.

Seulement, la question n'est pas celle de l'existence ou de la production de l'information dans l'absolu, mais son accessibilité et sa pertinence. Ce dernier aspect est souvent non satisfait par l'information générale que peuvent comprendre les documents budgétaires diffusés.

Le véritable enjeu de l'exercice réside en fait dans la capacité d'apprécier le degré d'accessibilité des citoyens à une information pertinente et facile à comprendre, mais également de mesurer le degré de participation, l'implication dans le débat, la supervision et le contrôle qui accompagnent (ou non) le processus budgétaire. L'approche pourrait permettre de connaître concrètement les priorités retenues au niveau de l'affectation des ressources budgétaires : qui paie (catégories sociales, entreprises, secteurs) quoique Cette information est indispensable pour l'évaluation des politiques publiques qui passe par une connaissance précise des prévisions et des réalisations budgétaires.

■ Lisibilité de l'information financière par des budgets citoyens

Il ne suffit pas que l'information soit accessible, mais il doit être surtout lisible. En effet, le volume de l'information produite reste sans utilité s'elle n'est intelligible et facile à comprendre pour les citoyens les moins avertis. Pire encore, l'extrême abondance des données budgétaire et fiscales, leur brouillage et le manque de pertinence du classement automatisé ne permettent guère au citoyen de connaître et de maîtriser ce qui se déroule au cœur du processus de gestion des finances locales.

Sinon le citoyen se retrouve dans une situation d'observateur incapable d'en saisir l'essentiel ; au contraire la surabondance de l'information noie la réflexion et biaise le bon raisonnement chez les citoyens les moins avertis. Le résultat est que ces derniers ont souvent mal à interpréter avec lucidité les informations fournies et il leur sera très difficile de mesurer les informations à leur juste valeur.

Certes, les finances locales ont leur terminologie technique, mais cela ne doit pas être une raison pour que sa compréhension soit réservée au circuit des initiés et au monde des experts.

■ Sincérité de l'information budgétaire et comptable

Les trois LO régissant les finances des CT prescrivent que le budget de la CT doit présenter une image sincère de l'ensemble de ses recettes et charges. L'évaluation

⁹ Voir Articles 246 et 249 de la LO n°111-14 ; Article 216 et 219 de la LO n°111-14 ; Article 272 et 275 de la LO n°113-14

de la sincérité des recettes et charges doit ainsi se faire selon les données disponibles au moment de la préparation du budget et les prévisions qui en résulteraient¹⁰.

La sincérité de l'information budgétaire et comptable est vérifiable d'une part, par les Juridictions financières (Cours Régionales des Comptes). Ces dernières sont constitutionnellement chargées d'assurer le contrôle des comptes et de la gestion des CT et de leurs groupements. Elles sanctionnent, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent les opérations financières publiques (Article 149).

D'autre part Les opérations financières et comptables de chaque CT¹¹ font l'objet d'un audit annuel, effectué soit par l'Inspection générale des finances (IGF) ou par l'Inspection générale de l'administration territoriale (IGAT) ou de manière conjointe par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration territoriale ou par une instance d'audit dont l'un des membres est délégué et dont les attributions sont fixées par arrêté conjoint de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur et de celle chargée des finances.

► Principe de la libre administration axée sur la performance

La libre administration est, désormais, un principe constitutionnel (Article 136) sur lequel devra reposer toute l'organisation territoriale du Royaume. Pour ce faire, les CT disposent, dans leurs domaines de compétence respectifs et dans leur sort territorial, d'une part d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions (Article 140) et d'autre part, de ressources financières propres (Article 144).

Fidèlement repris par les LO régissant les différents niveaux des CT¹², le principe de libre administration vise à garantir un espace de liberté dans lequel les CT peuvent agir dans la logique qui s'articule autour d'un nouveau paradigme « laissons les élus gérer ». Il s'agit, à vrai dire, d'un attribut essentiel pour ancrer la culture de la performance au sein des CT, qui se sont habitués, au fil du temps, à un paradigme paternaliste des autorités de tutelle, bien qu'il s'est avéré, par expérience, que ce paradigme est un mécanisme non systématiquement efficace.

Seulement, aussi vilipendé, ce principe ne doit absolument pas conduire à la léthargie » ou la « mollesse » des CT. Si ce principe vise à accorder aux CT suffisamment de flexibilité dans la gestion de leurs moyens budgétaires, il les prend, en contrepartie, pour responsables sur les résultats réalisés.

C'est la raison pour laquelle l'ancrage de ce principe ne doit se dissocier de l'exigence de rendre compte sur la gestion des affaires locales, sous l'angle de la performance, en assumant toute la responsabilité qui en découlerait, comme le

10 Voir Article 165 de la LO n°111-14 ; Article 144 de la LO n°111-14 ; Article 155 de la LO n°113-14

11 Voir Article 227 de la LO n°111-14 ; Article 205 de la LO n°111-14 ; Article 214 de la LO n°113-14

12 Voir Article 227 de la LO n°111-14 ; Article 205 de la LO n°111-14 ; Article 269 de la LO n°113-14

prévoit la Constitution (Article premier). Mais, cela doit absolument observer l'adéquation entre le périmètre des compétences effectivement exercées par la CT et les moyens qui lui sont transférés.

Figure 7 : principe de la libre administration axée sur la performance



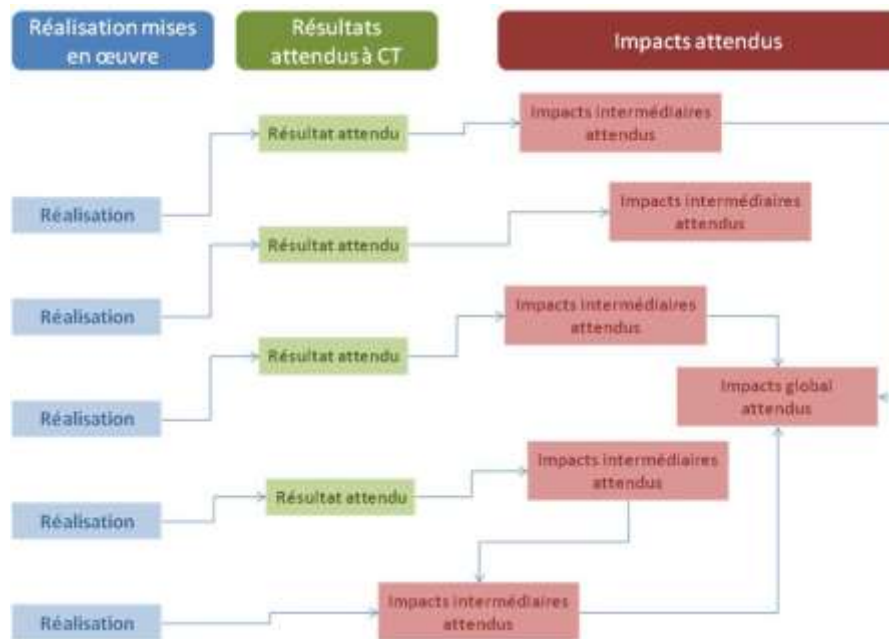
■ Responsabilisation sur les résultats

La responsabilisation des élus sur les résultats se veut une logique qui devra consister à faire porter l'attention moins sur l'administration des moyens (les crédits budgétaires), mais plus sur la gestion et la production des résultats et de la richesse attendus de l'affectation des ressources locales. En effet, l'imputation correcte de la responsabilité à un gestionnaire sur les résultats réalisés est un objectif fondamental de toute approche de gouvernance locale.

Théoriquement, afin de clarifier davantage ces distinctions si minutieuses, il est aujourd'hui d'usage de faire appel à certains instruments méthodologiques, tels que les diagrammes séquentiels des conséquences, les chaînes de résultats ou l'arbre des indicateurs visibles. Ces techniques permettent l'élaboration du cadre logique d'un programme expliquant comment les divers extrants devraient produire un certain nombre de résultats ?

L'illustration ci-après retrace de façon schématique à quoi peut ressembler exactement un cadre logique. On met en exergue les liens entre les extrants produits, les conséquences intermédiaires et les conséquences finales.

Figure 8 : diagramme logique des résultats



Mais en réalité, il faut reconnaître que les élus hésitaient souvent à accepter l'obligation de rendre compte des résultats sur lesquelles il n'exerce guère de contrôle direct, des circonstances échappant à son influence (problèmes structurels hérités, délais de visa excessifs, non ponctualité des transferts financiers...). Autrement dit, il trouverait plus acceptable de rendre compte des résultats physiques et matériels plutôt que des conséquences finales ou des impacts ultimes liés, notamment, à la mise en œuvre des politiques publiques locales.

En effet, l'expérience montre que l'on se limite trop souvent aux objectifs opérationnels, plus facilement mesurables ; on en vient à perdre de vue les objectifs d'impact. Par conséquent, il y a lieu aussi de préciser que ce terme se réfère à une mesure précise, tangible et chiffrée du degré d'atteinte d'objectifs, qui peuvent être soit des objectifs d'impact, soit des objectifs opérationnels.

Au demeurant, l'ancrage de la culture de la responsabilisation sur la base des résultats implique à considérer le budget de chaque CT une sorte de « contrat implicite » qui établit un lien entre les crédits autorisés et les résultats attendus. Ce lien peut aller d'un rapport direct selon lequel une unité marginale de ressources aboutit à une unité marginale de produit et à un arrangement suivant lequel le budget énumère les résultats attendus des ressources fournies.

■ Adéquation entre ressources et compétences

Au risque de retomber dans le phénomène de « redélégation » des compétences des CT au profit de l'État, la Constitution (Article 141) a établi un principe selon lequel tout transfert de compétences de l'État vers les CT doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes.

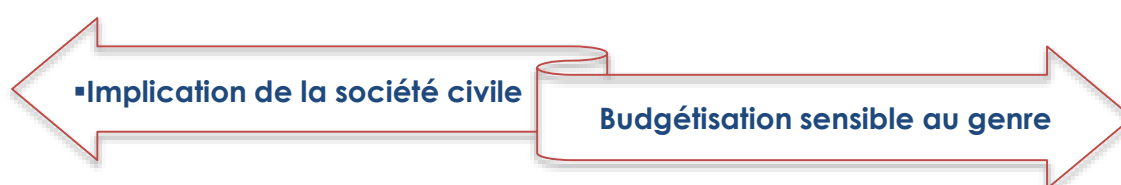
Cela veut dire qu'en plus de l'impérative d'observer les limites des compétences matérielles et territoriales de chaque CT, tout exercice de compétences transférées par l'État aux CT, il faut absolument veiller à transférer systématiquement les moyens permettant d'exercer ces compétences.

Ce principe est pourvu d'une importance extrême dans la mesure où si on admet que les principes de la bonne gouvernance peuvent tolérer l'inscription dans l'espace territorial des actions partenaires entre l'État et les CT par la mise en commun de leurs potentialités financières et techniques, cela, ne doit pas induire le risque de réduire le transfert des compétences en un instrument juridique pour faire endosser à ces CT des attributions relevant légalement de la compétence de l'État.

► Principe de budget participatif et inclusif de l'approche genre

L'approche participative dans la gestion budgétaire des CT est à la fois une exigence constitutionnelle et une revendication publique, notamment pour impliquer davantage la société civile dans le processus de budgétisation et inclure l'approche genre dans le processus de budgétisation :

Figure 9 : paramètres budget participatif et inclusif à l'échelon local



■ Implication de la société civile dans le processus de budgétisation

Partant du fondement constitutionnel (préambule et article premier) que le régime constitutionnel du Maroc est fondé, entre autres, sur la démocratie citoyenne et participative, la société civile jouit aujourd'hui de prérogatives constitutionnelles inédites, qui ont certainement des implications conséquentes sur l'approche de gérer les finances locales (notamment les articles 12, 13)¹³.

De même, les CT sont constitutionnellement censés de mettre en place des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation pour favoriser l'implication des citoyennes et citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement. Il est même du droit des citoyennes et citoyens et des associations d'exercer le droit de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du conseil une question relevant de sa compétence (article 139).

13 Dispositions constitutionnelles : Article 12 : Les associations intéressées à la chose publique, et les organisations non gouvernementales, contribuent, dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration, la mise en Œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics. Article 13 : Les pouvoirs publics Œuvrent à la création d'instances de concertation, en vue d'associer les différents acteurs sociaux à l'élaboration, la mise en Œuvre et l'évaluation des politiques publiques. Article 139 : Les citoyennes et les citoyens et les associations peuvent exercer le droit de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du Conseil, d'une question relevant de sa compétence. .

Ce faisant, les LO régissant les CT réaffirment cette implication en prévoyant d'un côté, la mise en place des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation pour favoriser l'implication des citoyennes et citoyens, et des associations dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des plans d'action, selon des modalités fixées dans le règlement intérieur de la CT¹⁴. D'un autre côté, il est prévu également au niveau de chaque niveau de CT des instances consultatives, comme il est repris dans la figure ci-dessous¹⁵ :

Figure 10 : instances de concertation selon le niveau de la CT

Région (Article 117 de la LO n°111-14)
• Instance de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre
Préfecture ou Province (Article 111 de la LO n°112-14)
• Instance consultative chargé de l'étude des affaires régionales relatives à la mise en oeuvre des principes de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre • Instance consultative chargé de l'étude des questions relatives aux centres d'intérêts des jeunes • Instance consultative chargé de l'étude des affaires à caractère économique
Commune (Article 120 de la LO n°113-14)
• Instance consultative chargé de l'étude des affaires provinciales relatives à la mise en oeuvre des principes de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre

En sus de cette compétence consultative attribuée à la société civile, les citoyennes et les citoyens ; la Constitution de 2011 (Article 139, §2) leur confère également le droit d'exercer le droit de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du Conseil, d'une question relevant de sa compétence. Un droit dont les modalités sont explicitement réglementées par les LO régissant les CT¹⁶.

▪ Budgétisation sensible au genre

Partant du principe constitutionnel (Article 19) selon lequel l'État doit œuvrer à la réalisation de la parité entre les hommes et les femmes et la lutte contre toutes formes de discrimination, les finances locales doivent à leur tour s'inscrire dans cette logique constitutionnelle, surtout que la réalité dans les territoires demeure visiblement entachée de plusieurs formes, explicites ou implicites, de discrimination entre hommes et femmes et d'insensibilité à la spécificité de la femme.

Dans le même ordre de logique, par sa ratification de la Convention sur l'Élimination de toutes les Formes de Discrimination à égard des Femmes (CEDAW), le Maroc s'engage irréversiblement à prendre toutes les mesures appropriées, y compris des

14 Voir Article 116 de la LO n°111-14 ; Article 110 de la LO n°111-14 ; Article 119 de la LO n°113-14

15 Voir Article 117 de la LO n°111-14 ; Article 111 de la LO n°111-14 ; Article 120 de la LO n°113-14

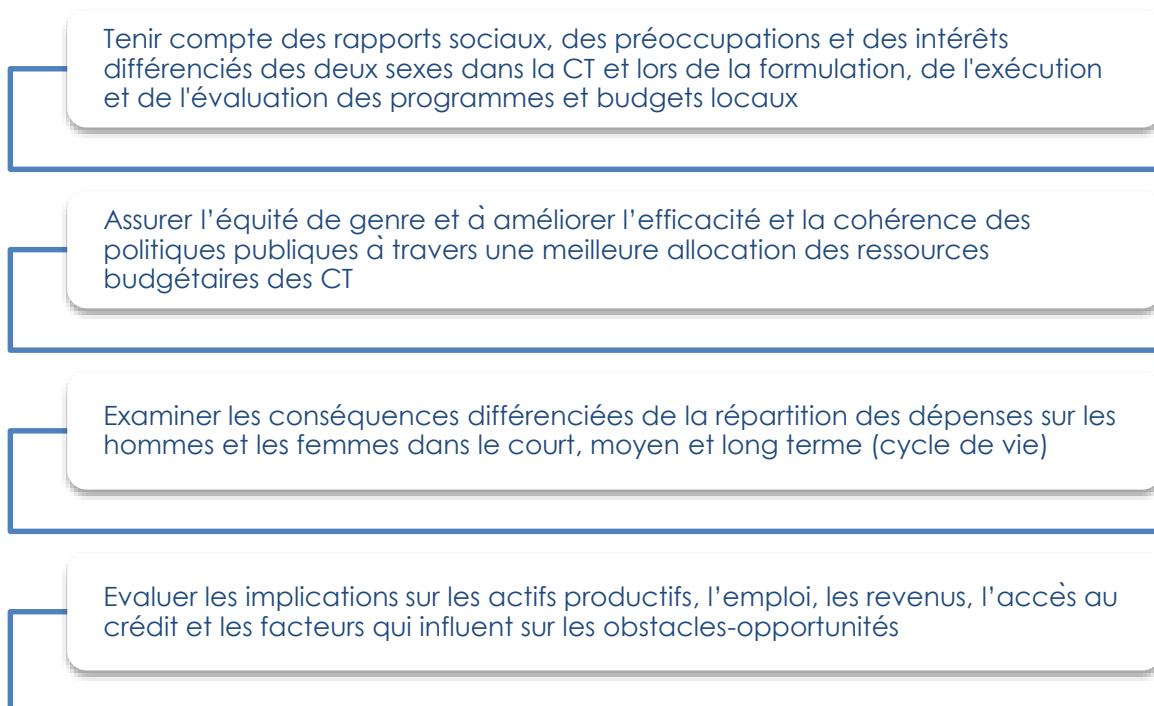
16 Voir Article 118 à 120 de la LO n°111-14 ; Article 112 à 114 de la LO n°111-14 ; Article 121 à 123 de la LO n°113-14

mesures financières et fiscales, pour assurer le plein épanouissement et le progrès des femmes en vue de leur garantir l'exercice et la jouissance des droits et des libertés fondamentales sur la base de l'égalité avec les hommes.

Il est temps que l'expérience du Maroc accumulée en matière de mise en œuvre de la budgétisation sensible au genre (BSG), incorpore la dimension territoriale, en incitant les conseils des CT pour ce faire aussi bien dans le cycle de planification (PDR, PPR et PAC) et de programmation (PBT) que dans le cycle budgétaire.

En foi de quoi, une BSG doit répondre à certains paramètres tels que retracés dans la figure ci-dessous :

Figure 11 : paramètres d'une Budgétisation sensible au genre au niveau des CT



► Principe de solidarité et de mutualisation financière

La coopération entre collectivités territoriales, dans sa perception générale, est une approche complémentaire de l'action communale, pouvant faire face à des problématiques qu'une commune seule ne saurait assumer.

La nouvelle constitution, adoptée en juillet 2011 (Article 136), prône pour que l'organisation territoriale du Royaume repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité. Elle ajoute dans son article 143 que, lorsque le concours de plusieurs CT est nécessaire à la réalisation d'un projet, les collectivités concernées conviennent des modalités de leur coopération.

Cette approche apporte des résultats intéressants aux CT qui désirent s'associer afin de réaliser un projet ou assurer un service. C'est une solution qui permet de mutualiser des ressources communes et de partager les profits et les bénéfices à moindre coût.



Elle trouve sa réaffirmation dans les trois LO régissant les CT¹⁷ en mentionnant que l'organisation de chaque CT repose sur les principes de coopération et de solidarité entre les CT, en vue d'atteindre leurs objectifs respectifs, notamment la réalisation de projets communs.

Les instruments de cette coopération et de cette solidarité peuvent être résumés comme suit :

Figure 12 : Formes de coopération et de solidarité entre CT

▪ Groupements de communes et de Collectivités Territoriales

Les LO régissant les CT¹⁸ encouragent la création de groupements de communes et de Collectivités Territoriales (Etablissements de coopération intercommunale, groupement de régions, groupement de provinces et/ou de préfectures ou groupement des CT).

Le groupement de communes ou de CT a une existence propre distincte de celle des communes qui le constituent. Il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

C'est un établissement public administratif :

- il a donc ses propres moyens d'action ;
- il est administré par des autorités qui lui sont propres ;
- il a son propre personnel (qu'il peut recruter) et qui assure la gestion de ses services ;

¹⁷ Voir Article 4 de la LO n°111-14 ; Article 3 de la LO n°111-14 ; Article 3 de la LO n°113-14

¹⁸ Voir Articles 148 à 162 de la LO n°111-14 ; Article 125 à 139 de la LO n°111-14 ; Article 133 à 140 de la LO n°113-14

- ses décisions sont des décisions administratives soumises à la législation et à la réglementation relative à la tutelle des communes ;
- il relève du contrôle de légalité exercé par la juridiction administrative.

■ Prise de participation dans le capital d'une Société de Développement

Les LO régissant les CT¹⁹ autorisent la prise de participation des CT ou de leurs groupements dans le capital d'une société de développement (SDR, SD ou SDL), sous réserve que cette prise de participation en pouvant pas être inférieure à 34 % et la majorité du capital devant être détenue par des personnes morales de droit public.

Ces SD sont créées pour exercer des activités à caractère économique entrant dans le champ des compétences de la CT, d'un établissement de coopération intercommunale ou d'un groupement de CT ou pour la gestion d'un service public relevant de la CT. Seulement, L'objet de la société doit se limiter aux activités à caractère industriel et commercial qui relèvent des compétences de la CT.

Par ailleurs si les SD prennent la forme de sociétés anonymes, elles ne sont pas soumises aux dispositions des articles 8 et 9 de la loi n°39-89 autorisant le transfert d'entreprises publics au secteur privé.

Cette forme de partenariat est moins conditionnée par la recherche de bénéfices et donc moins exposée aux risques de l'économie du marché que l'est la gestion déléguée des services publics régie par la loi 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics.

■ Conventions d'association et de partenariat

Les conventions d'association et de partenariat²⁰ permettent aux CT d'établir des relations de partenariat, entre elles, avec l'État ou avec d'autres partenaires économiques et sociaux de droit public. Dans ce cas, les CT et leur groupement peuvent conclure entre elles des conventions d'association ou de partenariat pour la réalisation d'un projet ou d'une activité d'intérêt commun, ne justifiant pas la création d'une personne morale de droit public ou privé.

Ces conventions d'association et de partenariat peuvent prendre plusieurs formes : financement croisé d'un projet ; financement d'un compte spécial ; maîtrise d'ouvrage déléguée d'une CT à une autre ; maîtrise d'œuvre d'une CT pour une autre ; achats groupés entre plusieurs CT ; etc.

En somme, ce type de conventions d'association et de partenariat se veut donc un outil de réalisation et de gestion additionnel. Sa formule souple constitue un atout dont peut profiter la CT qui souhaite s'associer avec d'autres CT pour entreprendre

19 Voir Articles 145 à 147 de la LO n°111-14 ; Article 122 à 124 de la LO n°111-14 ; Article 130 à 132 de la LO n°113-14

20 Voir Article 162 de la LO n°111-14 ; Article 141 de la LO n°111-14 ; Article 149 de la LO n°113-14

une réalisation ou gérer un service public local. Il peut faire l'objet de conventions de courte ou de longue durée, selon qu'il vise la réalisation d'infrastructures ou la gestion d'équipements locaux ayant un caractère social, économique ou culturel.

▪ Fonds de soutien et solidarité interrégionale

La Constitution de 2011 (Article 142) prévoit la création de deux fonds dans le cadre de la régulation interrégionale et dans le but de réduire les disparités spatiales : d'une part, un **fonds de mise à niveau sociale** destiné à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipements. D'autre part, un **fonds de solidarité interrégionale** visant une répartition équitable des ressources, en vue de réduire les disparités entre les régions.

En application de cette disposition constitutionnelle, il a été créé dans le cadre de la loi de finances 2016, deux comptes d'affectation spéciale : le Fonds de mise à niveau sociale et le Fonds de solidarité interrégionale.

La répartition des dotations de l'État sur les douze régions que compte le pays se fera sur la base de trois critères²¹ : 50% à parts égales entre les régions, 37,50% compte tenu du nombre d'habitants de la région et 12,50% compte tenu de la superficie de la région.

► Principe de subsidiarité financière

Défini comme la « gouvernance de proximité »²², c'est-à-dire que la responsabilité doit être prise par le plus petit niveau d'autorité publique compétente pour résoudre le problème local. Il s'agit d'un principe pourvu désormais d'une valeur constitutionnelle (Article 140), qui prévoit que « sur la base du principe de subsidiarité, les CT ont des compétences propres, des compétences partagées avec l'État et celles qui leur sont transférables par ce dernier ».

Ce qui donne au principe de subsidiarité une signification sur le plan financier, c'est que toute décision au niveau du territoire doit être prise aussi directement que possible par tous ceux qu'elle concerne. Ainsi, les activités de service public en réseau comportent souvent des mailles territoriales qui constituent autant de niveaux « logiques » de décision : un bassin hydraulique pour la gestion de la ressource en eau est un niveau de décision qui n'est pas le même pour sa distribution. Il en est de même pour les transports collectifs etc.

La question centrale à laquelle la subsidiarité doit répondre : Quel est le niveau le plus subsidiaire, le plus pertinent et le plus proche que possible parmi tous ceux qui sont concernés par le problème posé pour prendre la décision ?

²¹Décret n° 2.15.996 en date du 30 Décembre 2015 fixant les conditions d'application des dispositions de l'article 256 de la loi organique n° 14.111 relative aux régions

²² Cette définition aussi expressive est empruntée de Jean-Louis Quermonne (J.-L. QUERMONNE, L'Europe en quête de légitimité, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, p. 96)

De cette simple question on comprend que la subsidiarité est une approche, qui vise à combiner à la fois entre les exigences de l'efficacité et la revendication de la démocratie. Mais à vrai dire, c'est cette combinaison aussi délicate qui fait qui en fait la complexité.

En se référant au Benchmarking international, on distingue entre deux types de subsidiarité :

- **Subsidiarité verticale**

Appelée autrement « subsidiarité territoriale » ou « subsidiarité hiérarchique », la subsidiarité verticale se réfère à une conception stratifiée des institutions, selon laquelle il faut reconnaître à chaque échelon hiérarchique dans l'échiquier des institutions toute l'autonomie dont il a capacité, en tenant compte que le niveau supérieur n'intervient que si le problème excède les capacités du niveau inférieur.

Dans un contexte encore marqué par la prééminence de l'État (autorités de tutelle, département ministériels, agences d'État) ce dernier parce qu'il s'est vu confier les grandes causes, celles de l'intérêt commun à tous, parce qu'il dispose de moyens financiers supérieurs, parce que ses lois priment le droit cantonal, tend naturellement à considérer qu'il est la source première du pouvoir. Avec la proclamation constitutionnelle de la subsidiarité, le pouvoir central est convié, désormais, à renoncer à des compétences ou des tâches qu'il exerce, abandonnant ainsi des fragments de pouvoir.

Mais suivant quels critères il va falloir renoncer à ses pouvoirs et jusqu'à quelle limite ? C'est le grand dilemme de la subsidiarité.

En réponse à ce dilemme, le principe de subsidiarité est nuancé par l'introduction d'un autre principe sous-jacent, à savoir celui de la « proportionnalité », selon lequel le niveau supérieur ne doit pas, dans l'exercice de ces compétences, faire plus que ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs. Ainsi, dans la mesure du possible, elle doit :

- Sur la forme, privilégier les moyens d'actions les moins contraignants pour les CT (ex : la directive par rapport au règlement).
- sur le fond, éviter de prendre des réglementations excessivement détaillées.

Il en résulterait des désenchevêtrement des compétences entre l'État et les CT, une intercommunalité accrue en remplacement de l'intervention de l'État, une clarification des rôles des différents niveaux lors de l'exécution commune des tâches, avec de nouvelles formes de subventionnement, et enfin une péréquation des ressources financières plus efficace et mieux ciblée.

Au demeurant, avec le principe d'équivalence budgétaire, le principe de subsidiarité verticale permet d'attribuer les tâches publiques aux différents niveaux d'institutions publiques²³.

▪ Subsidiarité horizontale

Selon le principe de subsidiarité horizontale, les composantes de la société civile ont le droit d'entreprendre des activités dirigées vers l'intérêt public, sans demander d'autorisation ou le permis aux autorités publiques. Cela signifie que les activités de la société civile ne peuvent pas être interdites ou entravées, tant qu'elles sont exercées dans un cadre légal ; au contraire, les autorités publiques doivent créer les conditions favorables au développement et à l'entreprise de ces activités.

La CT est supposée aider les composantes de la société civile à s'entraider. Des programmes peuvent être mis en place pour aider et soutenir activement l'initiative des composantes de la société civile à servir l'intérêt général : concourir avec certains organismes sans but lucratif, en soutenant l'interventionnisme étatique sur des secteurs et régions en difficultés, ainsi que sur des domaines sociaux ciblés (soutien aux personnes handicapées, action féminine, lutte contre la pauvreté, anti-sécheresse, ...), etc.

C'est dans cet ordre de logique que la Constitution a reconnu, comme nous l'avons expliqué ci-avant, la société civile en tant que nouvel acteur et ce, à travers des dispositions (notamment les articles 12, 13, 15, 139, 156), qui lui accordent le droit à l'initiative législative par le biais de motions, à l'initiative du contrôle par le biais de pétitions et à la contribution à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques.

En effet, la nécessité de reconnaître la dimension horizontale de la subsidiarité naît d'une prise de conscience de la double insuffisance (en termes d'efficacité, mais aussi de démocratie). La reconnaissance de la légitimité de la subsidiarité horizontale est aujourd'hui fondée sur le dépassement de la conception de la démocratie représentative par une démocratie participative (v. infra).

La subsidiarité horizontale porte sur la responsabilité et la liberté des groupes sociaux ainsi que sur les individus. Elle englobe les relations entre la puissance publique, la société civile et l'environnement socio-économique du territoire. Mais le problème qui surgit c'est comment garantir l'autonomie de chaque acteur, notamment sur le plan de financement ? Autrement dit, l'État ne peut pas violer la liberté et la responsabilité de la société civile, qui doivent être respectées au plus haut niveau possible. Elle implique également que cette « puissance publique » doit apporter son soutien financier chaque fois que la liberté et la responsabilité de la société civile ne suffisent pas à atteindre les objectifs définis.

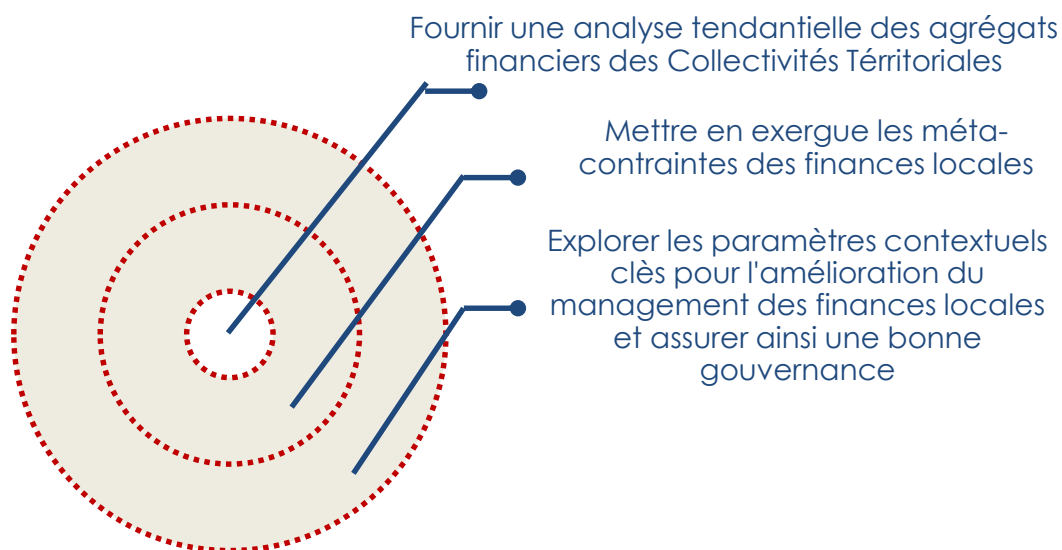
23 Cf. MOTTU (E.), Réforme de la Péréquation Financière et Principe de Subsidiarité, in revue Swiss Political Science Review Volume 3, Issue 3, Autumn 1997, pp.1-19

Le financement public est en fait une reconnaissance de la contribution des initiatives de la société civile à l'intérêt générale dont la puissance publique est garante. Il est annonciateur que les actions subsidiaires de la société civile sont essentielles à tous les niveaux du territoire.

1.2. Objectifs de l'étude

Les objectifs de cette réflexion peuvent être schématisés comme suit :

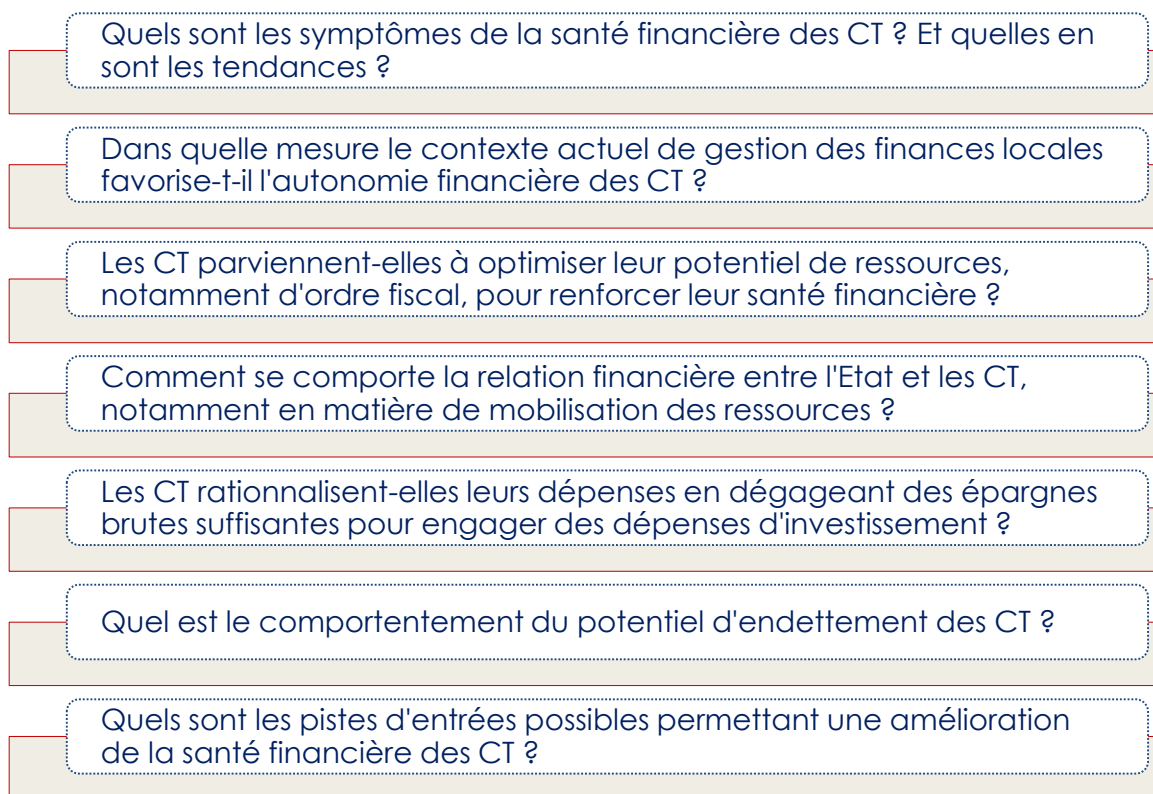
Figure 13 : Objectifs de l'étude sur les Ressources et les Dépenses des Collectivités Territoriales



1.3. Problématique de l'étude

L'étude serait tentée de répondre à certains questionnements enchevêtrés, qui alternent avec des observations :

Figure 14 : problématique de l'étude



1.4. Matériaux méthodologiques de l'étude

Figure 15 : Matériaux méthodologiques de l'étude



1.4.1. Analyse juridique

Comme expliqué plus haut le contexte juridique des finances locales est en pleine mutation, ce qui requiert une analyse profonde, dans la perspective d'envisager des points d'entrée susceptibles d'améliorer les mécanismes de redevabilité. Il s'agit des textes législatifs et réglementaires se rapportant à la gestion budgétaire et fiscale des CT (lois, dahirs, décrets, arrêtés et circulaires...), qui a connu de nouvelles dispositions à l'occasion de l'adoption des LO régissant les CT.

Cette analyse portera sur toute l'analyse juridique ayant une relation avec l'objet de l'étude (voir note bibliographie), notamment :

- La constitution ;
- Les lois organiques : LO n° 111-14 relative aux régions, la LO n° 112-14 concernant les préfectures et les provinces et la LO n° 113-14 sur les communes²⁴ ;
- Décrets et arrêtés portant application des lois organiques ;
- Circulaires interprétatifs du Ministère de l'intérieur et du Ministère des finances ;
- Autres textes associés.

L'analyse de l'arsenal juridique national est corroborée par une ouverture réflexive sur les meilleures pratiques dans le droit comparé, en vue d'en tirer des enseignements susceptibles d'enrichir l'expérience marocaine en matière de gestion des finances locales.

²⁴Il s'agit de : la Loi organique n° 111-14 relative aux régions promulguée par le dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) ; la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces promulguée par le dahir n°1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) ; la Loi organique n°113-14 relative aux communes promulguée par le dahir n°1-15-85 du 20 ramadan 1436. (7 juillet 2015)

1.4.2. Analyse financière rétrospective

La base de données accessible est une base électronique dont l'exploitation à des fins d'analyse critique s'est avérée difficile, sinon impossible en raison des caractéristiques de son support. Toutefois, l'essentiel de cette base de données est compilé dans des documents produits, notamment par la DGCL et la TGR. Ces documents contiennent une mine d'informations sur les réalisations financières des CT.

Les détails statistiques accessibles renferment des données par CT, extraites de leurs états financiers (anciens comptes administratifs) à partir de la compartimentation traditionnelle en quatre sections : recettes de fonctionnement ; dépenses de fonctionnement ; recettes d'équipement ; et dépenses d'équipement.

Ce faisant, plusieurs catégories de ratios peuvent servir cette analyse rétrospective : ratios relatif au volume budgétaire ; ratios de la richesse propre (ex. autonomie financière : recettes propres/dépenses de fonctionnement) ; ratio d'endettement (ex. taux d'endettement : annuités/recettes propres) ratios de fonctionnement ; ratio d'équipement (ex. part de l'emprunt dans le financement des dépenses d'investissement) ; ratio de résultats (ex. excédent brute).

Il faut d'emblée signaler que l'analyse rétrospective sera effectuée à partir d'une lecture des données financières qui croise une présentation par flux et une présentation par stock. Cet éclairage croisé permet en effet de jeter un autre regard sur la gestion financière des CT marocaines.

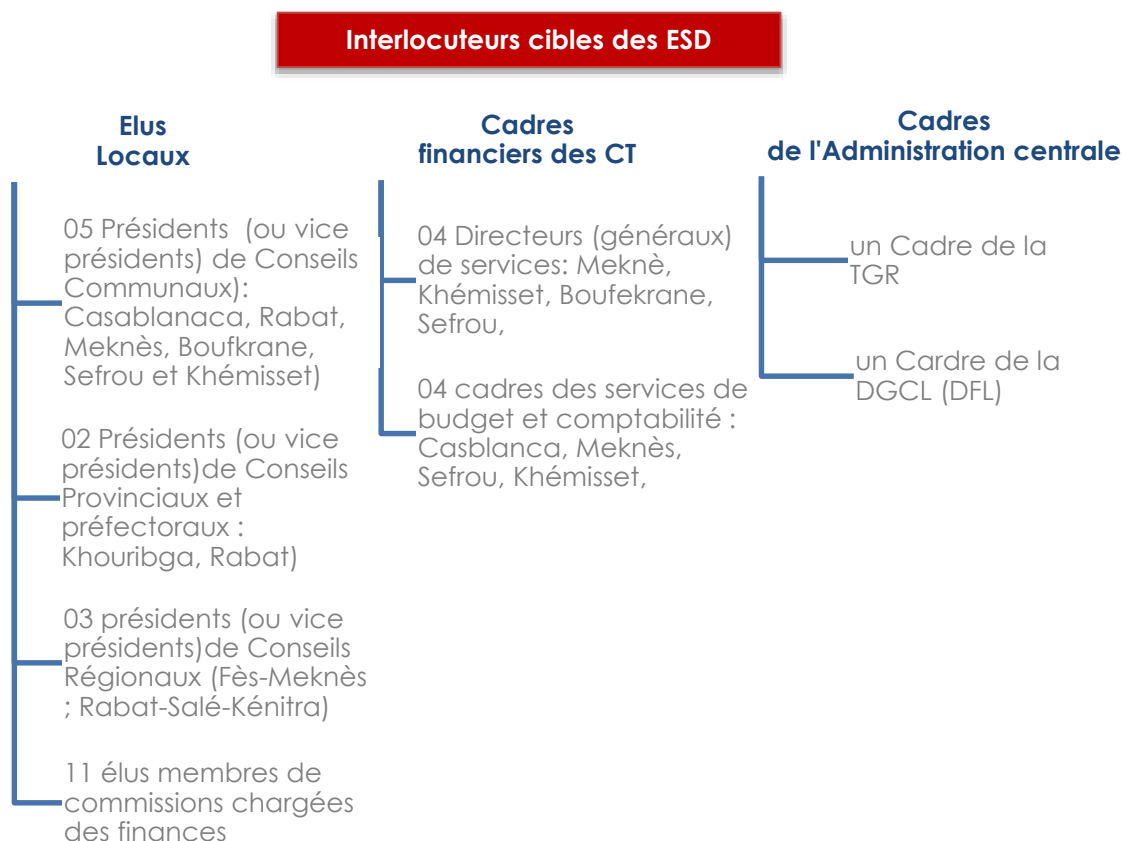
1.4.3. Analyse empirique

L'analyse empirique se fait à l'aide des entretiens semi-dirigés (ESD) effectués avec des acteurs concernés par les finances locales (élus, cadres financiers des CT, cadres de la TGR, cadres de la DGCL).

Ces ESD sous-tendent un double objectif : d'une part, un objectif direct qui vise à fournir des éléments de réponses utiles aussi bien sur les contraintes susceptibles de heurter la redevabilité des finances locales, que les opportunités à saisir. D'autre part, ils sous-tendent un objectif indirect, en étant une occasion de sensibiliser davantage les décideurs (les élus surtout) sur la centralité de la question des finances locales dans la bonne gouvernance des CT, comme étant une question de portée stratégique.

Ce faisant, trois groupes d'interlocuteurs cibles, comme il est repris dans la figure ci-dessous :

Figure 16 : Groupes cibles des Entretiens Semi-Dirigés (ESD)



2. Analyse rétrospective des tendances des finances locales

2.1. Structure des grands agrégats financiers

2.1.1. Comportement global des recettes et des dépenses

Comme il est repris dans le tableau 1 ci-dessous la structure globale des finances locales, les recettes ordinaires des CT se sont établies à 39 MMDH constitué de 19% des ressources gérées par les CT, 16% des ressources gérées pour le compte des CT et 65% Ressources transférées (péréquatées). Par ailleurs, les dépenses ordinaires des CT ont atteint 23,7 MMDH, en consacrant 50% pour la masse salariale, 46% pour les faires généraux (biens & services), et 4% pour les intérêts de la dette.

Tableau 1 : grands agrégats des finances locales (en millions de dirhams) au titre de l'année 2017

Ressources ordinaires	39 011	Dépenses ordinaires	23 672
Ressources gérées par les CT	7 569	Personnel	11 803
Ressources gérées pour le compte des CT	6 100	Autres biens et services	10 842
Ressources transférées	25 342	Intérêts de la dette	1 027
		Solde ordinaire	15 339
Ressources d'investissement			
Solde Ordinaire	15 339	Dépenses d'investissement	15 545
Solde Budget Annexes	6		
Solde Comptes Spéciaux	4 620		
Solde Global	4 420		

Source : Ministère des Finances /TGR, Fin décembre 2017

Ainsi, la situation des charges et ressources des CT, comme il est retracé dans le tableau 2, a fait dégager un solde ordinaire positif de 15,3 MMDH. **Ce solde a permis le financement de 98,7% des dépenses d'investissement.**

Compte tenu des dépenses d'investissement de 15,5 MMDH et d'un solde positif des comptes spéciaux et des budgets annexes de 4,6 MMDH, les budgets des CT dégagent un excédent global de 4,4 MMDH.

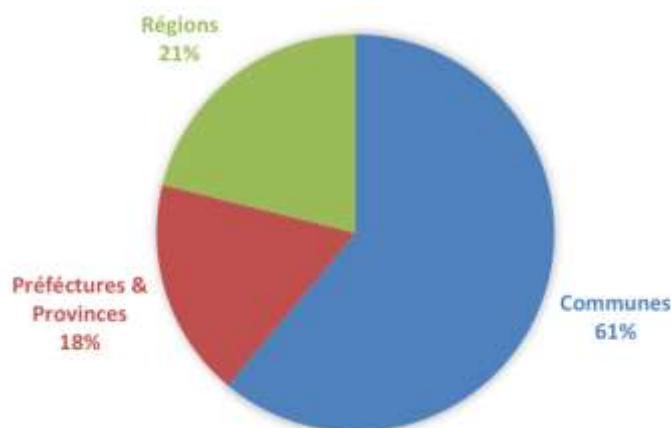
Tableau 2 : Situation des charges et des ressources des CT au titre de l'année 2017 (réalisations)

	En millions de dirhams			
	Régions	Préfectures Provinces	Communes	Total
1- RECETTES	6 531	5 490	26 990	39 011
1.1- Ressources gérées par les collectivités :	444	367	6 758	7 569
Taxes locales et redevances diverses	413	277	3 642	4 332
Produits des services	0	0	954	954
Produits des biens	31	90	2 162	2 283
1.2- Ressources gérées pour le compte des CT:	169	0	5 931	6 100
Taxe sur les services communaux	169	0	3 140	3 309
Taxe professionnelle	0	0	2 462	2 462
Taxe d'habitation	0	0	329	329
1.3- Ressources transférées :	5 918	5 123	14 301	25 342
Part dans le produit de la TVA	935	4 577	13 318	18 830
Part dans le produit de l'IS et de l'IR	2 280	0	0	2 280
Part dans le produit de la taxe sur les contrats d'assurance	353	0	0	353
Fonds de concours et subventions	2 350	546	983	3 879
2- DEPENSES ORDINAIRES	1 031	2 660	19 981	23 672
2.1- Biens et services :	926	2 612	19 107	22 645
Personnel	166	2 045	9 592	11 803
Autres biens et services	760	567	9 515	10 842
2.2-Intérêts de la dette	105	48	874	1 027
3- SOLDE ORDINAIRE	5 500	2 830	7 009	15 339
4- INVESTISSEMENT	4 407	4 700	6 438	15 545
5- SOLDE DES BUDGETS ANNEXES	17	-4	-7	6
6- SOLDE DES COMPTES SPECIAUX	116	856	3 648	4 620
7- EXCEDENT/DEFICIT GLOBAL	1 226	-1 018	4 212	4 420
8- FINANCEMENT :	-1 226	1 018	-4 212	-4 420
Recettes d'emprunt	1 555	1 342	970	3 867
Remboursement du principal de la dette	-102	-50	-1 018	-1 170
Excédents antérieurs	-2 679	-274	-4 164	-7 117

Source : Ministère des Finances /TGR, Fin décembre 2017

Le solde positif dégagé (épargne brute) par les budgets des CT à fin décembre 2017, auquel s'ajoutent les recettes d'emprunt de 3.867 MDH, a permis le remboursement du principal de la dette pour 1.170 MDH et la reconstitution de la trésorerie disponible pour 2,7 MMDH. Cette trésorerie s'est élevée à 34,4 MMDH, dont 27,3 MMDH sont des excédents des exercices antérieurs. Les communes interviennent pour 61,1%, comme il est illustré dans le graphe ci-dessous :

Graphe 1 : Répartition de la trésorerie disponible à fin décembre 2017



Source : Ministère des Finances /TGR, Fin décembre 2017

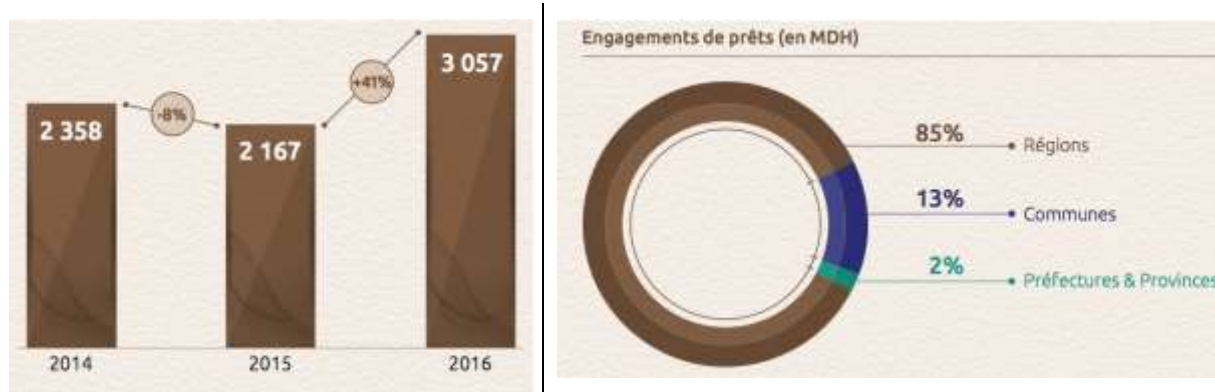
2.1.2. Comportement de la dette des CT

Les dettes de CT ont dépassé les 160 milliards de dirhams en 2017, soit la moitié du budget annuel de l'Etat.

Les engagements de prêts ont atteint 3 057 MDH à fin 2016, soit une hausse de 41% par rapport à l'année 2015. Ils ont porté sur le financement de 61 projets, pour un volume global d'investissement de 12,942 milliards de dirhams. Quant aux décaissements de prêts, ils ont atteint 2 013 MDH au 31 décembre 2016, enregistrant ainsi une hausse de plus de 10% par rapport à l'année 2015 et permettant de participer au financement de 219 projets.

► Engagements de prêts des CT

Graphe 2 : Engagements des prêts des CT, au titre de l'année 2016



Source : Fonds d'Équipement Communal, 2017

D'après les statistiques fournies auprès du FEC une montée en charge des Régions au niveau de l'activité de prêts et dont les engagements de prêts ont atteint 2 590 MDH à fin 2016, soit une forte augmentation de 110% par rapport à l'exercice 2015.

Les Communes ont représenté 13% du volume total des prêts engagés au 31 décembre 2016, pour le financement de 46 projets couvrant 5 secteurs d'intervention et ce, pour un montant de 404 MDH.

Le montant des prêts engagés au profit des Préfectures et Provinces s'est élevé à 62 MDH au titre de l'année 2016, et a porté sur la réalisation de 6 projets qui ont principalement concerné les aménagements urbains à hauteur de 64%, l'acquisition d'engins et de matériel roulant à hauteur de 15%, ainsi que l'aménagement de routes à hauteur de 12%.

Les engagements de prêts en 2016 ont concerné le financement de 9 projets par le biais de 10 prêts s'inscrivant pour la plupart dans le cadre de programmes de développement régionaux et bénéficiant à 4 Régions (Lāyounne - Sakia El Hamra, Dakhla - Oued Ed-dahab, l'Oriental et Béni Mellal – Khénifra) ;

► Décaissements des CT

Le volume des décaissements de prêts s'est établi à 2 013 MDH au 31 décembre 2016, en hausse de 10% par rapport à 2015.

Ces prêts décaissés ont permis le financement de 219 projets couvrant plusieurs secteurs d'intervention.

Graph 3 : Décaissement des prêts des CT



Source : Fonds d'Équipement Communal, 2017

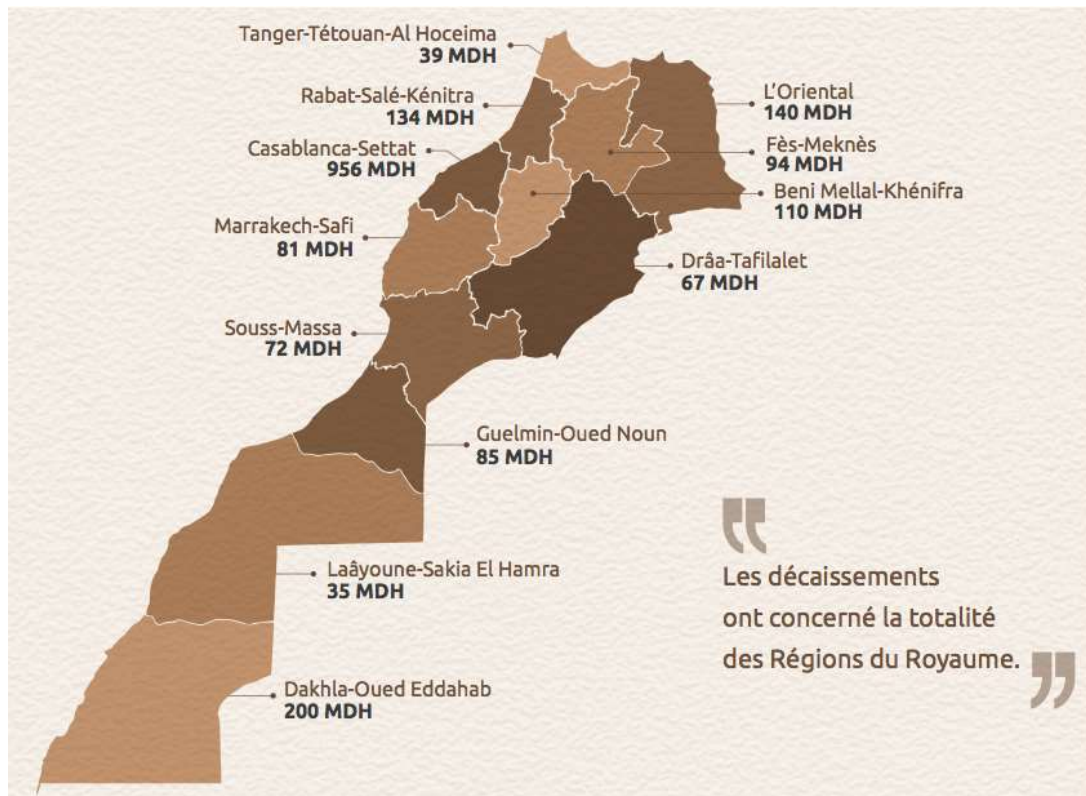
Il est bien remarqué une prédominance des prêts décaissés au profit des Communes qui ont représentées 49% du volume global des décaissements effectués en 2016, pour un montant de 992 MDH. Ces décaissements ont concerné la réalisation de 182 projets au profit de 149 Communes couvrant plusieurs secteurs d'intervention ;

Le volume des prêts décaissés par les Régions au titre de l'année 2016, a atteint un volume de 807 MDH au profit de 8 Régions, dont un montant de 603 MDH pour le financement d'infrastructures routières.

Le volume des prêts décaissés au profit des Préfectures et Provinces a plus que doublé en 2016 par rapport à 2015, pour atteindre un montant de 214 MDH.

L'analyse de la répartition des prêts décaissés par Région montre que les décaissements au titre de l'année 2016 ont concerné la totalité des Régions du Royaume, avec une forte concentration sur 6 Régions qui totalisent 81% du volume global des prêts décaissés, soit 1 634 MDH : Casablanca-Settat, Dakhla-Oued Eddahab, l'Oriental, Rabat-Salé-Kénitra, Béni Mellal-Khénifra et Fès-Meknès.

Figure 17 : répartition des encaissements par région

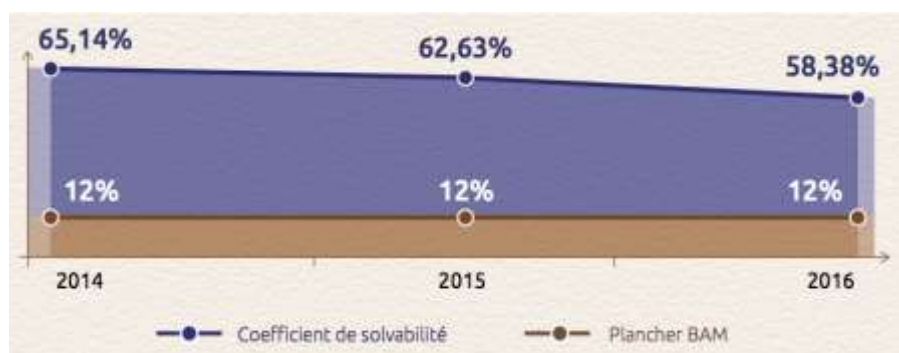


Source : Fonds d'Équipement Communal, 2017

► Respect des ratios prudentiels

Au cours de l'année 2016 et à l'instar des années précédentes, le FEC a veillé au respect des ratios prudentiels édictés par Bank Al-Maghrib visant à préserver les équilibres financiers des établissements de crédit et à couvrir les risques, comme il ressort des indicateurs suivants :

Graph 4 : coefficient de solvabilité

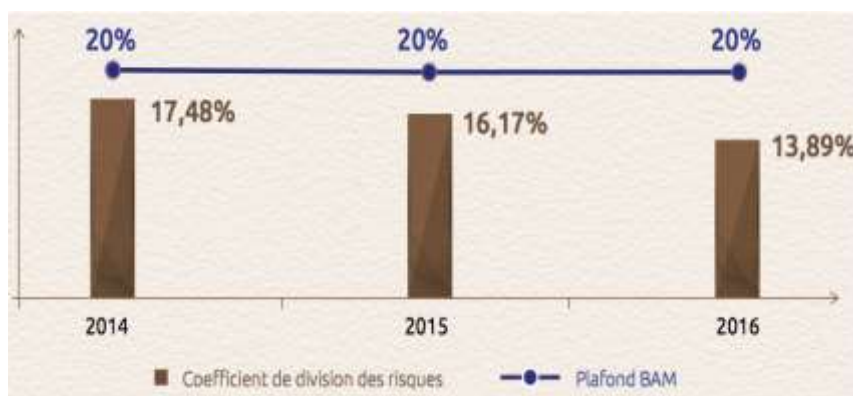


Source : Fonds d'Équipement Communal, 2017

Bien que se situant au-delà du minimum requis de 12%, le coefficient de solvabilité, qui traduit la capacité du FEC à faire face à l'ensemble de ses engagements, s'inscrit dans une tendance baissière depuis 2014, principalement en raison de l'évolution de l'activité de prêts qui a été plus importante que celle des fonds propres du FEC.

S'agissant du coefficient de division des risques, il s'est établi à 13,89% au 31 décembre 2016, et demeure en dessous du plafond réglementaire de 20% fixé par Bank Al-Maghrib.

Graph 5 : Coefficient de division des risques



Source : Fonds d'Équipement Communal, 2017

2.2. Structure des ressources

La structure des ressources des CT peut être schématisée comme, il est retracé dans le tableau ci-dessous :

	Décembre 2016	Prévisions 2017	Décembre 2017	En millions de dirhams	
				Taux de réalisation	Variation en %
RECETTES FISCALES	29 930	27 901	31 380	112%	4,8%
IMPÔTS DIRECTS	8 541	10 008	9 722	97%	13,8%
<i>Taxe de services communaux³</i>	3 298	3 380	3 309	98%	0,3%
<i>Taxe professionnelle³</i>	2 368	2 532	2 462	97%	4,0%
<i>Taxe d'habitation³</i>	287	412	329	80%	14,6%
<i>Taxe sur les terrains urbains non bâtis</i>	1 163	1 262	1 342	106%	15,4%
<i>Part des régions dans l'IS</i>	758	1 211	1 190	98%	57,0%
<i>Part des régions dans l'IR</i>	667	1 211	1 090	90%	63,4%
IMPÔTS INDIRECTS	21 389	17 893	21 658	121%	1,3%
<i>Part des CT dans le produit de la TVA</i>	18 697	15 231	18 830	124%	0,7%
<i>Part des CT dans le produit de la taxe sur les contrats d'assurance</i>	370	424	353	83%	-4,6%
<i>Taxe sur les opérations de construction</i>	709	718	713	99%	0,6%
<i>Taxe sur les opérations de lotissement</i>	230	215	255	119%	10,9%
<i>Taxe sur les débits de boissons</i>	167	200	185	93%	10,8%
<i>Taxe sur l'extraction des produits de carrières</i>	223	185	195	105%	-12,6%
<i>Taxe de séjour</i>	167	187	198	106%	18,6%
<i>Taxe sur les services portuaires</i>	191	176	230	131%	20,4%
<i>Autres impôts indirects</i>	635	557	699	125%	10,1%
RECETTES NON FISCALES	7 225	6 960	7 631	110%	5,6%
<i>Domaine (recettes domaniales)</i>	783	787	808	103%	3,2%
<i>Redevance OTDP communal</i>	754	772	840	109%	11,4%
<i>Fonds de concours</i>	1 508	831	1 775	214%	17,7%
<i>Redev. recettes mandataires des marchés de gras</i>	580	552	585	106%	0,9%
<i>Intérêts des fonds placés au Trésor</i>	315	281	320	114%	1,6%
<i>Subventions</i>	2 145	2 578	2 104	82%	-1,9%
<i>Recettes diverses</i>	1 140	1 159	1 199	103%	5,2%
TOTAL DES RECETTES	37 155	34 861	39 011	112%	5,0%

Tableau 3 : Structure des ressources des CT en fin décembre 2017²⁵

Source : Ministère des Finances /TGR, Fin décembre 2017

2.2.1. Comportement des ressources

► Nouvelle architecture de la fiscalité locale

La fiscalité locale a connu une nouvelle architecture, qui peut être résumée comme suit :

- Les « taxes » sont prévues par la **loi 47/06** qui confère un caractère fiscal à 17 impositions sur 40 ;
- 9 impositions sur 40 sont assimilées à des « droits et redevances » dont les modalités d'application sont régies par la **loi transitoire 39/07** et qui revoit, à son tour, à certains chapitres de la **loi 30/89** toujours en vigueur ;
- Lorsque le projet de loi ne détermine pas de taux ou de tarifs d'imposition fixes pour les taxes, ces tarifs et taux sont fixés par **arrêté** « fiscal » pris par l'ordonnateur de la CL concernée après délibération du conseil.

D'une manière nécessairement synthétique, la loi fiscale locale a été délestée de **57,5%** des impositions (40) qu'elle prévoyait en 1989, et n'a retenu que 17 impositions au titre de taxes fiscales. Il ne reste plus que 9 impositions au titre de droits et redevances qui seront régis par des mesures législatives « transitoires ». Les 14 impositions restantes ont été évacuées du projet de texte de loi pour qu'elles continuent à être régies par la loi transitoire 39/07 et la loi partiellement abrogée 30/85. En résumé :

- Loi fiscale 47/06 : 17 taxes ;
- Loi fiscale 39/07 droits et redevances ;
- Arrêté fiscal : nombre indéterminé.

Les changements introduits, en ce qui concerne les communes, peuvent être résumés comme suit :

25 La loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales promulguée par le dahir n° 1-07-195 du 30/11/2007 (B.O n° 5584 du 6 décembre 2007) telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi n° 05-10, promulguée par le dahir n° 1-10-22 du 11/2010 (B.O n° 5822 du 18 mars 2010) a remplacé la taxe d'édilité par la taxe de services communaux, la patente par la taxe professionnelle et la taxe urbaine par la taxe d'habitation.

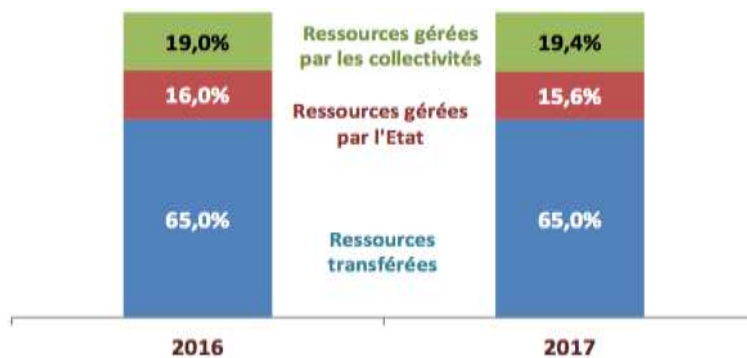
Les recettes encore recouvrées au titre de la taxe d'édilité, de la patente et de la taxe urbaine figurent parmi les recettes de la taxe de services communaux, de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation respectivement.

- Réduction du nombre des taxes à 17 contre 42 auparavant, au profit des catégories de CL suivantes, tandis que 8 taxes dont le rendement était inférieur à 30 millions de dirhams ont été supprimées :
 - Communes : 11
 - Préfectures et provinces : 3
 - Régions : 3
- Simplification des procédures a été entreprise en procédant à une généralisation du régime déclaratif qui est moins coûteux pour l'administration, et introduit une culture nouvelle. Ces procédures ont été unifiées au niveau des majorations, sanctions et assiette ;
- Mise à niveau de l'administration fiscale sera opérée au moyen du renforcement de ses structures portées à trois : assiette, recouvrement et contentieux. L'accent sera aussi mis sur l'élément humain en procédant à la formation et à la motivation des ressources humaines ;
- Intégration de la taxe d'habitation (ex-taxe urbaine) et de la taxe professionnelle (ex-patente) dans la loi relative à la fiscalité des CL tout en habilitant la DGI à les gérer ainsi que la taxe d'édilité ;
- Suppression de la composante professionnelle de l'ex-taxe urbaine (11,50% de la valeur locative des biens) qui faisait double emploi avec l'impôt des patentes : La patente a été simplifiée et son barème ne compte plus que 4 tranches avec des taux allant de 0% à un multiple de 10% - soit 10%, 20% et 30%. Le même barème a été appliqué à la taxe urbaine ;
- Changement des **barèmes** et des **grilles** et liquidation sur des bases simples : 10% et un multiple de 10%, soit 20% et 30%, soit en tout, 3 taux qui s'appliqueront désormais à leur base respective ;
- Introduction d'une **fourchette** dans la fixation des taux et tarifs avec apparition d'un plancher ou d'un plafond, lorsqu'il n'existait pas ;
- Nouveau **partage** du produit fiscal ;
- Non application du champ d'exonération de la taxe professionnelle, aux établissements de crédit (tels que le FEC, BAM et la CDG).

► Tendances des ressources Fiscales

En fin de décembre 2017 les recettes fiscales ont atteint 31,4 MMDH, en constituant 80,4% des recettes globales des CT. L'évolution de la structure des ressources des CT entre fin décembre 2016 et fin décembre 2017, fait ressortir une augmentation de la part des ressources gérées par les collectivités territoriales, conjuguée à une diminution de la part des ressources gérées par l'État et une stagnation de la part des ressources transférées.

Graphe 6 : structures des ressources fiscales des CT



Source : Ministère des Finances /TGR, Fin décembre 2017

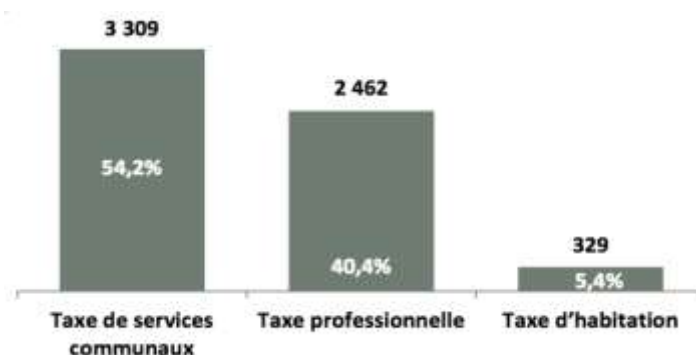
■ Ressources gérées par la CT

Les ressources gérées par les collectivités territoriales se sont élevées à 7.569 MDH à fin décembre 2017, en hausse de 7,3% par rapport à leur niveau à fin décembre 2016. Elles sont constituées en grande partie par la taxe sur les terrains urbains non bâtis (1.342 MDH), les redevances d'occupation temporaire du domaine public communal (840 MDH), les recettes domaniales (808 MDH), la taxe sur les opérations de construction (713 MDH) et la redevance sur les recettes des mandataires des marchés de gros (585 MDH).

■ Ressources gérées par l'État

A fin décembre 2017, les ressources gérées par l'État pour le compte des collectivités territoriales ont atteint 6.100 MDH contre 5.953 MDH un an auparavant, soit une augmentation de 2,5%, provenant de la hausse de 4% de la taxe professionnelle, de 14,6% de la taxe d'habitation et de 0,3% de la taxe des services communaux.

Graph 7: structures des recettes fiscales gérées par l'Etat



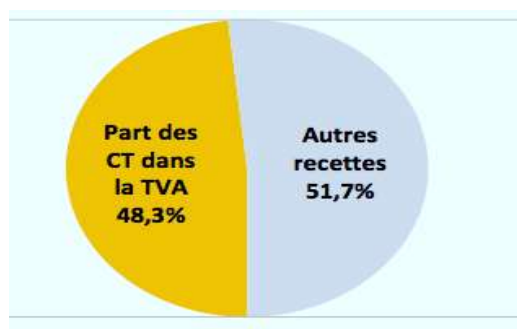
Source : Ministère des Finances /TGR, Fin décembre 2017

■ Ressourcetransférées

Jusqu'à 2015, les ressources affectées par l'État aux CT, représentent plus de la moitié de leurs ressources ordinaires. Elles comprennent une part de 30% dans le produit de la (TVA), de 1% dans le produit de (IS), de 1% pour (IR) et de 13% pour la (TCA).

S'établissant à 25,3 MMDH à fin décembre 2017 contre 24,1 MMDH un an auparavant, les ressources transférées sont en hausse de 5%. Cette hausse résulte de l'augmentation de la part des régions dans le produit de l'IS et de l'IR (+60%), des fonds de concours (+17,7%) et de la part des collectivités territoriales dans le produit de la TVA (+0,7%), conjuguée à la diminution des subventions (-1,9%) et de la part des collectivités territoriales dans le produit de la taxe sur les contrats d'assurance (-4,6%). Les recettes des collectivités territoriales sont constituées pour 48,3% de leur part dans le produit de la TVA.

Graph 8: Structure des recettes des collectivités en 2017



Source : Ministère des Finances /TGR, Fin décembre 2017

► Tendances des ressources non fiscales

Les recettes non fiscales ont atteint 7.631 MDH, en augmentation de 5,6% par rapport à leur niveau à fin décembre 2016, en raison essentiellement de l'augmentation des fonds de concours (+17,7%), des redevances d'occupation temporaire du domaine public communal (+11,4%) et des recettes domaniales (+3,2%), conjuguée à la baisse des subventions (-1,9%).

La baisse enregistrée au niveau des subventions provient essentiellement de la diminution des subventions de l'Etat (2.043 MDH contre 2.075 MDH). La part des régions dans ces subventions est de 2 MMDH, soit 95,2%, celle des communes représente 4,7% et celle des préfectures et provinces 0,1%.

Les fonds de concours sont constitués pour une partie des versements effectués par certains départements ministériels (939 MDH contre 918 MDH) et des établissements et entreprises publics (197 MDH contre 177 MDH).

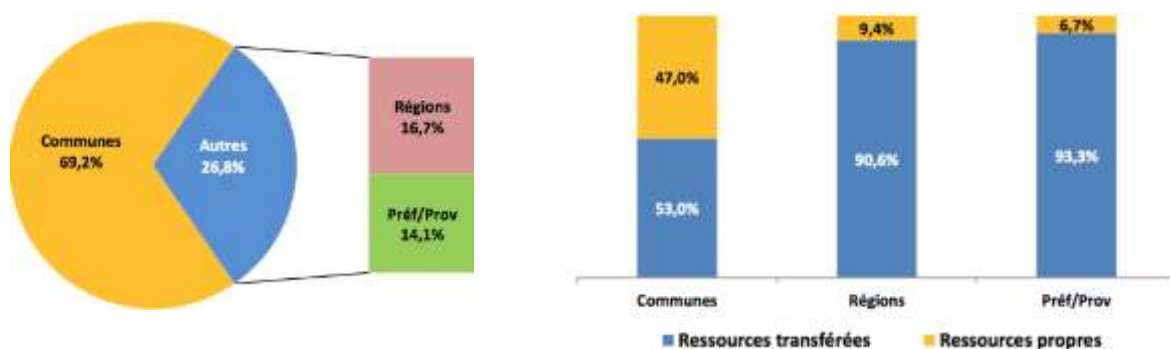
2.2.2. Structure organique et spatiale des ressources

■ Répartition des recettes par niveau de CT

Les recettes des communes ont été de 27 MMDH et représentent 69,2% des recettes globales dont les collectivités territoriales ont bénéficié à fin décembre 2017.

La répartition des recettes par type de collectivité territoriale durant l'année 2017 permet de relever que les ressources transférées sont inversement proportionnelles aux ressources propres. Ainsi, les ressources transférées constituent 53% des recettes des communes contre 90,6% pour les régions et 93,3% pour les préfectures et provinces.

Graph 9 : répartition des ressources par niveau des CT



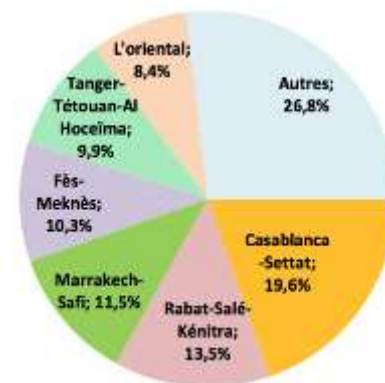
Source : Ministère des Finances /TGR, Fin décembre 2017

■ Répartition spatiale des ressources

La répartition des recettes des budgets principaux des CT par région, montre une forte concentration au niveau de 6 régions avec 73,2% de recettes.

Graph 10 : répartition des ressources selon les régions

Régions	Ressources gérées par les CT	Ressources gérées par l'Etat	Ressources transférées	TOTAL
Casablanca-Settat	2 007	2 553	3 096	7 658
Rabat-Salé-Kénitra	1 015	1 088	3 146	5 249
Marrakech-Safi	1 027	537	2 933	4 497
Fès-Meknès	720	432	2 861	4 013
Tanger-Tétouan-Al Hoceïma	904	541	2 425	3 860
L'oriental	448	253	2 563	3 264
Souss-Massa	555	432	1 884	2 871
Béni Mellal-Khénifra	423	186	2 132	2 741
Drâa-Tafilalet	171	60	1 617	1 848
Lâyoune-Sakia El Hamra	131	0	1 312	1 443
Guelmim-Oued Noun	67	18	816	901
Dakhla-Oued Ed Dahab	101	0	565	666
TOTAL	7 569	6 100	25 342	39 011



Source : Ministère des Finances /TGR, Fin décembre 2017

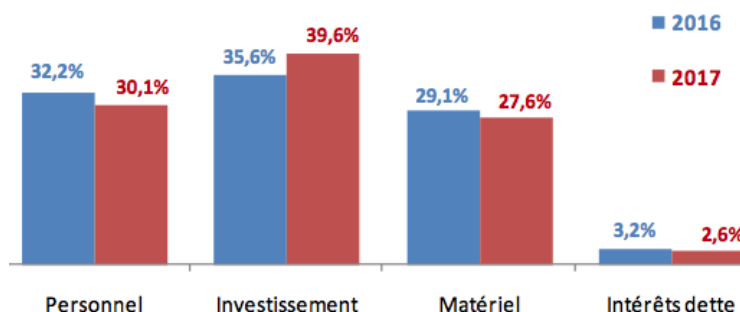
Les recettes de la région de Casablanca-Settat (7.658 MDH) représentent 19,6% des recettes globales des CT. La région de Rabat-Salé- Kénitra vient en second rang avec 13,5% des recettes. Les recettes de la région de Dakhla-Oued Ed Dahab représentent 1,7%.

2.3. Structure des dépenses

A fin décembre 2017, les dépenses globales réalisées par les CT (dépenses ordinaires, dépenses d'investissement et remboursements du principal de la dette) se sont établies à 40,4 MMDH, en augmentation de 13% par rapport à leur niveau de fin décembre 2016. Elles se composent à hauteur de 58,6% de dépenses ordinaires.

L'évolution de la structure des dépenses des collectivités territoriales entre fin décembre 2016 et fin décembre 2017 fait ressortir la hausse de la part des dépenses d'investissement, conjuguée à la baisse des parts des dépenses de personnel, des dépenses de matériel et des charges en intérêts de la dette.

Graph 11 : Structure des dépenses émises



Source : Ministère des Finances /TGR, Fin décembre 2017

2.3.1. Comportement des dépenses

▶ Dépenses ordinaires

A fin décembre 2017, les dépenses ordinaires des collectivités territoriales ont atteint 23,7 MMDH, soit une augmentation de 5,9%. Cette hausse est le résultat de l'augmentation de 5,7% des dépenses de personnel et de 7,4% des dépenses des autres biens et services, conjuguée à une diminution de 6,1% des charges en intérêts de la dette.

Tableau 4 : Dépenses ordinaires des CT

	DEPENSES ORDINAIRES				
	2016	Prévision	2017	Réalisation	Variation
Personnel	11 162	13 257	11 803	89%	5,7%
Autres biens et services	10 093	14 439	10 842	75%	7,4%
Intérêts dette	1 094	1 060	1 027	97%	-6,1%
TOTAL	22 349	28 756	23 672	82%	5,9%

Source : Ministère des Finances /TGR, Fin décembre 2017

■ Dépenses de personnel

Les salaires et indemnités servis à fin décembre 2017 ont atteint 11.803 MDH contre 11.162 MDH à fin décembre 2016, soit une augmentation de 5,7%. Les salaires représentent 49,9% des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et absorbent l'équivalent de 62,7% de leur part dans le produit de la TVA.

La hausse des dépenses de personnel est due principalement à la revalorisation des indemnités allouées aux présidents des collectivités territoriales et aux conseillers et ayant droits et ce à compter de la date de leur élection (573 MDH contre 248 MDH) et à la hausse des cotisations à la part patronale de la caisse marocaine de retraite (1.004 MDH contre 852 MDH).

■ Autres biens et services

Les dépenses au titre des autres biens et services se sont établies à 10.842 MDH à fin décembre 2017, en augmentation de 7,4% par rapport à leur niveau à fin décembre 2016. Elles sont constituées pour 53,2% d'octroi de subventions.

■ Intérêts de la dette

Les charges en intérêts de la dette des collectivités territoriales se sont établies à 1.027 MDH à fin décembre 2017 contre 1.094 MDH un an auparavant, en baisse de 6,1%.

▶ Dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement des collectivités territoriales se sont établies à 15.545 MDH à fin décembre 2017 contre 12.332 MDH à fin décembre 2016, soit une hausse de 26,1%.

Cette hausse s'explique principalement par l'augmentation des émissions au titre des programmes nationaux (+56,2%), des projets intégrés (+24,5%), des acquisitions mobilières (+10,5%), des acquisitions immobilières (+14,1%) et des subventions (72,4%), conjuguée à une diminution des émissions au titre des travaux neufs et grosses réparations (-0,5%).

Tableau 5 : dépenses d'investissement des CT

DEPENSES D'INVESTISSEMENT					
	2016	Prévision	2017	réalisation	Variation
Travaux neufs et grosses réparations	3 539	10 376	3 522	34%	-0,5%
Projets intégrés ⁷	2 555	5 456	3 182	58%	24,5%
Acquisitions immobilières	901	6 390	1 028	16%	14,1%
Acquisitions mobilières ⁸	1 196	2 234	1 322	59%	10,5%
Programmes nationaux ⁹	3 996	6 872	6 241	91%	56,2%
Subventions	145	1 523	250	16%	72,4%
TOTAL	12 332	32 851	15 545	47%	26,1%

Source : Ministère des Finances /TGR, Fin décembre 2017

2.3.2. Structure organique et spatiale des dépenses

► Répartition des dépenses par niveau de CT

Avec 26,4 MMDH, les dépenses ordinaires et d'investissement des communes représentent 67,4% des dépenses globales réalisées par les collectivités territoriales à fin décembre 2017.

La répartition des dépenses par type de collectivité territoriale à fin décembre 2017 permet de constater que :

- les dépenses de personnel constituent une part importante des budgets des communes (36,3%) ;
- les dépenses des préfectures et provinces sont constituées pour 63,9% de dépenses d'investissement ;
- les dépenses réalisées par les régions sont constituées à hauteur de 81% des dépenses d'investissement, 14% des dépenses de matériel, 3,1% des dépenses de personnel et 1,9% des charges en intérêts de la dette.

Graph 12 : répartition des ressources par niveau des CT



- Source : Ministère des Finances /TGR, Fin décembre 2017

► Répartition des dépenses par région

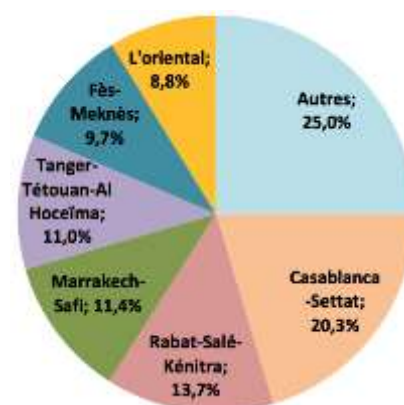
La répartition des dépenses des collectivités territoriales par région montre une forte concentration au niveau de 6 régions avec 75% de ces dépenses.

Les dépenses de la région de Casablanca-Settat (7.975 MDH) représentent 20,3% des dépenses globales des collectivités territoriales.

Les dépenses de la région de Dakhla-Oued Ed Dahab représentent 2% des dépenses globales.

Graph 13 : répartition des ressources selon les régions

Régions	Personnel	Autres biens et services	Intérêts de la dette	Investissement	Total
Casablanca-Settat	2 442	2 540	255	2 738	7 975
Rabat-Salé-Kénitra	1 590	1 689	151	1 944	5 374
Marrakech-Safi	1 237	1 334	86	1 833	4 490
Tanger-Tétouan-Al Hoceïma	1 069	1 106	88	2 039	4 302
Fès-Meknès	1 424	1 122	139	1 136	3 821
L'oriental	1 152	749	59	1 472	3 432
Béni Mellal-Khénifra	812	572	49	1 357	2 790
Sous-Massa	798	628	114	809	2 349
Laâyoune-Sakia El Hamra	433	514	18	660	1 625
Drâa-Tafilalet	485	287	47	538	1 407
Dakhla-Oued Ed Dahab	104	117	1	629	851
Guelmim-Oued Noun	257	184	20	340	801
TOTAL	11 803	10 842	1 027	15 545	39 217

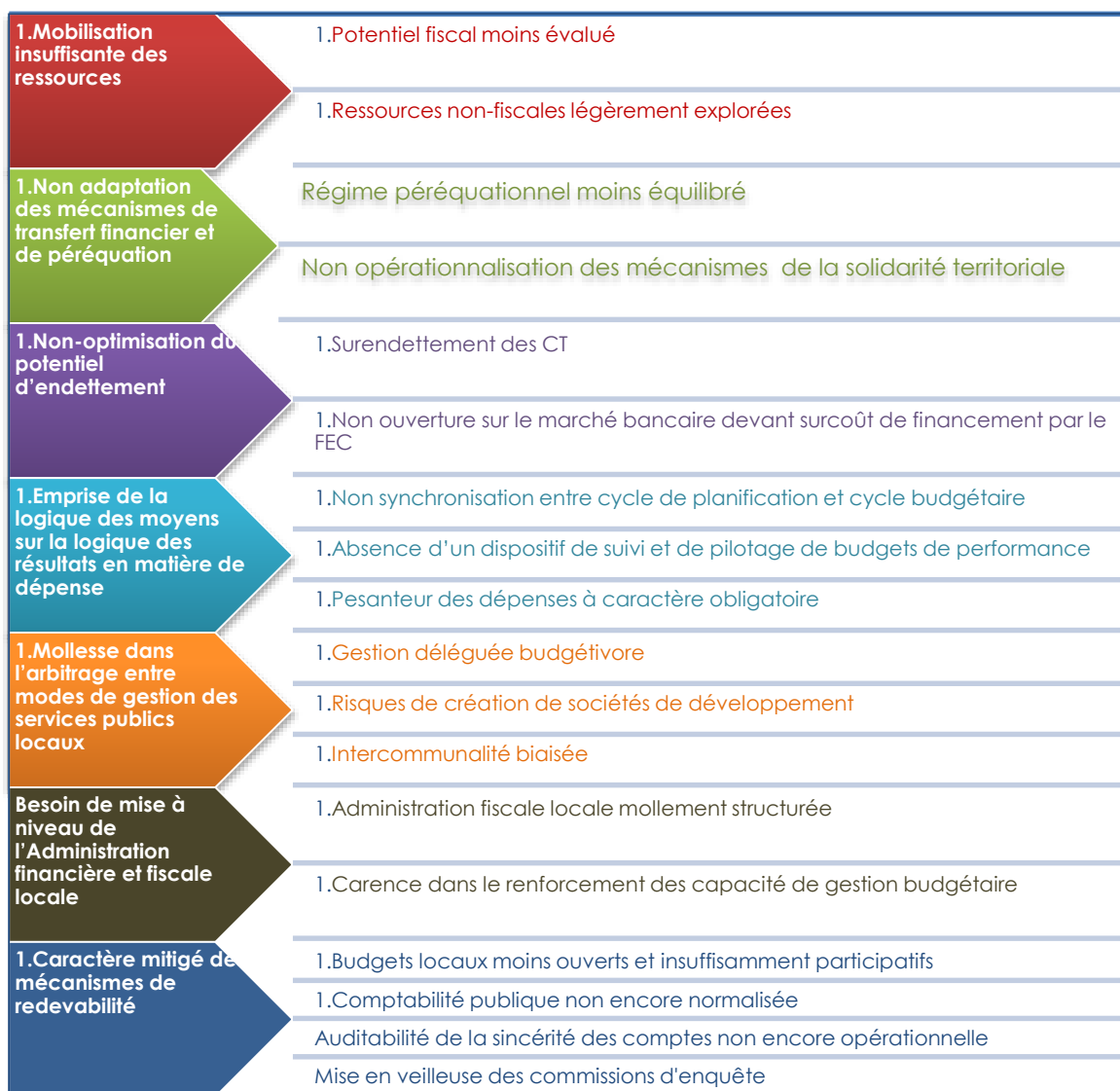


Source : Ministère des Finances /TGR, Fin décembre 2017

3. Méta-contraintes des finances locales à l'épreuve de l'autonomisation des Collectivités Territoriales

L'analyse empirique du système de gestion des finances locales a permis de faire ressortir plusieurs problèmes et dysfonctionnements qu'il est possible de synthétiser dans la cartographie suivante :

Figure 18 : cartographie des méta-contraintes des finances locales



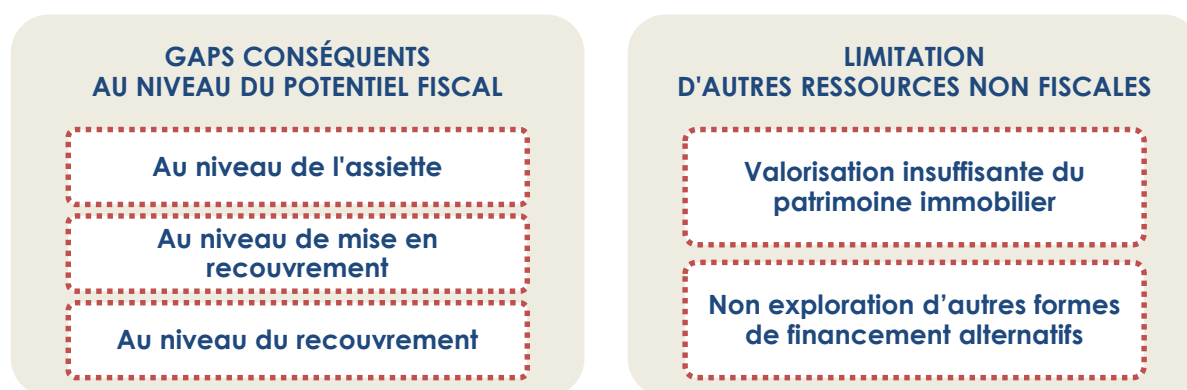
3.1. Mobilisation insuffisante des ressources potentielles

La question du financement de l'action des CT constitue un enjeu majeur du fait d'une part, de la raréfaction des ressources publiques et d'autre part, de la nécessité de satisfaire les besoins inhérents au service public et d'en maintenir le niveau et la qualité.

Cette problématique revêt une force particulière dans un contexte où un certain nombre de CT sont confrontés à la difficulté de maîtriser leur besoins de financement. S'il est nécessaire de chercher à maîtriser la dépense publique en améliorant son efficacité et son efficience, il est tout aussi indispensable de dégager de nouvelles marges de manœuvre en matière de recettes publiques.

Dans cette perspective, deux approches sont envisageables : réduction des gaps conséquents au niveau du potentiel fiscal et l'ouverture sur d'autres ressources non fiscales, comme il est illustré dans la figure ci-dessous :

Figure 19 : Accros de la mobilisation des ressources potentielles des CT



3.1.1. Gaps conséquents au niveau du potentiel fiscal

Le concept du potentiel fiscal correspond au concept de capacité fiscale (fiscal capacity) qui le différencie de l'effort fiscal (fiscal effort). Ce dernier peut être considéré comme le revenu fiscal optimal que peut obtenir une CT, en faisant toutes les diligences nécessaires pour réduire le gap tout au long des phases du cycle fiscal, à savoir : la phase de l'assiette, la phase de mise en recouvrement et la phase de recouvrement.

► Gap du potentiel fiscal au niveau de l'assiette

Le premier manque à gagner en matière de ressources fiscale d'une CT est que cette dernière demande plus au contribuable et moins à l'impôt lui-même. Autrement-dit, on ne diligente guère l'effort nécessaire pour mieux aménager la matière imposable accessible tout essayant de combiner entre l'exigence de la rentabilité fiscale et l'impérative de l'équité devant l'impôt.

En effet, l'analyse de l'état des lieux a fait ressortir que ni l'Administration fiscale de l'État (en ce qui concerne les taxes locales gérées par la DGI : TP, TH et TSC) ni les services fiscaux de la CT ne disposent de la visibilité suffisante sur la grandeur de la matière imposable.

Plusieurs manifestations témoignent ce constat :

- mise en vielleuse des opérations de recensement, bien qu'il s'agit d'une mesure légale opposable à l'Administration fiscale ;
- absence de monographies fiscales susceptibles d'éclairer le fisc sur les zones de forces et de faiblesse de la matière imposable ;
- écart dans le ratissage de la matière imposable ressorti de la simple comparaison entre des bases de données des contribuables inscrits aux registres fiscaux et autres bases de données prises comme référence indicative (Exp. abonnés au service d'électricité) ;
- manque de mise à jour des contribuables potentiels (problèmes d'adressage, absence de système d'information performant,) ;
- caractère limité des opérations de contrôle et de vérification fiscaux *a posteriori* ;

Ce risque potentiel devient plus frappant avec la tendance actuelle du système fiscal vers l'encrage d'un régime axé sur la déclaration du contribuable, ce qui requiert, d'emblée, l'existence d'un appareil de vérification fiscale à la mesure du système déclaratif.

► Gap du potentiel fiscal au niveau de mise en recouvrement

La rentabilité fiscale est également tributaire de l'efficacité du processus mise en recouvrement, constitué de deux mécanismes fiscaux : le premier concerne la liquidation arithmétique de l'impôt et le second correspond à la prise en charge de l'impôt pour recouvrement auprès du comptable assignataire.

■ Au niveau de la liquidation de l'impôt

Le diagnostic a révélé que la manière dont on calcule l'impôt est source de manque à gagner pour la commune, surtout lorsque les règles d'assiette ne sont aussi précises ou ne tiennent pas de nouvelles données sur la situation fiscale du bien ou de la personne imposable. Plusieurs illustrations peuvent être avancées à cet égard :

- définition moins explicite de la valeur locative, surtout si l'on sait qu'il existe certainement plusieurs cas particuliers, qui exigent une méthode spécifique pour pouvoir déterminer judicieusement la base imposable.
- limites du procédé d'évaluation au moyen de baux et actes de location : faute d'avis ou décisions émanant de la commission instituée, à cette fin, pour recenser et établir la grille d'évaluation des valeurs locatives, il serait hasardeux de décider judicieusement l'écartement ou, pour le moins, la correction des baux estimés « non actualisés » ou « anormaux » par les services d'assiette ;
- le procédé d'évaluation de la valeur locative par voie de comparaison est applicable aux redevables exerçant leur activité professionnelle dans des locaux leur appartenant ou concédés à titre gratuit (Exp. domiciliation provisoire).

■ Au niveau de la prise en charge

La recouvrabilité de l'impôt établi par voie de rôle dépend étroitement de la qualité de l'enrôlement des contribuables et de la recevabilité des prises en charge émises.

Aujourd'hui, une part estimée à plus de 10% des émissions à prendre en charge par le comptable assignataire pour en assurer le recouvrement sont, à vrai dire, irrécouvrables, ce qui donne un caractère déguisé au stock des «reste à recouvrer».

A ce niveau d'analyse quelques problèmes peuvent être évoqués :

- erreurs dans l'adressage des redevables ;
- non conformités de certains certificats de références ;
- réémission des créances non recouvrables.

D'autant plus que les émissions ne peuvent être perçues comme indicateurs de performance de la taxe que s'elles sont comparées avec le reste à recouvrer, dans la mesure où une grande partie des RAR est imputable aux problèmes des émissions (voir *infra*), tels que :

- réédition des anciennes adresses des redevables ;
- non prise en compte des éléments nouveaux susceptibles de modifier la base imposables (local, activités, immobilisation), faute de déclaration, de recensement ou de contrôle sur place ;
- manque d'un système de gestion intégré pour recouper l'information avec d'autres données fiscales pour s'assurer de l'exactitude des émissions (déclaration IS, IR, ...)

► Gap du potentiel fiscal au niveau du recouvrement

Le gap fiscal au niveau de la phase de recouvrement dans le processus de gestion fiscal peut être ressenti, à travers trois indicateurs :

- Le stock des restes à recouvrer ;
- Les suspensions légales ;
- Les prescriptions quadriennales des créances ;
- Les recettes à classer

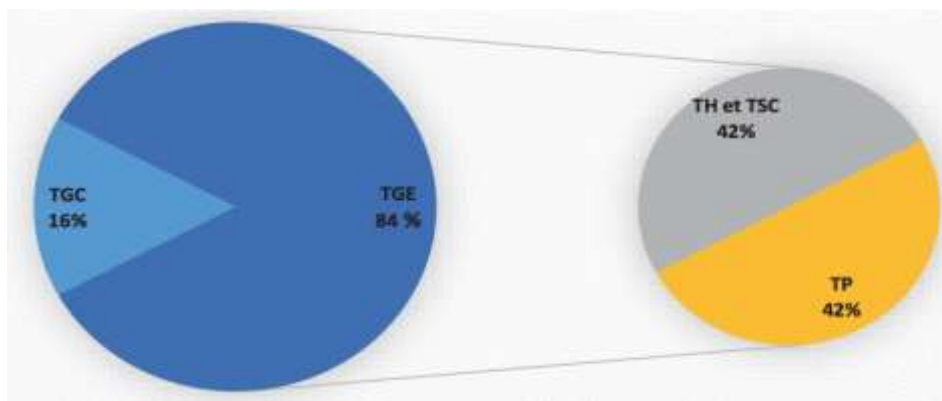
■ Le stock des restes à recouvrer (RAR)

D'après les rapports de la Cour des comptes, entre 2009 et 2013, les restes à recouvré sont passés de 13 MMDH à 16,8 MMDH enregistrant une aggravation de 29

%. Le taux d'augmentation annuel moyen de 7,3 % traduit un déficit structurel de recouvrement²⁶.

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

Graphe 14 : structure du stock des restes à recouvrer en 2013



Source : Cour des comptes, Rapport 2015

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

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

Le taux de recouvrement s'accroît en moyenne de 4,7 % au titre du volume en ascension des RAR est expliqué partiellement par l'évolution ascendante des émissions, mais d'autres facteurs entrent en ligne également pour expliquer ce stock des RAR :

- surcharge fonctionnelle des postes comptables, face à une carence en moyens humains et matériel ;
- rotation des postes comptables ;
- existence d'une part importante de créances émises chaque année, alors qu'elles s'avèrent non recouvrables ;
- difficultés de notification des avis d'imposition aux débiteurs (adresses, nouveau quartiers, non mise à jour de recensement, etc...)

²⁶ Cour des comptes, Rapport sur la Fiscalité des Collectivités Territoriales, 2015 p. 36

- difficultés de mise en œuvre des procédures de recouvrement (à l'amiable et forcé).

▪ Suspensions légales

Le volume important des suspensions légales (contentieux judiciaire ; contentieux fiscaux ; habous ; admission en non-valeur, prescription ; recettes à classer non apurées ; etc.) agit négativement sur les efforts que fournissent les comptables pour améliorer leur performance en matière de recouvrement.

Ces suspensions permettent de faire ressortir le volume des RAR net.

A titre d'illustration, il est présenté ci-après deux types de ces suspensions pour la ville de Marrakech, en vue d'apprécier, en partie, leur poids sur le Restes à Recouvrer Nets²⁷.

- Admissions en non Valeurs (ANV) : durant la période considérée 22% en moyenne des prises en charge sont proposées en non valeurs, soit une moins-value potentielle évaluée 16,5MDH. Toutefois, l'expérience a montré que seul 47% des PNV sont admis, entraînant un manque à gagner réel (en moyenne) évaluée à 7,2MDH ;
- Dégrèvements/annulations : Selon les données ci-dessus la proportion des annulations et/ou dégrèvement ne dépasse guère 5% des prises en charge ; entraînant en moyenne un manque à gagner évaluée à 4MDH.

▪ Prescriptions quadriennales des créances

Parmi les causes de manque à gagner au niveau de la phase de recouvrement est la déchéance ou la prescription des créances prises en charge par le comptable assignataire (article 125 du Dahir 1-00-175 portant promulgation de la Loi 15-97 formants code de recouvrement des créances publiques)²⁸.

▪ Recettes à Classer

Il s'agit de recettes non identifiées *a priori*, que le comptable impute, pour écriture comptable, dans un compte provisoire ou de transition, en attendant de recevoir le titre de recettes de son émetteur (DGI) pour pouvoir lui attribuer son imputation définitive²⁹.

Il s'agit principalement des recettes recouvrées par anticipation pour lesquelles les titres de recettes ne sont pas encore émis. Or, la non imputation définitive de ces

27 El ARAFI (H.), évaluation du potentiel fiscal de la commune de Marrakech et el Jadida, USAID, 2009

28 Indisponibilité de données précises sur le volume des prescriptions.

29 Ce compte sera crédité lors du versement des justifications de recettes par le débit "recettes versées".

recettes dans des délais opportuns est susceptible d'entraîner un manque à gagner pour les bénéficiaires³⁰.

De ce qui précède, il paraît nettement que l'atteinte d'une performance fiscale ne se réduit pas uniquement au cycle de mise en recouvrement et de recouvrement pour pouvoir l'évaluer quantitativement, mais il n'en demeure pas moins que l'évaluation du potentiel fiscal dépend également de la qualité d'aménagement de la matière imposable et de l'exactitude du calcul de liquidation de l'impôt.

3.1.2. Limitation d'autres ressources de financement non fiscal

► Valorisation insuffisante du patrimoine immobilier

Chaque CT devait disposer, en principe, d'un patrimoine lui permettant d'assurer son fonctionnement et d'accomplir les missions qui lui sont fixées. Ce patrimoine s'entend par l'ensemble des biens appartenant aux personnes publiques locales ou étant mis à leur disposition.

Selon les dispositions de l'article 209 de la LO n°113-14, le patrimoine immobilier de la commune est composé de biens relevant de son domaine public et de son domaine privé. Et conformément aux dispositions de l'article 71 de la Constitution, le régime du patrimoine immobilier de la commune et les règles qui lui sont appliquées, sont fixés par voie législative. Or, en attendant l'entrée en vigueur du projet de loi n°02-09 sur le patrimoine foncier communal, ce domaine est régi par une panoplie de textes³¹

L'absence de statistiques précises sur le recensement national du patrimoine immobilier des CT est déjà un indice annonciateur que pour la plupart des CT,

³⁰Indisponibilité de données précises sur le volume des Classer.

³¹ Textes régissant le patrimoine foncier des communes : Dahir du 19 rejev 1333 (2 juin 1915) fixant la législation applicable aux immeubles immatriculés, tel que modifié et complété ; Dahir du 26 chaoual 1373 (28 juin 1954) relatif aux domaines des groupements dotés de jemaas administratives tel que modifié et complété ; Dahir du 17 safar 1340 (19 Octobre 1921) sur le domaine municipal, tel que modifié et complété, notamment par le Dahir du 12 Mai 1937 ; Dahir n° 1-59-197 du 15 moharrem 1379 (21 juillet 1959) exonérant des droits d'enregistrement et de timbre les ventes de lots domaniaux équipés par l'Etat ou les collectivités locales et destinés au recasement des habitants des bidonvilles ; Dahir du 7 jourada I 1383 (26 septembre 1963) autorisant la cession à titre gratuit aux communes rurales de parcelles de terrain nécessaire à l'édification des « maisons communales » ; Loi n° 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire, promulguée le dahir n° 1-81-254 du 11 rejev 1402 (6 mai 1982) ; Décret n°2-82-382 du 2 rejev 1403 (16 avril 1983) pris pour l'application de la loi n°7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire. ; Décret n° 2-02-138 du 20 hija 1422 (5 mars 2002) modifiant et complétant l'arrêté du 1er jourada I 1340 (31 décembre 1921) déterminant le mode de gestion du domaine municipal.

aucune vision globale et actualisée de leurs biens immobiliers et en ignorent la valeur ainsi que les coûts liés.

Pourtant, le législateur précise, depuis toujours³², dans L'article premier que les biens faisant partie du domaine public et du domaine privé municipal font l'objet d'une prise en charge à un sommier spécial dit sommier de consistance du domaine municipal...Ce sommier doit, selon ce texte, mentionner pour chaque bien la nature, l'origine, le titre de propriété, la date d'entrée au domaine municipal, ainsi que la contenance et la situation. Il doit également porter mention des ventes, échanges ou lotissement, et, il doit être divisé en deux parties, l'une réservée au domaine public, l'autre au domaine privé. Cette pratique qui ne concernait au début que le domaine municipal, a été étendue en 1959³³ au domaine des communes rurales.

Ce sommier doit, selon ce texte, mentionner pour chaque bien la nature, l'origine, le titre de propriété, la date d'entrée au domaine municipal, ainsi que la contenance et la situation. Il doit également porter mention des ventes, échanges ou lotissement, et, il doit être divisé en deux parties, l'une réservée au domaine public, l'autre au domaine privé.

Or, la réalité atteste que les sommiers de consistances sont dans beaucoup de cas absents des services communaux chargés des domaines et quand ces documents existent, ils sont en général très mal tenus et pratiquement inutilisables. En fait, la mauvaise tenue des sommiers de consistance, pour ne pas dire leur absence, est donc quasi générale et se traduit par une difficulté toujours croissante à connaître avec précision la consistance matérielle du domaine communal.

Dans ce sillage, les entrevues conduites avec les acteurs locaux sur de ce point nous enseigne l'existence d'un véritable problème de gestion plutôt qu'une insuffisance des biens. Si la plupart des collectivités locales disposent, en effet, de nombreux biens propres, leur gestion dévoile par ailleurs une véritable crise de conception. Outre la question déjà évoquée liée à la désuétude de la législation en vigueur, persiste le délicat problème de l'administration des biens locaux.

La mise en œuvre d'une gestion dynamique du patrimoine immobilier a été souvent considérée comme simple vecteur de dépenses improductives de revenus, sans pouvoir constituer substantiellement une source d'économie et des recettes potentielles. En fait, la valorisation et la gestion du patrimoine immobilier des CT (notamment les villes) sont trop souvent méconnues, malgré la prise en conscience collective que le patrimoine immobilier constitue un des leviers existant pour mener une politique active de gestion des finances locales, au même titre que la gestion de dette ou de trésorerie.

32 Arrêté viziriel du 31 décembre 1921 déterminant le mode de gestion du domaine municipal, tel que modifié et complété.

33 Décret du 4 février 1959 déterminant le mode de gestion du domaine des communes rurales, BO n°2417 du 20 février 1959, p.327

C'est la raison pour laquelle l'exacte connaissance du patrimoine des CT, qu'il soit partie intégrante du domaine privé ou public, apparaît de plus en plus comme une nécessité pour optimiser l'ensemble des politiques locales.

► Non exploration d'autres formes de financement alternatifs

Il s'agit soit de développer des financements qui existent déjà mais sont pour l'instant insuffisamment exploités, soit au contraire de s'interroger sur de nouvelles perspectives de ressources. Il s'agit notamment des possibilités suivantes :

▪ Dynamisation du Partenariat Public Privée Local (PPP)

Le PPP est un mode de financement à travers lequel une CT peut faire appel à des prestataires privés pour financer et gérer un équipement assurant un service public local, sans s'endetter.

Toutefois, si ce PPP est aujourd'hui régi par la Loi n° 86-12 relative aux contrats de PPP, promulguée le 24 décembre 2014 et entrée en vigueur le 4 juin 2015, cette loi exclue les PPP pour le compte des CT, en la limitant aux contrats PPP entre État, établissements publics ou/et entreprises publiques d'une part, qui peut confier à un partenaire privé (personne morale de droit privé, y compris celle dont le capital est détenu partiellement ou totalement par une personne publique).

Pourtant, il est remarqué à travers le Benchmark international que dans plusieurs types de montage, l'État ou la collectivité transfère les gros investissements nécessaires à la construction d'un ouvrage public au secteur privé, sans les porter sur sa dette. Pour une collectivité déjà lourdement endettée, le PPP est donc un moyen de continuer à agir et à afficher des réalisations. Par exemple, en France, ce PPP, introduit depuis 2004, a permis effectivement aux CT de déléguer tout ou partie d'une série d'actions : financement, entretien, rénovation, exploitation, maintenance et gestion d'ouvrages ou équipements nécessaires à un service public. Ces contrats, les plus souvent décriés, sont en cours de réforme.

▪ Modernisation des redevances

Les redevances se modernisent à plusieurs titres. Non seulement, les CT recourent de nouveau à des pratiques anciennes qui n'étaient plus mises en pratique depuis longtemps au Maroc, comme les péages urbains, mais en outre, l'apparition de nouveaux secteurs d'activité, comme l'économie numérique, offre aux CT de nouvelles possibilités pour prélever des redevances.

Par exemple, dans le cadre de leurs missions de service public, les collectivités territoriales sont amenées à collecter de nombreuses informations. Concernant des domaines aussi variés que l'économie, le social, la géographie, la météorologie, le tourisme, les brevets, l'enseignement ou encore les entreprises, ces données figurent tant dans des tableaux chiffrés que dans des registres électroniques ou des systèmes d'informations cartographiques.

▪ Territorialisation des financements

Les financements alternatifs des collectivités territoriales sont souvent des ressources étroitement liées à la spécificité d'un territoire. Souhaiter leur développement implique donc à réfléchir également aux modalités permettant une meilleure prise en compte de ce lien entre territoire et ressources locales.

Ceci est particulièrement vrai si l'on sait qu'en pratique, les CT ne sont pas confrontées à un environnement financier uniforme puisqu'elles ne sont pas soumises aux mêmes contraintes, ni ne bénéficient des mêmes ressources.

Ce constat incite donc à envisager les modalités de mise en place d'un nouveau dispositif juridique qui permettrait de mieux prendre en compte cette différenciation financière. Toutefois, la prise en compte de la différenciation financière doit intervenir dans un cadre cohérent. Le danger de mettre en place des recettes adaptées aux territoires est de développer un système anarchique où personne ne s'y retrouverait. Il faut donc chercher à concilier au mieux l'impératif de prise en compte de la différenciation financière par le législateur et la nécessité de doter les CT d'un nouveau système de financement intelligible et transparent.

3.2. Non adaptation des mécanismes de transfert financier et de péréquation

La péréquation financière, en tant qu'un ensemble de mesures qui permet la redistribution des ressources financières entre différents niveaux institutionnels des CT, se veut un véritable enjeu pour renforcer la décentralisation et élargir la régionalisation. Ceci est particulièrement vrai si l'on sait que la répartition des compétences doit absolument être associée à la péréquation financière.

3.2.1. Régime péréquationnel moins équilibré

Pour mettre en œuvre les nouveaux principes constitutionnels de la libre administration, de la bonne gouvernance et de subsidiarité, il y a lieu de lancer une réforme du système de transferts financiers et de péréquation.

La péréquation, adoptée jusqu'à l'heure actuelle, rééquilibre les inégalités territoriales à partir de la capacité fiscale des CT (Nombre d'habitants, effort fiscal et potentiel fiscal), un système qui a plus au moins une certaine efficacité, notamment pour les communes en vue d'assurer une juste répartition de la dotation de la TVA (voir encadré).

Toutefois, la pratique a démontré que l'objectivité des critères de la péréquation est biaisée par trois facteurs : d'abord, la péréquation fiscale en soumettant le volume de la dotation à l'effort fiscal ou au potentiel fiscal de la CT est susceptible de contribuer à élargir davantage le déphasage entre CT quant à l'accès aux ressources, en pénalisant les CT dépourvues de ressources propres et en favorisant ceux ayant déjà accès à des ressources propres. Ensuite, par la contestation des modalités de calcul par les CT (négociation politique) ; l'État peut se permettre des régulations interterritoriales pour accorder des dotations sous forme d'autorisation spéciales, en sus de la dotation formelle, sans pour autant soumettre la décision de subvention à des critères prédéfinis. Enfin, la péréquation par les transferts de l'État via la DGCL qui intervient par son pouvoir de dépenser en retenant le critère du nombre d'habitants, et non pas des critères socio-économiques de revenus (niveau de pauvreté par commune). Ces équilibres sont bousculés par la politique de rigueur de l'échelon central qui tend à se défausser sur les échelons territorial de la pérennisation de la gestion financière des politiques locales où par exemple le niveau de pauvreté, de vulnérabilité et précarité de la population de la CT entraîne systématiquement une hausse structurelle des dépenses, et des infrastructures publiques qui se dégradent : un renforcement des inégalités territoriales, en raison des écarts territoriaux de revenus bruts (du marché), n'est pas à exclure.

Encadré 2 : mécanisme péréquationnel de la TVA

Régime de réparation de la dotation de la TVA

Le principe de partage d'un impôt entre l'Etat et les CT a été établi en 1986 par la loi n° 30-85 relative à la TVA qui a institué l'affectation d'une part de son produit aux CL. Son article 65 stipule que « le produit de la taxe est pris en recettes, au budget général de l'Etat, dans une proportion ne pouvant être inférieure à 30% et qui sera fixée par les lois de finances, aux budgets des collectivités locales après déduction sur le produit de la taxe perçue à l'intérieur des remboursements et des restitutions prévus par la présente loi ».

Afin de permettre la comptabilisation de cette part d'impôt, un compte d'affectation spéciale (CAS) a été créé à cet effet, sous l'intitulé « Part des collectivités locales dans le produit de la TVA ² », par l'article 33 bis de la loi de finances n° 33-85 de l'année 1986, dont l'ordonnateur est le Ministre de l'Intérieur. Ce compte retrace, au crédit, la part du produit de la TVA affectée aux collectivités territoriales (TVA/CT), tel que défini par l'article 65 susmentionné, et au débit, les dépenses mises à leur charge par la législation et la réglementation en vigueur.

A leur institution, les dotations TVA ont été attribuées sous forme de subventions. Depuis 1996, le produit de cette part est affecté selon un nouveau système de répartition basé sur des critères arrêtés par une circulaire du Ministre de l'Intérieur, élaborée à l'occasion de la préparation des budgets des CL pour l'année 1996.

Ce système visait, notamment, la promotion de la solidarité et la réduction des inégalités entre les CT, dues aux disparités de ressources et de charges, ainsi que l'encouragement de la responsabilisation des gestionnaires locaux en matière de mobilisation des ressources propres.

Cette circulaire prévoit le partage du produit de cette taxe en :

Dotations globales

Les dotations globales sont destinées à contribuer au financement des charges de fonctionnement. Elles sont réparties, d'abord, entre les catégories de CT (provinces et préfectures ; communes urbaines et communes rurales). Ensuite, à l'intérieur de chaque catégorie, et après le prélèvement d'une proportion à distribuer de façon forfaitaire, le reliquat étant réparti entre l'ensemble des CT relevant de cette catégorie en tenant compte de critères liés à « la superficie » et à « la population » pour les préfectures et les provinces et au « potentiel fiscal » et à « l'amélioration et la promotion des ressources propres » pour les communes.

Les montants fixés, annuellement, au titre de ces dotations, sont communiqués aux CT par le Ministère de l'Intérieur, pour qu'ils soient pris en considération lors de l'élaboration de leurs budgets.

Dotation d'équipement

Dotations d'équipement sont destinées à faire face aux charges spéciales, à caractère prioritaire ou conjoncturel. Elles sont liées aux efforts des CT en matière d'équipement en infrastructures, de mise à niveau et de développement urbain, d'équipement en supra structures économiques (création ou aménagement de centres commerciaux, souks, abattoirs, aménagement de zones d'activités économiques, industrielles ou commerciales...), de préservation de l'environnement. Elles concernent également des programmes visant la généralisation de l'accès de la population, notamment rurale, aux équipements de base réalisés dans le cadre des projets nationaux : électrification rurale (PERG), approvisionnement en eau potable en milieu rural (PAGER) et aménagement de voirie et de pistes rurales (PNRR).

Dotations des charges communes

Dotations pour charges communes destinées à couvrir les charges communes et indivisibles des CT (registres et carnets d'état civil, tickets et vignettes pour le recouvrement des taxes locales, études...) ainsi que leur contribution aux opérations et projets structurants, tel que l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH), la promotion de l'emploi et la lutte contre le chômage dans les zones à faible potentiel d'activités économiques, la protection civile.

Cette répartition donne lieu à une programmation, dans le cadre du programme d'emploi du Compte d'Affectation Spéciale (CAS) « Part des collectivités locales dans le produit de la TVA », qui arrête les crédits réservés à chaque type de dotation.

3.2.2. Non opérationnalisation des mécanismes de la solidarité territoriale

Comme il est expliqué plus haut la coopération et la solidarité sont désormais des piliers constitutionnels sur lesquels l'organisation territoriale du Royaume devra reposer (art.136).

Mais ce faisant le Gouvernement doit, en vertu de l'article 231 de la LO n° 111-14 mettre sur pied les deux fonds de développement pour les régions, qui seront dotés d'un capital global de 5,2 milliards de dirhams. Il s'agit d'un Fonds de solidarité entre régions et d'un Fonds de mise en valeur des régions, deux organismes, prévus par la Constitution de 2011. Ces deux derniers fonds seront alimentés par des recettes provenant de la TVA, de l'impôt sur les sociétés (IS) et l'impôt sur le revenu (IR).

Pour ce faire, le décret 2-17-598 fixe «les critères pour bénéficier des programmes annuels et sectoriels en matière de requalification sociale, ainsi que des plans d'action annuels et des mécanismes pour réaliser des diagnostics et assurer le suivi et l'évaluation des projets et leur audit», indique la version finale du décret, qui insiste sur «l'audit des projets et leur actualisation périodique».

Cinq critères ont été établis par le fonds qui sera placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et dont les dotations annuelles devront être fixées par le Parlement, dans le cadre du vote de la loi de Finances. Il s'agit du «produit intérieur brut, du nombre d'habitants dans le rural, du volume des investissements publics dans la région et du taux de précarité» et, enfin, de «la nature des projets éligibles au financement selon les priorités des politiques publiques». Le caractère vague de ce dernier critère a poussé le gouvernement à ajourner l'établissement du barème de répartition des aides du fonds, avec «un arrêté du ministre de l'Intérieur qui devra fixer les barèmes selon les indicateurs établis». Entre les régions et l'État, un organe écran a été mis en place. «Un comité technique devra établir les programmes annuels et pluriannuels sectoriels, selon les ressources accordées à la région», soulignent les nouvelles dispositions. La phase d'identification des besoins semble être la plus délicate.

3.3. Non-optimisation du potentiel d'endettement

3.3.1. Surendettement des CT

Le guide de financement du FEC exige parmi les pièces constituant les dossiers de demande de prêts, le justificatif de la mobilisation d'un taux d'autofinancement de 20% du coût du projet. Cet autofinancement peut être sous forme d'apports propres, de subventions ou de dons.

Or, il a été constaté que la plupart des dossiers de demandes de prêts ne comprennent aucune pièce de ce genre. Ainsi, le FEC ne pourrait pas s'assurer que la collectivité ait réellement mobilisé l'apport avancé dans la demande de prêt.

Par ailleurs, sur le plan pratique, le FEC accepte les contributions des partenaires, dans le cadre de conventions, comme apport de la collectivité.

Pour ce qui est des prêts contractés dans le cadre d'une ligne de crédit, le FEC considère l'autofinancement de 20% pour toute la ligne de crédit, et non pas pour chaque prêt de cette dernière. Cela induit le financement de certains projets à hauteur de 100%, alors que l'autofinancement de 20% n'a pas encore été atteint sur l'ensemble de la ligne de crédit.

En principe, le FEC a été créé pour apporter son concours financier et technique à l'ensemble des entités du secteur public local composé des collectivités territoriales,

leurs groupements et les établissements publics locaux. Cependant, il a été constaté que sa contribution dans le financement des projets des collectivités territoriales demeure très faible, ne dépassant pas l'ordre de 5% du financement local, selon les données de 2013³⁴.

Par ailleurs, les ressources globales de toutes les collectivités territoriales ont connu une importante évolution, étant donné qu'elles sont passées de 750 MDH en 1976 à plus de 33,5 Milliards de DH en 2013.

Et en dépit du fait que l'investissement local a presque triplé entre 2003 et 2012 pour atteindre plus de 12 Milliards de DH, le FEC n'a pas pu développer une ingénierie financière capable de faire de l'emprunt un vecteur de développement local.

3.3.2. Non ouverture sur d'autres solutions du marché bancaire

Le FEC occupe toujours une position de monopole pour le financement des collectivités territoriales. Et pourtant, aucune évolution n'a été constatée, à ce titre, malgré la recommandation qui a été émise par la Cour des comptes en 2011 dans ce domaine. Et bien que la législation actuelle n'interdise pas le financement des collectivités territoriales par le biais du marché bancaire national, ce genre d'opérations demeure très rare.

Cette situation n'incite pas le FEC à développer ses produits et ses modes d'intervention en faveur du secteur public local. En effet, le confort de commercialisation dans lequel il s'est installé conjugué à la quasi-absence du risque de recouvrement de ses créances a fait que les actions d'accompagnement des collectivités territoriales, notamment, dans le montage des projets et la post-évaluation, restent limitées.

Cette situation devient anormale devant le caractère élevé des taux d'intérêts appliqué par le FEC. Malgré la quasi-absence du risque de crédit, le FEC applique des conditions commerciales identiques, voire plus élevées, que celles pratiquées sur le marché bancaire. Et en dépit de l'amélioration des conditions de financement du FEC sur le marché obligataire et bancaire, l'absence de la concurrence fait que la courbe des taux n'évolue pas en faveur de ses clients.

En effet, durant une décennie (2006-2015), les taux fixes et variables n'ont enregistré qu'une diminution de 75 points de base. Et ce, malgré que les coûts des ressources du FEC ont diminués d'une manière plus importante, et que les taux bancaires pratiqués par les autres établissements pour le financement des projets d'investissements privés (entreprises et particuliers) ont baissé avec un rythme plus important.

34 Cour des comptes, Rapport sur le Fonds d'Équipement Communal, 2014

Par ailleurs, la politique du taux d'intérêt pratiquée par le FEC ne tient pas compte ni de la catégorie de la collectivité territoriale, ni de sa taille, encore moins du secteur concerné par l'investissement.

3.4. Emprise de la logique des moyens sur la logique des résultats en matière de dépense

3.4.1. Manque de synchronisation entre cycle de planification et cycle budgétaire

Bien que le législateur marocain a réaffirmé dans les trois LO relatives aux CT, la synchronisation entre le cycle de la planification stratégique de chaque niveau (PDR, PPR OU PAC) et le cycle budgétaire à travers une programmation budgétaire triennale (PBT), cette exigence n'est pas dûment assurée par les CT, en continuant à suivre les pratiques de la reconduction des crédits d'années en années, sans faire ressortir les écarts par rapport aux prévisions initiales.

Plusieurs CT ont continué à programmer leurs budgets annuels sans les soumettre à la PBT, sachant que plusieurs d'entre elles (les communs surtout) n'ont pas pris la peine d'élaborer ni leur PAC ou leur PBT.

Dans le même ordre d'idées, l'élaboration du PBT n'est pas toujours soumise à une technique qui consiste à déterminer les objectifs précis et à mettre les moyens ou ressources nécessaires et suffisantes pour atteindre ces objectifs fixés dans un délai donné. Souvent, les CT privilégient de *facto* une budgétisation de reconduction ou de réaffectation d'année en année, en réduisant même le PBT à un simple document théorique.

3.4.2. Absence d'un dispositif de suivi et de pilotage de budget de performance

Cette question est étroitement liée à la précédente, dans la mesure où l'établissement d'un PAC, d'un PDR, ou d'un PPR assortis de leurs PBT respectifs, sous-tend la construction d'indicateurs de suivi pour mesurer les écarts de performance dans la mise en œuvre des programmes et des projets planifiés par la CT.

Or, cette pratique n'a pas encore atteint son stade de maturité au niveau des CT en vue de mesurer le niveau d'activité, d'efficacité, d'efficience, d'économie, de qualité, de délai et ainsi de rendre compte de l'impact d'une action sur l'aspect financier, qualitatif, quantitatif, etc... Autrement, dit, le raisonnement par des tableaux de bord laisse à désirer au niveau des CT.

Il ne s'agit pas d'une simple technique à introduire au sein des CT, mais d'une véritable culture du nouveau management local, axée sur la logique de la performance. Il s'agit d'une nouvelle forme de gestion publique basée entre autres sur une culture de résultat et l'emprunt de pratiques et d'outils issus du privé.

3.4.3. Pesanteur des dépenses à caractère obligatoire

Le législateur a fixé pour la commune, une liste des dépenses à caractère obligatoire à budgétiser³⁵, sous peine de refus de visa du projet de budget³⁶

- les traitements et indemnités des ressources humaines de la CT ainsi que les primes d'assurances ;
- la contribution de la commune aux organismes de prévoyance et au fonds de retraite des ressources humaines de la CT et la contribution aux dépenses de mutualité ;
- les frais de consommation d'eau, d'électricité et des télécommunications ;
- les dettes exigibles ;
- les contributions qui doivent être transférées au profit des groupements des CT et aux établissements de coopération intercommunale ;
- les engagements financiers résultants des conventions et contrats conclus par la CT ;
- les dépenses relatives à l'exécution des arrêts et jugements prononcés en justice contre la commune ;
- la dotation globale affectée au fonctionnement des arrondissements (pour les communes).

Le hic est que ces dépenses pèsent lourdement sur les budgets des CT, du fait qu'une grande partie est rubriquée dans les budgets de fonctionnement. De surcroît, les CT enregistrent un stock écrasant des décisions de justice en instance d'exécution, surtout si l'on sait que ces CT ont mis souvent longtemps à tirer les conséquences de la chose jugée, soit par simple négligence, soit par méconnaissance de ses obligations.

3.5. Mollesse dans l'arbitrage entre modes de gestion des services publics locaux

3.5.1. Gestion déléguée budgétivores

En déléguant la gestion des services publics locaux, la CT tente de transférer certaines de ses missions au délégataire privé qui est présumé être capable de mieux gérer ces services en introduisant de nouvelles méthodes permettant d'améliorer la productivité et la qualité du service et de rationaliser, par voie de conséquence, les coûts de production et les tarifs. En effet la GD permet de répondre à plusieurs objectifs : capacité de financement et d'investissement du

35 Voir Article 196 de la LO n°111-14 ; Article 174 de la LO n°111-14 ; Article 181 de la LO n°113-14

36 Voir Article 202 de la LO n°111-14 ; Article 180 de la LO n°111-14 ; Article 189 de la LO n°113-14

secteur privé ; expertise technique et savoir faire des entreprises délégataires ; gestion des services publics plus rationnelle et à moindre coût.

Toutefois, d'après le Rapport de la Cour des comptes le bilan de la GD n'est pas dépourvu de critiques :

► Risques de contractualisation

- Corpus juridique insuffisamment élaboré : définition des procédures de mise en concurrence ; modalités d'exécution des contrats de GD ; etc... ;
- Absence de cahier de clauses administratives et particulière intrinsèques aux contrats de la GD, ainsi que de règlement de consultation ;
- Définition moins précises des spécificités techniques des cahiers des charges ;
- Non-respect du caractère intuitu personnel de la société délégataire...

► Risques d'exécution

- Non-respect des engagements contractuels notamment en termes de plan d'investissement, conditions de sous-traitance, gestion des biens de retour et des biens de reprise ; gestion du personnel mise à disposition, etc...
- Déficience de la qualité de services rendus par rapport aux engagements financiers de l'autorité délégante ;
- Défaillance des mécanismes de suivi et de contrôle (comité de suivi+ service permanent de contrôle) ;
- Asymétrie d'information intrinsèque à la délégation de service public entre le délégataire et l'autorité délégante ;
- Hausses tarifaires par rapport aux marges commerciales des délégataires etc...

► Risques de règlement de la gestion déléguée

- Liquidation complexée des biens de retour et des biens de reprises ;
- Problème d'apurement de la situation du personnel de reprise ;
- Liquidation des retenues de garantie ;

3.5.2. Risques de création de sociétés de développement

Les Sociétés de Développement (SD) sont des structures de l'économie mixte instituées pour répondre aux besoins des CT. Elles sont régies par les dispositions des LO relatives aux CT ; par exemple, la nouvelle loi organique sur les communes dite loi

n° 113-114 du 7 juillet 2015 régit par le chapitre II (articles 130 à 132) l'institution de ces SDL³⁷.

Chaque SD doit être constituée sous forme de société anonyme très contrôlée et nécessitant un suivi minutieux en ce qui concerne ses actes sociaux et ses transactions avec les tiers. Les écarts à la loi n° 17-95 relative à la société anonyme, telle qu'elle a été modifiée par la loi n°20-05.

Ainsi, plusieurs CT ont procédé à la création de SD ayant pour objet la réalisation de plusieurs activités relevant des compétences des CT. Néanmoins, la création de ces SD n'est pas dépourvu de risques réels et potentiels, qu'il possible de synthétiser comme ainsi :

► Non plafonnement des capitaux publics de la SD

Par opposition aux pratiques internationales en matière de société d'économie mixte, qui plafonne la participation des capitaux public à 85% ³⁸ il est remarqué que la plupart des SDL récemment créés sont constituées en totalité par des capitaux publics, ce qui vide la logique de création de genre de structure de sa substance et la réduit en simple échappatoire du cheminement complexe de contrôles et de procédures auxquels sont soumis les CT.

Sinon, le risque est réel à ce que le recours à la SDL ne devienne un moyen de contournement de la concurrence et qu'il ne soit utilisé qu'en cas de carence de l'initiative privée.

► Non-respect du caractère industriel et/ou commercial de l'objet de la SD

Il est L'objet de la SDL se limite aux activités à caractère industriel et commercial qui relèvent des compétences de la CT, des établissements de coopération intercommunale et des groupements des CT, à l'exception de la gestion du domaine privé de la CT.

Mais, la réalité démontre que les CT créent des SD sans observer le prérequis du caractère industriel ou/et commercial, en faisant de son objet des activités de prestations de services publics (nettoient, services administratifs, ...) qui ne

37Les communes, les établissements de coopération intercommunale et les groupements des collectivités territoriales prévues ci-dessous peuvent créer, sous forme de sociétés anonymes, des sociétés dénommées «sociétés de développement local», ou participer à leur capital, en association avec une ou plusieurs personnes morales de droit public ou privé. Ces sociétés sont créées pour exercer des activités à caractère économique entrant dans le champ des compétences de la commune, d'un établissement de coopération intercommunale ou d'un groupement de collectivités territoriales ou pour la gestion d'un service public relevant de la commune».

38Voir le cas français : les articles L1521-1 et suivants du code général des collectivités territoriales¹ ainsi que par les articles L225-1 et suivants du code du commerce² pour les sociétés d'économie mixte, de la loi du 2 janvier 2002 qui modernise les SEM locales et de la loi du 24 juillet 1966

génèrent aucune activité rémunérée pour la CT. Au contraire, ses activités se limitent à l'engagement de dépenses pour le compte de la CT.

► Risques de non-contrôle

Sous prétexte de son statut de SA, il y a risque de croire que la SD n'est pas soumise aux contrôles spécifiques applicables aux personnes morales dont le capital est détenu par les organismes publics, en oubliant que le statut de personne morale de droit privé fait soumettre également la SD au contrôle applicable aux entreprises, tel que le commissariat aux comptes prévu par le code de commerce. Seulement, La question du contrôle financier par les autorités publiques de ces nouvelles entités est à définir en tenant compte de la spécificité de leur actionnariat et de leur gouvernance.

D'autant plus, la SD ne peut s'affranchir des règles de la comptabilité publique des CT, du statut de la fonction publique, voire de la réglementation des marchés publics, considérés comme des freins à la souplesse de gestion. Mais d'après les expériences déjà existantes, aucun contrôle d'accompagnement n'est exercé sur ces entités de façon à assurer la maîtrise de leurs risques financiers pour le secteur public.

3.5.3. Dérives potentielles de l'intercommunalité biaisée

L'intercommunalité vise la mise en commun par les CT d'une partie de leurs compétences et des moyens correspondants pour l'exécution d'une ou de plusieurs prestations ou la réalisation d'un ou de plusieurs ouvrages d'intérêt intercommunal. Elle se veut une opportunité offerte par le législateur permettant aux CT de passer d'une gestion individualisée à une approche de gestion basée, entre autres, sur : l'utilisation rationnelle et solidaire des moyens humains et matériels ; l'échange de compétences et d'expériences ; et la péréquation.

En revanche, l'intercommunalité peut à son tour entachée de certaines dérives :

- coût structurel et fiscal de cette opération dans les grandes villes et leur banlieue trop souvent supérieur aux bénéfices supposés de la mutualisation ;
- absence d'économie d'échelle alors même que c'était le but initial principal ;
- les postes de la structure intercommunale font doublons avec ceux des communes ;
- intercommunalité d'intérêt plutôt qu'une intercommunalité fondée sur un véritable projet d'aménagement du territoire et de partage des infrastructures (piscine, médiathèque...) ;
- établissements intercommunaux faiblement structurés.

3.6. Besoin de mise à niveau de l'Administration financière et fiscale locale

3.6.1. Besoins de mise à niveau de l'Administration fiscale locale

D'une manière globale, les problèmes de l'AFL découlent substantiellement de l'absence d'un système de gestion capable de prendre en charge la gestion fiscale dans ses diverses dimensions, notamment au plan de l'organisation de l'ensemble

du processus d'imposition et des structures appropriées pour une mise en œuvre efficace des taxes locales.

Si la résistance de ces problèmes nécessite l'amélioration de la gestion des taxes locales administrées par l'État, la problématique s'exprime avec plus d'acuité en ce qui concerne les taxes gérées directement par les communes qui connaissent un déficit structurel et endogène. En effet, le paysage organisationnel, les processus fonctionnels ainsi que les dysfonctionnements qu'ils engendrent, au niveau des taxes locales gérées par l'État, ne présentent pas un caractère intolérable. Ils demeurent améliorables à moyen terme si des adaptations sont mises en œuvre en matière de consolidation des structures dédiées et en matière d'intégration au système global de taxation de la DGI³⁹.

A cet égard, on peut soulever plusieurs dysfonctionnements dont souffre déjà l'AFL :

- Les modalités de résorption de l'écart de plus en plus important entre le développement de la matière imposable et la capacité de son traitement par l'administration ;
- La procédure de recensement est rarement mise en œuvre en raison de sa complexité et de l'importance des moyens qu'elle exige. Elle est souvent inefficace voir non exhaustive et handicapée par de nombreux dysfonctionnements dont notamment les carences en matière d'adressage ;
- Le système d'information de la fiscalité locale ne fonctionne pas selon une approche d'intégration, privant cette dernière des avancées enregistrées au niveau du processus fiscal relatif aux impôts d'État ;
- L'absence de coordination et le manque d'échange d'informations avec les services extérieurs sont à considérer parmi les points faibles de la gestion de la fiscalité locale ;
- Les conditions de gestion des taxes locales par les communes souffrent d'un ensemble de précarités affectant profondément la mise en œuvre du processus fiscal à des degrés variables selon les taxes et les redevances prises en charge, particulièrement la TNB, la taxe sur les opérations de lotissement, la taxe sur les débits de boissons et les redevances d'occupation temporaire du domaine public ;
- L'AFL n'est pas préparée au plein exercice de ses prérogatives et n'est pas suffisamment outillée en termes d'expertise, d'encadrement et de moyens humains et matériels pour gérer l'assiette relative à 21 taxes et redevances communales.

39 Cour des comptes, Rapport sur la fiscalité locale, Mais 2015

3.6.2. Carence dans le renforcement des capacités de gestion budgétaire

Les nouveaux principes de gestion des finances locales (performance, transparence, sincérité, ...) imposent de revisiter la politique de développement des compétences humaines à l'échelle des CT en étant globale et porter sur les trois composantes essentielles du système des ressources humaines à l'échelon territorial : les élus locaux, le personnel des collectivités territoriales et le personnel des services déconcentrés.

Néanmoins, l'Administration locale souffre encore de plusieurs dysfonctionnements :

► Chevauchement entre le politique et l'administratif

Les processus de gestion du personnel au niveau territorial sont aussi marqués par le chevauchement fréquent entre acteur politique et acteur administratif. L'intervention de facteurs politiques fait échec aux règles rationnelles, objectives et d'intérêt général qui devraient normalement guider la gestion du personnel dans les services publics territoriaux. Certes, les effets dévastateurs de ce chevauchement sont atténués par la centralisation des processus de gestion, notamment du recrutement.

Mais, les soubresauts de la vie politique locale affectent nécessairement l'administration locale. De même, la multiplication au quotidien des donneurs d'ordre (membres du bureau et simples conseillers) accroît l'instabilité de l'organisation des services.

► Pesanteur des considérations sociales

Les considérations sociales jouent un rôle considérable dans le processus de gestion du personnel au niveau territorial. Par considération sociale on entend la prise en compte de la situation sociale du fonctionnaire au moment de la prise d'une décision de gestion le concernant, individuellement ou collectivement.

Elles sont souvent mises en avant pour faire échec aux politiques de mobilité ou de redéploiement et aux mesures de mutation individuelles. Or ces décisions sont souvent nécessaires et dictées par des considérations de développement économique, social, culturel et environnemental des territoires concernés. Elles sont aussi un moyen de rationaliser la gestion des ressources humaines et un procédé important pour le développement et l'enrichissement des compétences des personnels qui y sont soumis.

► Inadaptation du statut juridique du personnel des CT

Certes, les régimes juridiques en vigueur sur le plan territorial s'inspirent des règles et principes prévus par le Statut général de la fonction publique. Mais, il n'en demeure pas moins que l'éclatement de ce dispositif constitue un obstacle sérieux pour le développement d'une politique pertinente de gestion des ressources humaines à l'échelon régional. Il entrave également la mise en œuvre d'actions efficaces de développement des compétences dans la perspective de la régionalisation avancée.

La juxtaposition de régimes juridiques distincts pour les ressources humaines opérant sur le plan territorial est source d'incohérence dans le processus de gestion : des

catégories de fonctionnaires travaillant sur le même territoire, faisant face à des problèmes similaires, se voient appliquer des règles juridiques opposées, doivent suivre des plans de carrières différents et se soumettre à des mesures individuelles ou collectives contradictoires.

3.7. Caractère mitigé des mécanismes de redevabilité

3.7.1. Budgets locaux moins ouverts et insuffisamment participatifs

Les enjeux que pose la question de la transparence des finances locales sont grandioses. D'une part, sur le plan interne, les CT ne peuvent rester insoucieux à l'évolution de la culture du contribuable qui exige des prestations plus adaptées à ses véritables besoins et revendique à ces CT ainsi qu'à ses responsables de rendre compte de la gestion des fonds publics, en ce sens que les résultats satisfaisants sont devenus difficilement tolérables.

Le budget ouvert peut en outre être un outil utile pour rendre la CT davantage responsable devant les citoyens, les assemblées et les organes de contrôle.

Modelée en grande partie sur les standards internationaux (PEFA, RONC, OBI.), la logique du budget ouvert signifie : une information financière diffuse et non confuse, une discipline budgétaire délibérément empreinte d'initiative de participation du grand public, un système de responsabilisation prévoyant une démarche par objectifs et indicateurs, de nouveaux dispositifs de contrôle, politique surtout, tournés davantage vers la performance, etc... Dans le même ordre d'idées, un des enjeux essentiels de la logique du budget ouvert est de parvenir à réguler un jeu complexe de CT qui pèsent sur la prise de décision.

C'est la raison pour laquelle, le budget ouvert dans la gestion budgétaire, devait être, d'abord, appréhendée dans la perspective d'une gouvernance systémique des CT, dont le budget constitue incontestablement la pierre angulaire.

Or, il paraît que les CT sont encore loin d'être proches des standards du budget ouvert en soulignant les carences suivantes :

- Absence de rapports préalables à l'approbation du budget communiqué au public au moins un mois avant la présentation du Projet de budget du Conseil devant l'Assemblée délibérante ;
- Non-participation de la société civile aux débats sur le projet de budget ;
- Non publication du budget après son approbation aux portails des CT ;
- Inexistence d'un Budget citoyen publié en même temps que le document connexe. Par exemple, un Budget des citoyens relatif au Projet de budget de Conseil doit être publié pendant que l'assemblée examine le Projet de budget du conseil et avant son approbation ;
- Absence d'une revue de milieu d'année, qui doit être publiée dans les trois mois suivant la fin de l'exercice fiscal auquel elle se rapporte (la période financière) ;
- Absence de publication de règlement du budget dès son vote par l'assemblée délibérante ;
- Non publication des rapports d'audit.

3.7.2. Comptabilité publique non encore normalisée

Trois nouveaux décrets fixent⁴⁰, désormais, les principes fondamentaux de la comptabilité publique des collectivités territoriales ainsi que les dérogations à ces principes. Idem pour les règles applicables au règlement du budget, à la reddition des comptes et à l'exécution des opérations de recettes et de dépenses.

On en retient tout particulièrement que la réforme de la comptabilité publique prévoit une normalisation des comptes des CT, à l'instar des normes universelles d'IPSAS⁴¹, du fait qu'il s'agit là d'une question de transparence, de lisibilité et de fidélité de l'image des comptes des CT, afin que leur interprétation ne soit pas uniquement l'apanage exclusif de ceux qu'ils les ont élaborés, mais également accessible à toute personne intéressée. Cela implique inévitablement que les méthodes comptables appliquées aux CT soient adaptées pour englober les éléments d'une comptabilité aux normes universelles.

D'ailleurs, les systèmes comparés de gestion publique connaissent aujourd'hui un mouvement de normalisation de la comptabilité du secteur public, en adoptant des nomenclatures de comptes qui devraient être adaptées pour intégrer, ou préparer l'intégration d'éléments qui n'y figuraient pas antérieurement, et pour réduire les particularités de la comptabilité publique par rapport à celle des autres agents économiques, chaque fois que la spécificité des CT ne s'y opposait pas.

Par ailleurs, jusqu'à maintenant le processus de réforme comptable n'est pas pris comme une mobilisation durable en ressources, à la fois humaines et financières, exigeant tant d'apprentissage et d'amélioration continue et non plus réduire la réforme en simples agencements techniques à intérioriser au système d'information comptable.

40Les trois décrets sont : Décret n° 2.17.449 en date du 23 Novembre 2017 relatif à la comptabilité publique des régions et de leurs groupements ; Décret n° 2.17.450 en date du 23 Novembre 2017 relatif à la comptabilité publique des préfectures et provinces et de leurs groupements ; Décret n° 2.17.451 en date du 23 Novembre 2017 relatif à la comptabilité publique des communes et des établissements de coopération entre les communes.

41Les International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) sont des normes comptables internationales pour le secteur public (gouvernements, collectivités locales, établissements publics et parapublics, institutions internationales, etc.). Les IPSAS sont édictées par l'IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board), un organe indépendant de l'IFAC (International Federation of Accountants). L'IPSASB développe les IPSAS en donnant l'opportunité de commenter aux parties intéressées, c'est-à-dire les auditeurs externes, les préparateurs de comptes (ce qui inclut les ministères des finances), les organismes chargés de créer des standards comptables nationaux et internationaux, et les citoyens. Les réunions de l'IPSASB où sont discutés les développements et où sont approuvés la publication des IPSAS et autres documents sont ouvertes au public. Les agenda, incluant les minutes des réunions de l'IPSASB, sont publiées sur le web site de IPSASB: www.ipsasb.org. Les observateurs aux réunions de l'IPSASB sont notamment la BAD, l'Union Européenne, l'IASB, le FMI, l'INTOSAI, l'OCDE, la Banque Mondiale, les Nations unies et le PNUD.

3.7.3. Auditabilité de la sincérité des comptes non encore opérationnelle

Les opérations financières et comptables de la commune font l'objet d'un audit annuel, effectué soit par l'Inspection générale des finances ou par l'Inspection générale de l'administration territoriale ou de manière conjointe par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration territoriale ou par une instance d'audit dont l'un des membres est délégué et dont les attributions sont fixées par arrêté conjoint de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur et de celle chargée des finances.

Selon les dispositions des LO des CT régissant le règlement du budget local la gestion des CT peut faire l'objet d'audit financier à la demande du conseil délibérant, ou à l'initiative de l'ordonnateur ou du ministre de l'intérieur.

Lorsque l'audit est effectué à la demande du conseil délibérant, une copie du rapport de l'audit est communiquée aux membres dudit conseil.

3.7.4. Mise en veilleuse des commissions d'enquête

L'assemblée délibérante de la CT peut constituer, à la demande de la moitié au moins des membres en exercice, une commission d'enquête, à caractère temporaire, sur une question intéressant la gestion des affaires de la CT, sous réserve que les faits évoqués n'ont pas donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours⁴².

Cette commission doit établir un rapport sur la mission pour laquelle elle a été constituée, dans un délai maximum d'un mois. Ce rapport est débattu par le conseil qui décide d'en adresser une copie à la cour régionale des comptes.

En effet, la création de la commission d'enquête peut être suscitée par les répercussions de telle ou telle question dans l'opinion publique, à laquelle l'enquête sert de « caisse de résonance ».

Par ailleurs, il nous semble que deux paramètres importantes pourraient concourir au succès et à l'efficacité de cette formule : d'une part, l'accroissement des moyens d'investigation des commissions d'enquête qui leur permet, le plus souvent, d'obtenir des renseignements nécessaires à leur enquête et d'autre part, l'ouverture de leurs auditions à la publicité, à l'instar des enquêtes parlementaires conduites dans plusieurs États étrangers (les États-Unis notamment).

⁴² Voir Article 215 de la LO n°113-14

4. Conclusion & Recommandations

La présente étude était tentée d'appréhender les questions liées aux finances locales. Ce faisant, une analyse rétrospective sur les caractéristiques les plus saillantes des agrégats financiers a été effectuée suivant une approche plurielle : juridique, institutionnelle, statistiques et empirique. Elle a permis ainsi de faire ressortir des lectures croisées à la fois quantitative et qualitative sur les grands problèmes liés à la gestion des ressources et des dépenses des CT.

Certes, la gestion des finances locales a connu récemment «une évolution soutenue», avec l'adoption de la Constitution de 2011 et l'entrée en vigueur de la nouvelle génération des textes régissant les CT. D'autant plus que la volonté affichée des pouvoirs publics pour mettre sur pied le concept de la «régionalisation avancée» marque un pas important dans le renforcement de la décentralisation.

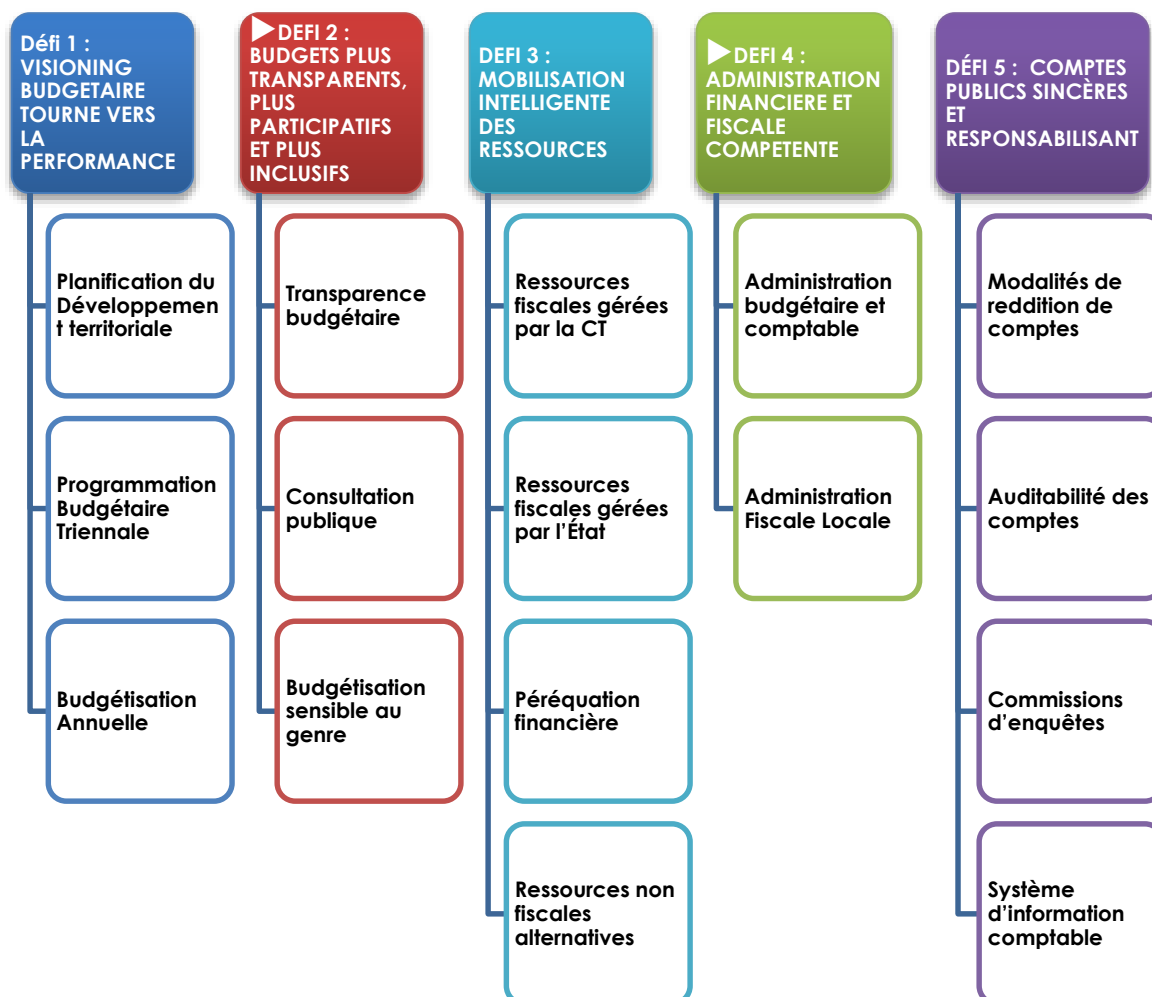
En revanche, d'après l'analyse effectuée il s'avère que la situation n'est pas sans accrocs et le niveau de gouvernance atteint, jusqu'à l'heure actuelle, reste en deçà des attentes, ce qui reflète d'emblée le creusement de l'écart entre les faits et les principes de gestion...

Ainsi, les constats relevés permettraient d'arrimer notre réflexion à identifier cinq défis qui conditionneraient le renforcement des mécanismes de redevabilité des finances locales à l'usage des citoyens :

1. La bonne gouvernance des finances locales est étroitement tributaire d'un visioning stratégique et opérationnel, dûment réfléchi et davantage tourné vers la logique de la performance au lieu de s'en tenir à la logique de gestion des moyens ;
2. Les clichés vétustes de la gestion des finances locales, notamment les dépenses, ayant longuement marqué la vie des CT interpellent ces derniers à les effacer par des processus budgétaires plus transparents, plus ouverts, plus participatif et plus inclusifs, notamment de la dimension genre ;
3. L'autonomie des CT et leur prédisposition pour faire face aux besoins collectifs dépendent de leur capacité de mobiliser davantage des ressources et d'une manière plus intelligente ;
4. Quel que soit la qualité du visioning du politique, son efficacité restera mitigée en présence d'un appareil administratif léthargique et houleuse ; d'où la nécessité d'accélérer la mise à niveau de l'Administration financière et fiscale de tous les niveaux des CT ;
5. Une redevabilité n'est effectivement atteinte que si les pratiques redditionnelles des CT sont plus sincères et retrace réellement la corrélation entre la responsabilité et la reddition de comptes.

A cet effet, plusieurs recommandations peuvent être suggérées et qui peuvent être agrées dans le cadre d'un « plan de progrès » à mettre en œuvre, selon un échelonnement temporel à court et à moyen terme :

Graphie 15 : Trame des recommandations pour améliorer les mécanismes de redevabilité



► **DEFI 1 : VISIONING BUDGETAIRE TOURNE VERS LA PERFORMANCE**

AXE	ACTION DE PROGRES
Planification du Développement territoriale	Généraliser le processus de la planification (PDR, PPR et PAC) sur l'ensemble des CT
	Garantir la synergie entre les processus de planification entre les trois niveaux des CT
	Faire du processus de la planification un moment de réflexion inventive pour la création de la richesse
	Assurer une veille stratégique dans la mise à jour des documents de planification
	Faire des documents de planification autant un instrument de visioning qu'un moyen de plaidoyer pour mobiliser les ressources, notamment via les partenariats
Programmation Budgétaire Triennale	Établir une programmation Budgétaire Triennale (PBT) couvrant à la fois les budgets d'équipement et els budgets d'équipement
	Faire ressorti de la PBT des budgets-programmes orientés objectifs et résultats
	Rompre avec la programmation linéaire pure et dure (ex. règle de 33 mois) des recettes et des dépenses en ajustement les prévisions selon des données dûment actualisées
Budgétisation Annuelle	Veiller sur la synchronisation entre le cycle de planification et de programmation, d'une part et le cycle de budgétisation d'autre part.
	Faire accompagner le projet de budget annuel de rapports thématiques (performance budgétaire, ressources humaines, patrimoine immobilier,
	Observer le comportement des indicateurs de référence dans l'établissement des budgets annuels à travers une analyse des écarts de gestion.
	Redynamiser le rôle des commissions permanente <i>ad hoc</i> en leur permettant une analyse du projet de budget sur la base d'un « tableau de bord de performance » établi par le président

► **DEFI 2 : BUDGETS PLUS TRANSPARENTS, PLUS PARTICIPATIFS ET PLUS INCLUSIFS**

AXE	ACTION DE PROGRES
Transparence budgétaire	Élaborer et diffuser des « budgets citoyens » facile et intelligible relatant les éléments saillant du budget local
	Garantir la publicité par tous les moyens appropriés des budgets (portails, brochures, médias, ...)
	Favoriser l'utilisation du droit d'accès à l'information financière et fiscale pour la société civile et les citoyens.
	Rendre public les actes des débats sur les projets de budgets animés au niveau des structures et instances de la CT
Consultation publique	Stimuler, voire institutionnaliser une tradition de « dialogue budgétaire » entre la CT et la société civile, à l'occasion du processus de planification ou de budgétisation
	Redynamiser le rôle des instances de concertation prévues par la législation
	Vulgariser les consultations publiques électroniques, en profitant des possibilités d'ouverture permises par les réseaux virtuels
Budgétisation sensible au genre	Prévoir dans les PBT des indicateurs de résultats susceptible d'apprécier l'effectivité de l'approche genre dans l'affectation des ressources
	Établir des rapports annuels par chaque CT sur sa politique budgétaire orientée genre
	Permettre aux femmes de se faire entendre aussi bien dans les instances de concertation prévue par la loi que par les dialogues « informels » animés par la CT

► **DEFI 3 : MOBILISATION INTELLIGENTE DES RESSOURCES**

AXE	ACTION DE PROGRES
Ressources fiscales gérées par la CT	Établir des études monographiques et empiriques sur l'assiette des taxes, droits et redevances gérées par la CT (ex. terrains non bâtis, occupation temporaire du domaine public, ...)
	Rationaliser la fourchette des taux applicables à certaines taxes (Ex. TUTNB)
	Actualiser les arrêtés fiscaux en fonction des nouvelles données économiques et sociale du territoire
Ressources fiscales gérées par l'État	Activer et matérialiser les travaux de recensement de la matière imposables de la TP, TH et la TSC
	Coordonner avec les services de la DGI et de la TGR pour la rentabilisation de mise en recouvrement des TP, TH et la TSC
Péréquation financière	Revisiter les critères actuels de la péréquation financière, notamment pour lutter contre les disparités spatiales
	Maintenir un calendrier régulier des transferts pour accroître la visibilité des CT sur leurs prévisions
	Afficher clairement les critères de répartition des transferts entre CT
	Réglementer les autorisations spéciales pour appuyer certaines CT par rapport aux autres
Ressources non fiscales alternatives	Recenser et valoriser les ressources patrimoniales (immobiliers, forestiers, hydrauliques, ...)
	Moderniser les redevances susceptibles de générer des ressources supplémentaires, sans rompre avec la justice fiscale
	Tisser des financements croisés par des conventions de coopération et de partenariat
	Favoriser le recours aux formules de groupements de CT pour partager les coûts fixés des projets
	Asseoir la création des Société de Développement sur des bases de partenariat et de logique « gagnant-gagnant » entre les CT et ses associés (secteur public et/ou secteur privé)

► **DEFI 4 : ADMINISTRATION FINANCIERE ET FISCALE COMPETENTE**

AXE	ACTION DE PROGRES
Administration budgétaire et comptable	Renforcer les capacités de gestion des services-ordonnateur
	Renforcer les capacités de pilotage des présidents-ordonnateurs des affaires budgétaires et financières
	Établir et mettre en place des processus et des procédures de gestion budgétaire et comptable à l'usage des élus, cadres et agents de la CT
	Mettre en place un dispositif de contrôle interne susceptible de préparer les CT à adopter le contrôle modulé des dépenses
	Établir des tableaux de bord ordonnateur permettant d'analyser et corriger les écarts au temps opportun (engagement, émissions, paiement, ...)
Administration Fiscale Locale	Mieux structurer l'AFL pour prendre dûment en charge ses missions régaliennes (assiette, liquidation, recouvrement, contrôle et contentieux)
	Moderniser les conditions d'accueil des contribuables et la prise en charge de leur réclamation
	Renforcer l'Administration Fiscale locale par les moyens humains qualifiés et des moyens logistiques pour une meilleure rentabilité fiscale
	Mettre à la disposition de l'AFL les moyens lui permettant d'assurer les missions de contrôle et de révision des déclarations fiscales
	Utiliser les technologies pour maîtriser la matière imposable (Système d'information géographique, Gestion Intégrée des recettes, ...)

► Défi 5 : Comptes publics sincères et responsabilisant

AXE	ACTION DE PROGRES
Modalités de reddition de comptes	Faire accompagner les situations financières relatant le règlement du budget par des rapports thématiques sur les performances réalisées
	Redynamiser le rôle des commissions ad hoc en matière d'appréciation des résultats du règlement du budget
	Stimuler un débat public sur les résultats de règlement du budget annuel, surtout que le vote des comptes administratifs est devenu non-lieu
	Rendre public les états financiers synthétiques à l'occasion du règlement du budget par tout moyen approprié (portails, brochures, ...)
Auditabilité des comptes	Mettre en place une fonction d'audit interne au sein des structures des CT
	Soumettre les marchés aux audits internes en observant les seuils d'exigibilité pour les soumettre à un audit
	Assurer la coordination entre les corps de contrôle externe des CT pour ne pas nuire au bon fonctionnement des services des CT (CRC, IGAT, IGF)
Commissions d'enquêtes	Moraliser les commissions d'enquête en évitant de les prendre pour simples truchements de « règlement politique »
	Rendre compte le rapport des commissions d'enquête
Système d'information comptable	Initier les CT pour l'adoption de normes IPSAS quant à la tenue de leur comptabilité
	Introduire la comptabilité des coûts des services publics locaux
	Doter les CT d'une solution technologique leur permettant de tenir leur comptabilité et d'éditer les états financiers, d'une manière standardisée

Note Bibliographique

■ Textes de référence

• Constitution 2011

• Lois

- Loi organique n° 111-14 relative aux régions promulguée par le dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) ;
- Loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces promulguée par le dahir n°1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) ;
- Loi organique n°113-14 relative aux communes promulguée par le dahir n°1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015)
- Dahir n° 1-07-195 du 19 Kaada 1428 (30 Novembre 2007) portant promulgation de la loi n° 47-06 relative à la Fiscalité des Collectivités territoriales
- Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances
- Projet de loi N° 31-13 relatif au **droit** d'accès, tel que voté par le Parlement

• Décrets

- Décret n° 2.17.449 en date du 23 Novembre 2017 relatif à la comptabilité publique des régions et de leurs groupements ;
- Décret n° 2.17.450 en date du 23 Novembre 2017 relatif à la comptabilité publique des préfectures et provinces et de leurs groupements ;
- Décret n° 2.17.451 en date du 23 Novembre 2017 relatif à la comptabilité publique des communes et des établissements de coopération entre les communes.
- Décret n° 2.17.279 du 9 juin 2017 fixant les modalités d'octroi et de remboursement des avances financières consenties par l'Etat à la région.
- Décret n° 2.17.280 du 9 juin 2017 fixant les modalités d'octroi et de remboursement des avances financières consenties par l'Etat à la préfecture ou à la province.
- Décret n° 2.17.281 du 9 juin 2017 fixant les modalités d'octroi et de remboursement des avances financières consenties par l'Etat à la commune.
- Décret n° 2.17.282 du 9 juin 2017 fixant les modalités de dépôts des fonds de la région auprès de la trésorerie générale du Royaume.
- Décret n° 2.17.283 du 9 juin 2017 fixant les modalités de dépôts des fonds de la préfecture ou à la province auprès de la trésorerie générale du Royaume.
- Décret n° 2.17.284 du 9 juin 2017 fixant les modalités de dépôts des fonds de la commune auprès de la trésorerie générale du Royaume.
- Décret n° 2.17.285 du 9 juin 2017 fixant les modalités et les conditions selon lesquelles le résultat général du budget de la région est arrêté.

- Décret n° 2.17.286 du 9 juin 2017 fixant les modalités et les conditions selon lesquelles le résultat général du budget de la préfecture ou de la province est arrêté.
- Nom : Décret n° 2.17.286 du 9 juin 2017 fixant les modalités et les conditions selon lesquelles le résultat général du budget de.pdf
- Décret n° 2.17.287 du 9 juin 2017 fixant les modalités et les conditions selon lesquelles le résultat général du budget de la commune est arrêté.
- Décret n° 2.17.288 du 9 juin 2017 fixant la nature et les modalités d'établissement et de publication des informations et des données contenues dans les états comptables et financiers prévues à l'article 249 de la loi organique n° 111-14
- Décret n° 2.17.289 du 9 juin 2017 fixant la nature et les modalités d'établissement et de publication des informations et des données contenues dans les états comptables et financiers prévues à l'article 219 de la loi organique n° 112-14
- Décret n° 2.17.290 du 9 juin 2017 fixant la nature et les modalités d'établissement et de publication des informations et des données contenues dans les états comptables et financiers prévues à l'article 275 de la loi organique n° 113-14
- Décret n° 2.17.291 du 9 juin 2017 fixant les modalités d'inscription des équilibres du budget, des budgets annexes et des comptes spéciaux de la région dans un état consolidé.
- Décret n° 2.17.292 du 9 juin 2017 fixant les modalités d'inscription des équilibres du budget, des budgets annexes et des comptes spéciaux de la préfecture ou de la province dans un état consolidé
- Décret n° 2.17.293 du 9 juin 2017 fixant les modalités d'inscription des équilibres du budget, des budgets annexes et des comptes spéciaux de la commune dans un état consolidé.
- Décret n° 2.17.294 du 9 juin 2017 fixant les règles régissant les opérations d'emprunts contractés par la région.
- Décret n° 2.17.295 du 9 juin 2017 fixant les règles régissant les opérations d'emprunts contractés par la préfecture ou la province.
- Décret n° 2.17.296 du 9 juin 2017 fixant les règles régissant les opérations d'emprunts contractés par la commune.
- Décret n° 2.17.307 du 3 juillet 2017 fixant le contenu du système d'adressage de la commune et les modalités de son élaboration et de son actualisation.
- Décret n° 2.17.308 du 3 juillet 2017 fixant le seuil minimum de la part relative à l'animation locale des arrondissements
- Décret n 2.17.308 du 3 juillet 2017 fixant le seuil minimum de la part relative à l'animation locale des arrondissements
- Décret n° 2.17.352 du 3 juillet 2017 fixant la nomenclature budgétaire de la préfecture ou de la province
- Décret n° 2.17.353 du 3 juillet 2017 fixant la nomenclature budgétaire de la commune
- Décret n°2.16.305 du 29 juin 2016 fixant la procédure et les délais de préparation de la programmation triennal du budget de la région
- Décret n° 2.16.306 du 29 juin 2016 fixant le contenu de la programmation triennale du budget de la préfecture ou de la province et les modalités de son élaboration
- Décret n°2.16.307 du 29 juin 2016 fixant le contenu de la programmation triennale du budget de la commune et les modalités de son élaboration

- Décret n° 2.16.308 du 29 juin 2016 fixant les conditions et les modalités de virement des crédits ouverts au budget de la région
- Décret n° 2.16.309 du 29 juin 2016 fixant les conditions et les modalités de virement des crédits ouverts au budget de la préfecture et province
- Décret n° 2.16.310 du 29 juin 2016 fixant les conditions et les modalités de virement des crédits ouverts au budget de la commune
- Décret n° 2.16.311 du 29 juin 2016 fixant les modalités de report des crédits ouverts au budget de la région
- Décret n° 2.16.312 du 29 juin 2016 fixant les modalités de report des crédits ouverts au budget de la préfecture et province
- Décret n° 2.16.313 du 29 juin 2016 fixant les modalités de report des crédits ouverts au budget de la commune
- Décret n° 2.16.314 du 29 juin 2016 fixant la liste des documents devant être joints au budget de la région soumis à la commission du budget des affaires financières et de la programmation
- Décret n° 2.16.315 du 29 juin 2016 fixant la liste des documents devant être joints au budget de la préfecture et province soumis à la commission du budget, des affaires financières et de la programmation
- Décret n° 2.16.316 du 29 juin 2016 fixant la liste des documents devant être joints au budget de la commune soumis à la commission du budget des affaires financières et de la programmation
- Décret n° 2.16.317 du 29 juin 2016 fixant les modalités d'élaboration des états financiers et comptables accompagnant le budget de la région
- Décret n° 2.16.318 du 29 juin 2016 fixant les modalités d'élaboration des états financiers et comptables accompagnant le budget de la préfecture et province
- Décret n° 2.16.319 du 29 juin 2016 fixant les modalités d'élaboration des états financiers et comptables accompagnant le budget de la commune
- **Circulaires**
 - Note conjointe n° 16/DCPC/DER fixe également la procédure de décaissement de la part TVA revenant aux collectivités locales
- **Ouvrages, revues, monographies, rapports**
 - FMI, (KOPITS et CRAIG, Manuel sur la transparence en matière de finances publiques, La cinquantième réunion à Washington, le 16 avril 1998, p.6
 - MOTTU (E.), Réforme de la Péréquation Financière et Principe de Subsidiarité, in revue Swiss Political Science Review Volume 3, Issue 3, Autumn 1997, pp.1-19
 - El ARAFI (H.), évaluation du potentiel fiscal de la commune de Marrakech et el Jadida, USAID, 2009 (non publié)
 - Cour des comptes, Rapport sur la fiscalité locale, Mai 2015
 - Cour des comptes, Rapport sur le Fonds d'Équipement Communal, 2015
 - Trésorerie Générale du Royaume, Bulletin Mensuel De Statistiques Des Finances Locales, 2016-2017
 - Banque Mondiale, Dépenses Publiques et Responsabilité Financière, Cadre de Mesure de la Performance (PEFA) , Commune de Casablanca, 2016;

- Banque Mondiale, Royaume du Maroc, la déconcentration outil de modernisation et de régionalisation, juin 2011.
- **Sites Web consultés**
- Portail National des Collectivités Locales : www.pncl.gov.ma
- Cour des Comptes du Royaume du Maroc : www.courdescomptes.ma
- Secrétariat PEFA : www.pefa.org
- Secrétariat Général du Gouvernement : www.sgg.gov.ma

Liste des tableaux, graphes, figures et encadrés

▪ Liste des tableaux

Tableau 1 : grands agrégats des finances locales (en millions de dirhams) au titre de l'année 2017	35
Tableau 2 : Situation des charges et des ressources des CT au titre de l'année 2017 (réalisations)	36
Tableau 3 : Structure des ressources des CT en fin décembre 2017	42
Tableau 4 : Dépenses ordinaires des CT	48
Tableau 5 : dépenses d'investissement des CT	49

▪ Liste des graphes

Graphe 1 : Répartition de la trésorerie disponible à fin décembre 2017	37
Graphe 2 : Engagements des prêts des CT, au titre de l'année 2016	37
Graphe 3 : Décaissement des prêts des CT	38
Graphe 4 : coefficient de solvabilité	39
Graphe 5 : Coefficient de division des risques	40
Graphe 6 : structures des ressources fiscales des CT	44
Graphe 7: structures des recettes fiscales gérées par l'Etat	45
Graphe 8: Structure des recettes des collectivités en 2017	46
Graphe 9 : répartition des ressources par niveau des CT	46
Graphe 10 : répartition des ressources selon les régions	47
Graphe 11 : Structure des dépenses émises	47
Graphe 12 : répartition des ressources par niveau des CT	49
Graphe 13 : répartition des ressources selon les régions	50
Graphe 14 : structure du stock des restes à recouvrer en 2013	55
Graphe 1 : Trame des recommandations pour améliorer les mécanismes de redevabilité	75

▪ Liste des figures

Figure 1 : contexte juridico-institutionnel des CT en mutation	8
Figure 2: nouveaux principes des finances locales	13
Figure 3 : Deux paramètres du principe de visibilité des finances locales	13
Figure 4: schéma simplifié de la Programmation Budgétaire Triennale (PBT)	14
Figure 5 : trois grandeurs de la transparence des finances locales	16
Figure 6 : Utilité des informations budgétaires tout au long du cycle budgétaire	17
Figure 7 : principe de la libre administration axée sur la performance	20
Figure 8 : diagramme logique des résultats	21
Figure 9 : paramètres budget participatif et inclusif à l'échelon local	22

Figure 10 : instances de concertation selon le niveau de la CT.....	23
Figure 11 : paramètres d'une Budgétisation sensible au genre au niveau des CT.....	24
Figure 12 : Formes de coopération et de solidarité entre CT.....	25
Figure 13 : Objectifs de l'étude sur les Ressources et les Dépenses des Collectivités Territoriales	31
Figure 14 : problématique de l'étude	31
Figure 15 : Matériaux méthodologiques de l'étude	32
Figure 16 : Groupes cibles des Entretiens Semi-Dirigés (ESD)	34
Figure 17 : répartition des encaissements par région.....	39
Figure 18 : cartographie des méta-contraintes des finances locales.....	51
Figure 19 : Accros de la mobilisation des ressources potentielles des CT.....	52
■ Liste des encadrés	
Encadré 1 : Nouvelle réglementation des finances des CT	12
Encadré 2 : mécanisme péréquationnel de la TVA	61



ESPACE ASSOCIATIF

55, Rue Melouiya, Appt.1, Agdal, Rabat

Tél. : 05 37 77 43 41/Fax : 05 37 77 41 83

www.espace-associatif.ma / contact@espace-associatif.ma

Dépôt Légal : 2018MO2669

ISBN : 978-9920-35-994-8
