

L'Autonomie Financière des Collectivités Territoriales au Maroc: entre Acquis et Défis de la Libre Administration



Najat Zarrouk

Membre du Comité des Experts de l'Administration Publique de l'ONU - Maroc

الاستقلال المالي للجماعات الترابية في المغرب: بين المكتسبات وتحديات التدبير الحر

ملخص

تعرض الدكتورة نجاة زروق، وهي عضوة لجنة الخبراء في الإدارة العامة لدى هيئة الأمم المتحدة، اتجاه المملكة المغربية إلى تثبيت نظام اللامركزية للجماعات الترابية في إطار من الثوابت الوطنية التاريخية والدينية للمملكة ولاعتبارات إدارية وعملية تأخذ في بعض نماذج الإدارة العامة الحديثة. تميّزت السياسة العامة اللامركزية منذ الاستقلال، بمقاربات متعددة الجوانب هدفت إلى ترسيخ الجماعات الترابية كفاعل أساسي في دينامية التنمية، إلى جانب الدولة والقطاع الخاص وفعاليات المجتمع المدني، كانت آخرها اعتماد الهوية الموسّعة في إطار تفعيل دستور العام 2011. وقد تمت عملية نقل السلطات والمسؤوليات والصلاحيات للجماعات الترابية، ودعم الاستقلال المحلي لهذه الهيئات، من خلال عملية تدريجية: (1) إحداث نظام للضرائب المحلية منذ الستينيات من القرن الماضي، (2) ونقل جزء من ضرائب الدولة إلى الجماعات الترابية، منها على سبيل المثال 30 في المئة على الأقل من الضريبة على القيمة المضافة منذ العام 1986، (3) وإصلاح نظام الصفقات أو المشتريات العمومية، (4) إلى جانب تقديم الدعم في هيئة التدريب ودعم القدرات، مع إخضاع هذه الهيئات للرقابة الإدارية والقضائية.

وفي الوقت الذي تعدّ التجربة المغربية نموذجاً يُحتذى لما تتضمنه من قوانين وممارسات جيدة يغلب عليها طابع الحزم والتدرّج، فإن انكباب السلطات العمومية حالياً على إيجاد حل للنواقص هو مسألة أساسية في إطار تفعيل مقتضيات الدستورية.

الكلمات المفتاح

المغرب، اللامركزية، التدبير الحر، الجماعات الترابية، نقل السلطات والصلاحيات، القدرات المالية، نظام الضرائب المحلية، نظام المحاسبة العمومية المحلية، الاستقلال المحلي.

Introduction

Etat unitaire et Monarchie constitutionnelle, le Royaume du Maroc a opté pour la décentralisation dès les premières années de l'indépendance, en veillant à la mise en place de structures administratives territoriales tenant compte de deux impératifs: d'un côté, l'impératif de l'unité nationale qui consiste à assurer un minimum d'homogénéité et de cohérence; de l'autre, l'impératif de la diversité devant l'existence de particularités et d'aspirations propres aux différentes parties du territoire national.⁽¹⁾

Toute une série de réformes seront mises en place à cet effet par l'Etat depuis pratiquement 1960 à nos jours, dont la dernière étape correspond à la mise en œuvre des dispositions de la Constitution adoptée en 2011. Ces réformes vont se traduire par un transfert de pouvoirs, de responsabilités et de compétences vers les collectivités territoriales (CT) et par le transfert de moyens pour la promotion d'une véritable autonomie locale, notamment par la promotion et la consolidation des finances locales.

C'est ainsi que les CT occupent une place privilégiée dans la dynamique de développement au Maroc (II), ce qui a nécessité la conception et la mise en œuvre d'importantes réformes en matière d'autonomie financière (III), loin encore de conforter l'autonomie locale des entités décentralisées à l'ère du principe de la libre administration (IV).

La place des collectivités territoriales au Maroc

Au lendemain de l'Indépendance (1956), les CT au Maroc qui bénéficient d'un "statut privilégié" (A), (Zyani, 2002) ont connu une évolution progressive, devenant ainsi un acteur stratégique dans la dynamique de développement du pays (B).

1- Bref rappel historique de l'évolution de la décentralisation au Maroc

De 1959 à 1963, une série de textes fondateurs⁽²⁾ de la décentralisation marocaine fut adoptée. Cependant, les contraintes de l'aménagement du territoire et de l'encadrement

(...) les collectivités territoriales CT jouent un rôle stratégique en matière de développement humain, social, culturel, environnemental, économique, de services et d'équipements de proximité, intervenant pour plus du tiers dans les investissements publics et pour plus de 11% dans les dépenses globales de l'Etat

des populations ainsi que le manque de cadres qualifiés ont fait en sorte que ce sont les représentants de l'Etat qui étaient en charge d'assurer l'essentiel des actes de l'administration publique, tant au niveau central qu'au niveau territorial, notamment à travers les mécanismes de l'ordonnancement ou de l'exécution des délibérations des assemblées locales.⁽³⁾

Entre 1976 et 1997, plusieurs autres réformes seront adoptées en vue de consolider le processus de la décentralisation, dont les réformes de la charte communale, des finances locales et de la fiscalité locale, ainsi que le transfert d'une partie du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux CT. En témoigne aussi

l'organisation de sept colloques nationaux des CT sous la supervision du Souverain du pays, pour à la fois dresser le bilan de la décentralisation, examiner les contraintes et proposer à l'Etat des pistes de réformes.

La décentralisation connaîtra un premier renouveau, entre 2002 et 2010, avec la réforme du Code électoral, l'amélioration des modalités de fonctionnement des assemblées locales, l'intégration des principes de la bonne gouvernance et l'allègement de la tutelle, et plus tard un second renouveau dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la

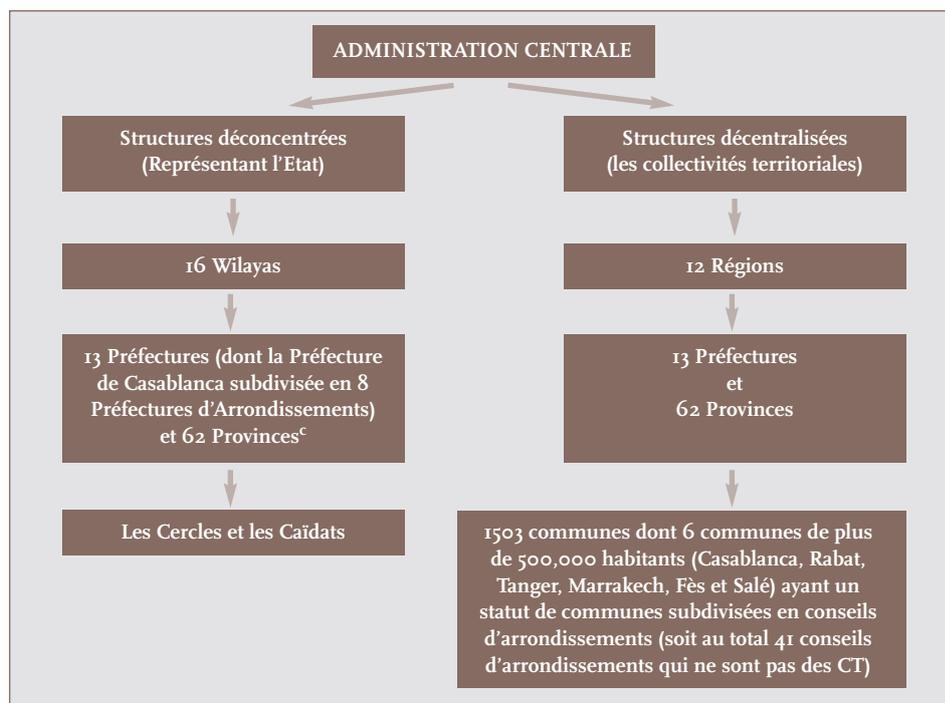
Constitution de 2011, notamment à travers le chantier de la régionalisation avancée qui donnera lieu non seulement à une nouvelle réorganisation territoriale intégrée, mais aussi au positionnement des CT comme partenaire majeur de l'Etat. A cet effet, le nouveau cadre juridique décentralisation adopté en 2015 fixe les conditions d'organisation et de fonctionnement des CT, leur régime financier, les mécanismes de coopération et de partenariat ainsi que les règles de gouvernance relatives au bon fonctionnement de la libre administration et à la reddition des comptes.

La décomposition des dépenses globales affiche une prédominance des dépenses de fonctionnement, essentiellement de la masse salariale

2- Les collectivités territoriales au Maroc: un acteur majeur du développement

Après avoir été soumises à un régime de tutelle strict et contraignant, exercée à la fois par le ministère de l'Intérieur (ou délégué aux walis et aux gouverneurs) et par le ministère de l'Economie et des Finances (ou délégué à ses représentants territoriaux), l'organisation administrative du Maroc repose, en vertu de la Constitution et des textes pris pour son application, sur les structures suivantes:

Figure No. (1)
L'organisation administrative du Royaume du Maroc



Les CT exercent d'importantes compétences qui leur ont été progressivement transférées par l'Etat et qui sont de trois catégories: d'abord les compétences propres qui sont exercées dans le cadre du principe de la libre administration couvrant plusieurs aspects liés au développement et à l'aménagement du territoire; ensuite les compétences partagées avec l'Etat qui le sont sur une base contractuelle, à l'initiative de l'Etat ou à la demande d'une CT; et enfin, les compétences transférées ou transférables par l'Etat aux CT qui se basent elles, sur le principe de subsidiarité, de progressivité, de différenciation entre les CT, et surtout sur le principe de la corrélation entre le transfert de compétences et le transfert des ressources correspondantes.⁽⁶⁾

Sur cette base, les CT jouent un rôle stratégique en matière de développement humain, social, culturel, environnemental, économique, de services et d'équipements de proximité, intervenant pour plus du tiers dans les investissements publics et pour plus de 11% dans les dépenses globales de l'Etat (Bensouda, 2014), et gérant d'importantes ressources humaines et financières. Elles sont aussi impliquées dans une multitude de conventions de partenariat, au niveau national, continental et international.

Les principales réformes en matière d'autonomie financière des collectivités territoriales

Au-delà de l'importance des responsabilités et compétences transférées par l'Etat vers les entités décentralisées, c'est sur le terrain de l'autonomie financière que l'on juge réellement la place des CT (COE, 2008) (CGLU, 2010). Si la décentralisation implique une mutation profonde et complète de l'Etat, de sa puissance, de son autorité, de ses ressources et de sa manière de gérer ses territoires et ses populations, la démocratie locale et la réussite du processus de décentralisation restent tributaires de l'existence d'un réel

pouvoir financier local et de la mobilisation des ressources fiscales, en parfaite cohérence et synergie avec le pouvoir financier et fiscal de l'Etat.

Partant de là, les finances locales ont connu deux réformes fondamentales: la première relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements⁽⁷⁾, dont certaines dispositions continueront d'être applicables, en attendant la finalisation de la nomenclature juridique régissant le processus de décentralisation; la seconde entre dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la Constitution de 2011⁽⁸⁾, à travers les lois organiques adoptées en 2015⁽⁹⁾, régissant dorénavant

les CT, sans oublier l'impact de la nouvelle Loi organique n° 130-13 relative à la Loi des Finances⁽¹⁰⁾ dont l'objectif principal est d'améliorer la performance au niveau des finances de l'Etat. Sur la base de cet important cadre juridique, les finances locales qui répondent aux principes classiques reconnus en la matière, se présentent comme suit:

1- Le budget des collectivités territoriales

Le budget des CT est l'acte par lequel est prévu et autorisé, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de la CT.⁽¹¹⁾ Il comprend deux parties dont la première décrit les opérations de fonctionnement tant en recettes qu'en dépenses, et la deuxième est relative aux opérations d'équipement et présente l'ensemble des

(...) les collectivités territoriales CT sont incitées à remettre en question leurs façons de gérer les affaires locales, en mobilisant les ressources locales et leur potentiel fiscal, en se basant sur une gouvernance participative ouverte à tous les acteurs opérant au niveau territorial et local

ressources affectées à l'équipement et l'emploi qui en est fait. Le budget peut comprendre, en outre, des budgets annexes⁽¹²⁾ et des comptes spéciaux.⁽¹³⁾

En conformité avec la nouvelle Loi organique des finances, les Lois organiques relatives aux CT ont pris acte de l'ensemble des principes et mécanismes allant dans le sens de l'amélioration de la performance financière au niveau local.

Les présidents des conseils des CT exécutent les délibérations et décisions de ces conseils, y compris en matière financière et budgétaire, et sont surtout ordonnateurs de leurs budgets⁽¹⁴⁾, ce qui représente une avancée significative en matière d'autonomie locale et financière à la fois pour la région ainsi que pour la préfecture et la province.⁽¹⁵⁾

2- Les ressources des collectivités territoriales

Les ressources des CT ont connu d'importantes améliorations également depuis l'Indépendance. Elles sont constituées des transferts de l'Etat, du produit de la fiscalité locale, des produits du patrimoine, des ressources d'emprunt, outre diverses autres ressources.⁽¹⁶⁾

Les ressources transférées par l'Etat sont constituées essentiellement de la part des CT dans le produit de la TVA (au moins 30%) depuis 1986, de l'impôt sur les sociétés (IS) et de l'impôt sur le revenu (IR) ainsi que des fonds de concours octroyés par l'Etat et les établissements et entreprises publics. C'est ainsi que dans le cadre de la promotion de la régionalisation avancée et de l'autonomie régionale, l'Etat affectera, aux régions qui bénéficient de la prééminence par rapport aux autres CT en matière de développement régional, d'aménagement du territoire et de promotion de l'intercommunalité, 5% du produit de l'IS, 5% de l'IR et 20% du produit de la taxe sur les contrats d'assurance, outre les crédits du Budget général de l'Etat qui atteindront un plafond de 10 milliards de dirhams à l'horizon 2021.⁽¹⁷⁾ La région peut également compter sur ses ressources propres, dont la fiscalité locale composée de trois taxes principales: la taxe sur les permis de chasse, la taxe sur les exploitations minières et la taxe sur les services portuaires. En vue de la mise en œuvre du principe de la solidarité prévue aussi par la Constitution, il est créé un Fonds de mise à niveau sociale au profit des régions, ainsi qu'un Fonds de solidarité interrégionale visant la répartition équitable des ressources et la réduction des disparités entre elles.⁽¹⁸⁾

Par ailleurs, considérée comme une composante importante du système fiscal marocain, la fiscalité locale a connu d'importantes réformes depuis 1962 dont celle adoptée en 2007, passant d'une fiscalité cédulaire qui favorisait la multiplication d'impôts et taxes⁽¹⁹⁾, à une fiscalité plus rationnelle et concentrée, permettant un meilleur rendement et évitant la superposition d'imposition avec la fiscalité de l'Etat. Elle couvre deux catégories de ressources:

- **la fiscalité locale dont l'assiette est assurée par les Services de l'Etat pour le compte des communes** et constituée de la taxe professionnelle, la taxe d'habitation et la taxe de services communaux (soit 16,9% environ des ressources globales communales), comme explicité dans le tableau 1 joint en annexe;
- **et la fiscalité locale dont l'assiette est assurée par les CT elles-mêmes** et constituée de taxes, droits et redevances (soit 24% de leurs ressources globales). Les CT sont

Les budgets des collectivités territoriales CT ne peuvent être visés par le représentant de l'Etat s'ils ne prévoient pas l'inscription des dépenses obligatoires dont la liste est établie par les Lois organiques régissant les CT

chargées de l'établissement des taxes, impôts et redevances conformément aux délibérations de leurs conseils. Elles déterminent l'assiette, les modalités de recouvrement et la fixation des taux de certains impôts et taxes. Néanmoins, ces recettes demeurent faibles par rapport à celles affectées par l'Etat, en raison de contraintes liées à la maîtrise de l'assiette, au contrôle, au contentieux et au recouvrement.

Table No. (1)
Les taxes instituées au profit des CT et gérées par elles-mêmes

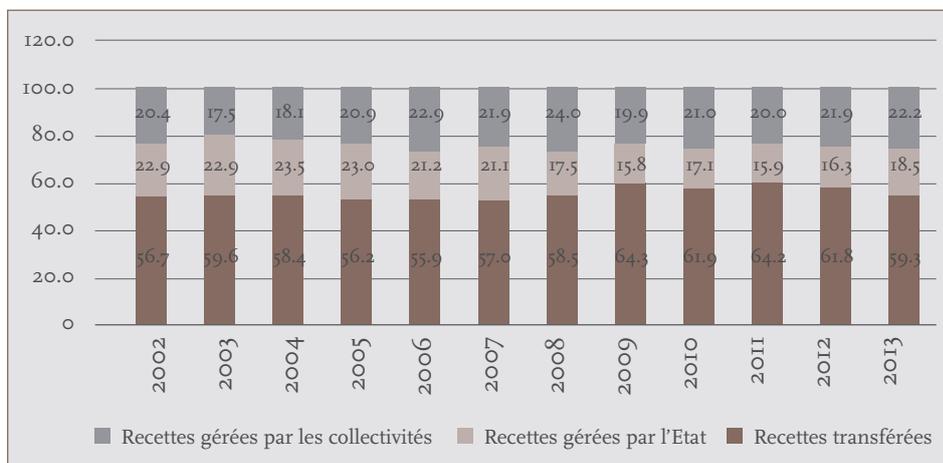
Les différentes catégories de collectivités territoriales	Les taxes
Les communes	Taxes sur les terrains urbains non bâtis
	Taxes sur les opérations de constructions
	Taxes sur les opérations de lotissements
	Taxes sur les débits de boissons
	Taxe de séjour
	Taxes sur les eaux minérales et de table
	Taxes sur le transport public de voyageurs
Les préfectures et provinces	Taxes sur l'extraction des produits de carrières
	Taxe sur les permis de conduire
	Taxes sur les véhicules automobiles soumis à la visite technique
Les régions	Taxes sur la vente des produits forestiers
	Taxes sur les permis de chasse
	Taxes sur les exploitations minières
	Taxes sur les services portuaires

Source: Ministère de l'Intérieur (Maroc), Le Guide de la fiscalité locale, décembre 2008.

La décentralisation ne peut réussir sans une valorisation des ressources humaines (...) surtout en matière de gestion des finances locales dont la complexité et la technicité ne sont pas à démontrer

Pour ce qui est des recettes d'emprunt des CT, presque exclusivement auprès du Fonds d'équipement communal (FEC) créé en 1959 et faisant œuvre de banque des CT, elles représentent une part relativement modeste dans leurs ressources de financement (5,3% des ressources globales en 2013) (Bensouda, 2014). Le recours à l'emprunt reste en effet très encadré, car tout dérapage à ce niveau mettrait à contribution le budget de l'Etat en tant qu'assureur en dernier recours.⁽²⁰⁾

Figure No. (2)
Structure des recettes des collectivités territoriales (en%)



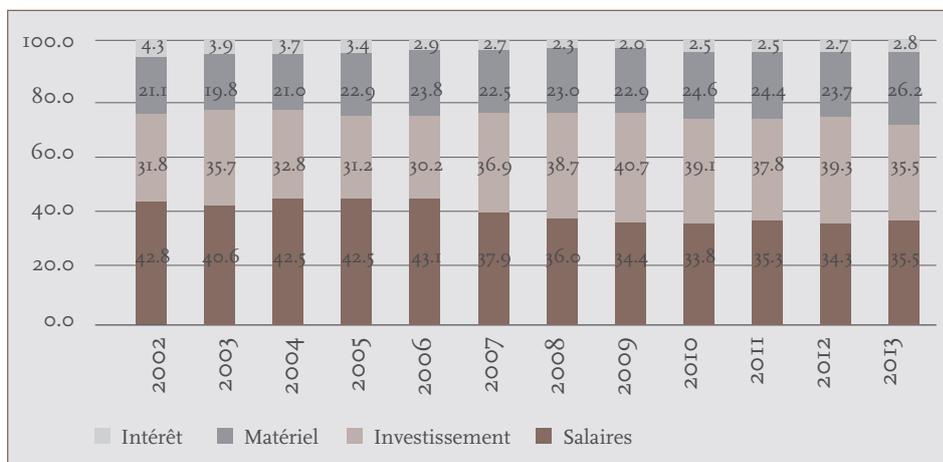
Source: Bensouda, N., 2014. L'Etat territorial au Maroc et en France: quelles synergies entre les finances de l'État et les finances des collectivités territoriales?, op. cit.

3- Les charges des collectivités territoriales

Les charges des CT et de leurs groupements comprennent les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissements dont l'analyse et l'évolution laissent apparaître ce qui suit:

- La décomposition des dépenses globales affiche une prédominance des dépenses de fonctionnement, essentiellement de la masse salariale qui est en constante augmentation d'année en année (38% en moyenne des dépenses effectuées entre 2002 et 2013); (Bensouda, 2014).

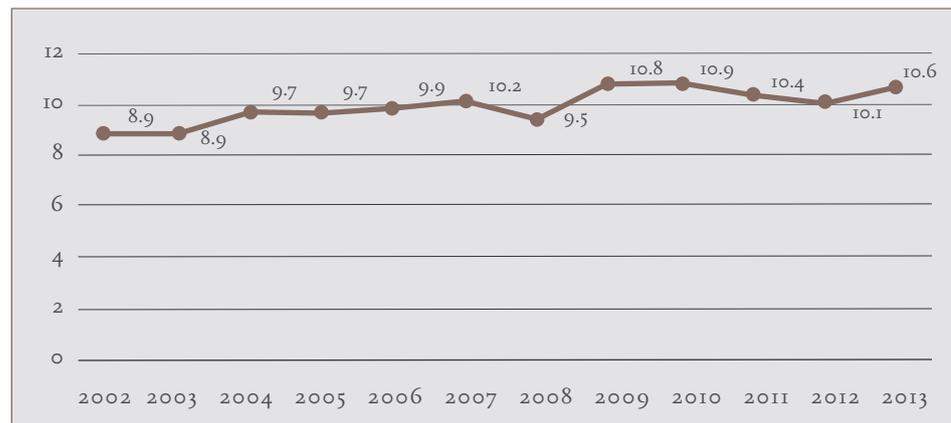
Figure No. (3)
Structure des dépenses des collectivités territoriales (en%)



Source: Bensouda, N., 2014. L'Etat territorial au Maroc et en France..., op. cit.

La part des dépenses des CT dans le total des dépenses globales réalisées par l'Etat et les CT, reste modeste, ne dépassant guère 11% de ces dépenses;

Figure No. (4)
Part des dépenses des collectivités territoriales dans les dépenses de l'Etat et des collectivités territoriales (en %)



Source: Bensouda, N., 2014. L'Etat territorial au Maroc et en France..., op. cit.

- Les dépenses d'investissement des CT demeurent confinées à la réalisation des services publics de base. Chaque année en effet, la note de présentation du projet de Loi de Finances comprend un paragraphe sur la part des dépenses d'investissement des CT, sans plus de précision. Ainsi, en 2015, cette part est de l'ordre de 13 milliards de dirhams, sur un volume global des investissements publics de près de 189 milliards de dirhams (soit environ 7%),⁽²¹⁾
- Les budgets des CT ne peuvent être visés par le représentant de l'Etat s'ils ne prévoient pas l'inscription des dépenses obligatoires dont la liste est établie par les Lois organiques régissant les CT. Il s'agit notamment des traitements et indemnités du personnel, des primes d'assurances, des frais de consommation d'eau, d'électricité et des télécommunications, des dettes exigibles, des contributions aux groupements des CT, des engagements financiers résultants des conventions et contrats conclus par ces entités, des dépenses relatives à l'exécution des jugements prononcés à l'encontre des CT⁽²²⁾, outre la dotation globale de fonctionnement des conseils d'arrondissements pour les six (6) communes soumises à un tel statut.

4- Les principales réformes en matière de marchés publics intéressant les collectivités territoriales

La passation et l'exécution des marchés publics ont connu, depuis 1998, une série de réformes dont la dernière est celle intervenue en 2013⁽²³⁾, marquant un saut qualitatif en la matière et comportant les axes d'innovation suivants: l'unicité de la réglementation des marchés publics qu'il s'agisse des marchés publics de l'Etat, des établissements publics ou des CT, la simplification et la clarification des procédures, le renforcement des procédures

de recours à la concurrence et l'amélioration du climat des affaires, la promotion de la transparence et de l'éthique, la dématérialisation de la commande publique, ainsi que l'introduction de plusieurs innovations en matière de recours et de règlement des litiges.⁽²⁴⁾ De même, les Lois organiques de 2015 régissant les CT qui renvoient au décret susvisé comportent des dispositions sur la commande publique de ces entités, notamment pour ce qui est de la garantie de la liberté d'accès, de l'égalité de traitement, de la garantie des droits, de la transparence et de la bonne gouvernance.

5- Le contrôle exercé sur les finances locales

Outre le fait que la Constitution de 2011 consacre, en son article 1er, les principes de la bonne gouvernance et la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes, le contrôle de la gestion des finances locales et de la performance des CT et de leurs groupements relève de plusieurs instances étatiques, à savoir la Cour des Comptes, les Cours régionales des Comptes, le Ministère de l'Economie et des Finances, à travers l'Inspection Générale des Finances (IGF), la Trésorerie Générale du Royaume et ses représentants territoriaux (trésoriers, receveurs et comptables publics), le Ministère de l'Intérieur à travers l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT) et les représentants de ce département que sont les walis et les gouverneurs.⁽²⁵⁾

L'expérience du Maroc, telle qu'analysée plus haut, forcément sommaire, permet d'avancer que le Maroc fait partie des pays qui offrent à leurs CT l'un des environnements institutionnels les plus favorables à leur action et à leur autonomie, moyennant une forte volonté politique pour une démocratie territoriale et locale comme choix politique, une édification irréversible mais progressive du processus de la décentralisation, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre de plusieurs politiques publiques de la part de l'Etat et de ses différents représentants visant l'appui, l'assistance, le conseil, l'accompagnement, l'édification et le renforcement des capacités aux profit des entités décentralisées.

Malgré cela, un certain nombre d'améliorations s'avèrent nécessaires pour que cet environnement soit réellement au service de l'autonomie locale, et au-delà au service du développement humain, territorial et durable.

Quelques pistes de réforme pour une meilleure consolidation de l'autonomie locale

Bien qu'elle soit une constante des préoccupations des pouvoirs publics au Maroc, l'autonomie locale au niveau des CT serait davantage consolidée et en phase avec le principe de la libre administration, si elle tient compte des principales problématiques suivantes:

1- La finalisation de l'arsenal juridique régissant les CT

Il s'agit de veiller à compléter, dans des délais raisonnables, l'arsenal juridique régissant la décentralisation, adopté dans le cadre de la mise en œuvre de la Constitution de 2011, notamment par l'élaboration de l'ensemble des textes d'application auxquels renvoient à la fois la Constitution et les Lois organiques de 2015.

(...) la démocratie locale et la réussite du processus de décentralisation restent tributaires de l'existence d'un réel pouvoir financier local et de la mobilisation des ressources fiscales, en parfaite cohérence et en synergie avec le pouvoir financier et fiscal de l'Etat

2- La conception et la mise en œuvre d'une nouvelle feuille de route en matière de formation, de développement et de renforcement des capacités au niveau territorial

La décentralisation ne peut réussir sans une valorisation des ressources humaines (élus locaux, dirigeants, managers et agents), surtout en matière de gestion des finances locales dont la complexité et la technicité ne sont pas à démontrer... Ce processus doit aussi être appréhendé à trois niveaux interdépendants et complémentaires (individuel, institutionnel et sociétal), tout en ralliant plusieurs approches, et essentiellement l'approche participative.⁽²⁶⁾

3- L'ancrage des principes de la bonne gouvernance dans la gestion locale, à travers l'assainissement des finances locales

La réussite du chantier de la décentralisation implique la mise en place des principes de la bonne gouvernance. En effet, la gouvernance locale gagnerait à être renforcée par des codes de conduite, ciblant à la fois les élus locaux et les ressources humaines des CT.

Dans le contexte de contraintes financières, les CT sont incitées à remettre en question leurs façons de gérer les affaires locales, en mobilisant les ressources locales et leur potentiel fiscal en se basant sur une gouvernance participative ouverte à tous les acteurs opérant au niveau territorial et local.

L'autonomie financière paraît jusqu'à présent davantage axée sur la dimension budgétaire que fiscale, se basant beaucoup plus sur les ressources transférées ou gérées par l'Etat, que sur la mobilisation des ressources propres, ce qui a fini par développer une sorte d'inertie de la part des élus locaux. En effet, malgré l'augmentation des ressources des CT, celle-ci laisse apparaître une prépondérance des ressources transférées par l'Etat, qui représentent en moyenne 79%, et montre la forte dépendance des CT vis-à-vis de l'Etat.

Les dotations de la TVA ne sont souvent débloqué qu'en milieu d'année, ce qui décourage les CT et retarde l'application de leurs programmes, sans oublier que les critères et les modalités de répartition du produit de la TVA devraient être revus pour s'adapter au nouveau contexte de la décentralisation.

Enfin, s'agissant des mécanismes de solidarité qui visent à réduire les disparités financières entre CT, il y a lieu de noter que jusqu'à présent, le système en vigueur au Maroc a été fondé exclusivement sur des mécanismes de solidarité verticale, prenant la forme de transferts de l'Etat vers les CT, qui ont montré leurs limites et donné lieu à des circuits de lobbying entre l'administration centrale et les CT. Ce système gagnerait à être renforcé par un dispositif de solidarité horizontale, notamment dans le cadre du Fonds de mise à niveau sociale et du Fonds de solidarité interrégionale prévus par la Constitution et le nouveau cadre juridique régissant la région.

Néanmoins, ces recettes demeurent faibles par rapport à celles affectées par l'Etat, en raison de contraintes liées à la maîtrise de l'assiette, au contrôle, au contentieux et au recouvrement

Notes

- (1) D'où le recours à deux techniques classiques du Droit administratif: la décentralisation et la déconcentration, avec une forte inspiration du modèle français.
- (2) Notamment le Code des libertés publiques (1958), la première loi électorale communale (1959), l'octroi de la garantie constitutionnelle pour les assemblées locales à partir de 1962...
- (3) Les représentants de l'Etat étaient donc à la fois les ordonnateurs du budget communal, provincial et préfectoral.
- (4) Un projet de texte est en cours d'approbation par le gouvernement pour la mise en conformité du découpage des wilayas avec celui des 12 régions.
- (5) Les préfectures et les provinces, à la fois structures déconcentrées et décentralisées, sont soumises au même statut juridique; la préfecture couvre un périmètre territorial essentiellement urbain, tandis que la province elle, couvre un périmètre essentiellement rural.
- (6) En vertu de l'article 141 de la Constitution, "Tout transfert de compétences de l'Etat vers les régions et les autres collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes". Ce principe a été affirmé également dans les nouveaux textes régissant les CT adoptés en 2015.
- (7) Loi n° 45-08 promulguée par le Dahir n° 1-09-02 du 18 février 2009, publiée dans le bulletin officiel n° 5714 du 5 mars 2009.
- (8) L'article 146 de la Constitution ne dispose qu'une loi organique fixe notamment le régime financier ainsi que l'origine des ressources financières des CT.
- (9) Cf. Dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la Loi organique n° 111-14 relative aux régions (BO n° 6380 du 23 juillet 2015); Dahir n° 1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la Loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et aux provinces (BO n° 6380 du 23 juillet 2015) et Dahir n° 1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la Loi organique n° 113-14 relative aux communes (BO n° 6380 du 23 juillet 2015), voir aussi Portail national des collectivités locales, ministère de l'Intérieur du Maroc, in www.pncl.org.
- (10) Cette Loi organique a été promulguée par le Dahir n° 1-15-62 du 2 juin 2015, bulletin officiel n° 6370 du 18 juin 2015.
- (11) L'année budgétaire commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre de la même année.
- (12) Les budgets annexes décrivent des opérations financières de certains services qui n'ont pas été dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend, essentiellement, à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à rémunération.
- (13) Les comptes spéciaux ont pour objet soit de décrire des opérations qui, en raison de leur spécialisation ou d'un lien de cause à effet réciproque entre la recette et la dépense, ne peuvent être commodément incluses dans le cadre du budget; soit de décrire des opérations en conservant leur spécificité et en assurant leur continuité d'une année budgétaire sur l'autre; soit de garder trace, sans distinction d'année budgétaire, d'opérations qui se poursuivent pendant plus d'une année. Ils comprennent les comptes d'affectation spéciale et les comptes de dépenses sur dotations.
- (14) Cf. article 209 de la Loi organique relative aux régions, article 187 de la Loi organique relative aux préfectures/provinces et article 196 de la Loi organique relative aux communes.
- (15) Au niveau communal, le président du conseil communal est ordonnateur du budget depuis la Charte communale de 1976.
- (16) Il s'agit des revenus de la propriété et des participations, des fonds de concours, des dons et legs, d'autres recettes et ressources diverses.
- (17) Cf. article 188 de la Loi organique n° 111-14 relative aux régions.
- (18) Article 142 de la Constitution et articles 229 à 236 de la Loi organique relative à la région, op. cit.
- (19) Voir 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 locales (BO n° 5583 du 3 décembre 2007), complétée par la Loi n° 39-07 promulguée par le Dahir n° 1-07-209 du 16 hija 1428 (27 décembre 2007) (BO n° 5591 du 31 décembre 2007); Guide de la fiscalité locale édité par le ministère de l'Intérieur, décembre 2008; Cour des comptes, Rapport sur la fiscalité locale, mai 2015, www.courdescomptes.ma. La loi n° 47-06 a réduit considérablement le nombre des impôts, taxes et redevances, soit 17 au lieu de 42 auparavant.
- (20) Si en France, il existe des garde-fous similaires, comme l'encadrement du recours à l'emprunt (contrôle des comptes par l'Etat, le code général des collectivités locales n'autorise le recours à l'emprunt que pour financer des investissements et non des frais courants, depuis 1993, l'administration a mis en place un réseau d'alerte interne sur les finances des communes qui détecte celles se retrouvant dans des situations critiques, en surveillant notamment le niveau d'endettement et la pression fiscale, ou la mise sous tutelle du représentant de l'Etat en cas de dérapage de la part d'une CT), aux Etats-Unis (Etat fédéral), la ville de Detroit (700 000 habitants), a été déclarée en faillite le 18 juillet 2013, grevée par une dette de quelque 18 milliards de dollars (13,7 milliards d'euros), cf. Journal Le Monde du 19 juillet 2013, "Une ville peut-elle-faire faillite en France?", www.lemonde.fr.
- (21) Dans la Note de présentation du projet de loi de finances de l'année 2015, on peut lire ce qui suit: «Les budgets d'investissement des collectivités territoriales sont consacrés principalement à la mise en place des infrastructures destinées à améliorer les conditions de vie des populations. Les efforts seront concentrés sur l'extension et le renforcement des réseaux de voirie et d'assainissement, les constructions d'infrastructures culturelles, sportives et de loisirs, de marchés et d'édifices publics ainsi que les aménagements de jardins et d'espaces verts. Les dépenses y afférentes s'élèvent globalement à 13 milliards de dirhams environ», voir www.finances.gov.ma. Il en va de même du Rapport d'activités du ministère de l'Intérieur (annuel) à l'occasion de la présentation au Parlement du projet de budget du ministère; voir aussi Rapport de la Commission consultative de la régionalisation sur la régionalisation avancée, Livre III, www.region-alisationavancee.ma.
- (22) Cf. article 196 de la Loi organique relative aux régions, article 174 de la Loi organique relative aux préfectures et provinces et article 181 de la Loi organique relative aux communes.
- (23) Voir Décret n° 2-12-349 du 20 mars 2013 relatif aux marchés publics, in <https://www.marchespublics.gov.ma>.
- (24) Cf. www.marchespublics.gov.ma; la Revue de la Trésorerie générale du Royaume n° 7 février 2009, numéro spécial sur les marchés publics et n° 9 août 2012, numéro spécial sur le programme de la dématérialisation de la commande publique au service de la transparence des marchés publics.
- (25) Cf. ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration, Les organes de contrôles et leur rôle dans la lutte contre la corruption, octobre 2011, www.mmsp.gov.ma, le Titre X de la Constitution et Loi n° 99-62 portant Code des juridictions financières (Cour des comptes et cours régionales des comptes, Dahir n° 1.59.269 du 14 avril 1960 relatif à l'IGF, décret n° 2.94.100 du 16 Juin 1994 relatif à l'IGAT).
- (26) Voir Najat Zarrouk: "Renforcer les capacités nationales et locales en matière de gestion du développement durable", Organisation des Nations Unies, Conseil économique et social, Comité des experts de l'administration publique (CEPA), XIII^e session, du 7 au 11 avril 2014, document officiel E/C.16/2014/1, www.unpan.org; Centre européen de gestion des politiques de développement. Ressources: Qu'est-ce que le renforcement des capacités?, 9 juillet 2003.

Annexes

Tableau No. (1)
Les taxes instituées au profit des communes et gérées par l'Etat

	Taxe professionnelle (ex patente)	Taxe d'habitation	Taxe de services communaux
Champ d'application	C'est un impôt direct, perçu en grande partie au profit des communes et des chambres consulaires relevant de leur territoire. Elle est due, chaque année, par toute personne physique ou morale, de nationalité marocaine ou étrangère, exerçant au Maroc une activité professionnelle à but lucratif. Ces activités sont regroupées dans trois classes (Classe 1, Classe 2 et Classe 3). Sont également assujettis à la taxe, les fonds créés par voie législative ou par convention, ne jouissant pas de la personnalité morale et dont la gestion est confiée à des organismes de droit public ou privé. La base imposable taxe est établie sur la valeur locative annuelle brute, normale et actuelle des immobilisations corporelles dont a disposé le redevable pour son activité. Des exonérations permanentes et temporaires sont prévues par la loi.	- A l'intérieur des périmètres des communes urbaines; - Dans les zones périphériques des dites communes telles que définies par la loi relative à l'urbanisme (1992); - les centres délimités désignés par voie réglementaire; - dans les stations estivales, hivernales et thermales.	Même champ d'application de la taxe d'habitation
Base imposable	- La valeur locative annuelle brute, normale et actuelle au 1er janvier de l'année de l'imposition, pour les locaux professionnels; - Prix de revient des constructions, matériels, outillages, agencements et aménagements pour les établissements hôteliers.	La taxe est assise sur la valeur locative des immeubles, déterminée par voie de comparaison, par la Commission de recensement prévue par la loi. Ladite valeur est fixée d'après la moyenne des loyers pratiqués pour les habitations similaires situées dans le même quartier. Elle est révisée tous les cinq ans par une augmentation de 2% de la valeur locative initiale.	La taxe est assise sur la valeur locative: - des immeubles soumis à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle, y compris ceux qui bénéficient de l'exonération temporaire ou permanente; - pour les immeubles non soumis à la taxe d'habitation, la taxe de services communaux est assise sur le montant global des loyers lorsque ces immeubles sont donnés en location, ou sur leur valeur locative lorsqu'ils sont mis gratuitement à la disposition des tiers.
Redevables	Toute personne physique ou morale (les collectivités privées, les sociétés de personnes, les sociétés de capitaux, les collectivités publiques, de nationalité marocaine ou étrangère.	Au nom du propriétaire ou de l'usufruitier et à défaut, au nom du possesseur ou de l'occupant. Lorsque le propriétaire du sol est différent du propriétaire de la construction, la taxe est établie au nom du propriétaire de la construction. En cas d'indivision, la taxe est établie au nom de l'indivision.	La taxe est établie au nom du propriétaire ou de l'usufruitier et à défaut, au nom du possesseur ou de l'occupant.
Liquidations Tarifs	Simplification et groupements des activités (commerciales, artisanales, libérales, industrielles ou de prestations de services selon 3 classes, en fonction des professions exercées: - Classe 1: 30% - Classe 2: 20% - Classe 3: 10%	- 0 à 5,000 dhs: Exonéré - De 5,001 à 20,000 Dhs: 10% - De 20,001 à 40,000 Dhs: 20% - De 40,001 et plus: 30%	- Périmètre des communes urbaines: 10,5% - Zones périphériques des communes urbaines: 6,5%
Paiement Répartition du produit	Par voie de rôle - 80% du produit échoit au budget des communes du lieu d'imposition; - 10% aux chambres consulaires (chambres de commerce, d'industrie et de services, des chambres d'artisanat et des chambres des pêches maritimes et de leurs fédérations); la répartition se fait par voie réglementaire; - 10% au budget général au titre des frais de gestion	Par voie de rôle - 90% affectés au budget des communes; - 10% affectés au budget général	Par voie de rôle - 95% affectés au budget des communes; - 5% au budget des régions

Source: Ministère de l'Intérieur (Maroc), Le Guide de la fiscalité locale, décembre 2008.

Tableau No. (2)
Les compétences des collectivités territoriales marocaines depuis 2011

Les différentes collectivités territoriales	Les compétences propres	Les compétences partagées avec l'Etat	Les compétences transférées
<p>La région a pour mission à l'intérieur de son périmètre territorial, le développement intégré et durable, à travers notamment l'amélioration de l'attractivité et de la compétitivité de l'espace territorial régional, la rationalisation de l'exploitation des ressources naturelles, leur valorisation et protection, l'encouragement de l'entrepreneuriat, le développement durable, la formation et le renforcement des capacités des ressources humaines</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Le développement régional (développement économique et rural, transport, culture, environnement, coopération internationale - Conception, suivi et exécution des programmes de développement régional et du schéma régional de l'aménagement du territoire 	<ul style="list-style-type: none"> - Le développement économique - Le développement rural - Le développement social - L'environnement - La culture - Le tourisme 	<ul style="list-style-type: none"> - Les équipements et infrastructures de base ayant une dimension régionale, l'industrie, la santé, le commerce, l'éducation, la culture, le sport, l'énergie, l'eau et l'environnement
<p>La préfecture/province a pour mission à l'intérieur de son périmètre territorial de promouvoir le développement social, surtout en milieu rural et dans les périmètres urbains, en veillant à promouvoir l'efficacité, la mutualisation et la coopération entre les communes relevant de son périmètre</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Transport scolaire en milieu rural, réalisation et entretien des routes rurales, conception et mise en œuvre des programmes de réduction de la pauvreté et de la précarité, diagnostic des besoins en matière de santé, d'habitat, d'éducation, d'hygiène et de santé, diagnostic des besoins dans les domaines de la culture et du sport 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise à niveau du monde rural dans les domaines de la santé, de la formation, des infrastructures de base et des équipements - développement des zones de montagne et des oasis, la contribution à l'adduction de l'eau potable et l'électrification du milieu rural - programmes de désenclavement du milieu rural - contribution dans la réalisation et l'entretien des routes provinciales - la mise à niveau sociale dans les domaines éducatif, de santé, sociaux et sports 	<ul style="list-style-type: none"> - Développement social - réalisation et entretien des petits et moyens ouvrages hydrauliques surtout en milieu rural
<p>La commune a pour mission à l'intérieur de son périmètre territorial l'organisation, la coordination et le suivi de la prestation des services de proximité</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Les services et équipements publics communaux - L'urbanisme et l'aménagement du territoire 	<ul style="list-style-type: none"> - Développement de l'économie locale et promotion de l'emploi - La préservation des spécificités du patrimoine culturel local et son développement - Entreprendre les travaux nécessaires pour la promotion et l'encouragement des investissements privés (infrastructures de base, équipements, contribution à la création des zones d'activités économiques, amélioration des conditions de travail des entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> - Protection et restauration des monuments historiques et du patrimoine culturel, et la protection des sites naturels - Création et entretien des petits et moyens ouvrages et équipements hydrauliques

Tableau No. (3)
Les instances chargées du contrôle des collectivités territoriales

Les instances de contrôle	Le domaine de compétences
La Cour des Comptes & les Cours régionales des comptes (CRC)	
La Cour des comptes est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Royaume, elle a pour mission la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'Etat et des organismes publics. C'est un contrôle juridictionnel, de la gestion, de l'emploi des fonds publics.	
Les CRC sont chargées d'assurer le contrôle des comptes et de gestion des régions et des autres CT et de leurs groupements. Elles sanctionnent, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent les opérations financières publiques. C'est un contrôle juridictionnel, de la gestion, de l'emploi des fonds publics.	
Le Ministère de l'Economie et des Finances	
Inspection générale des finances (IGF)	Corps supérieur d'inspection institué auprès du Ministre des Finances par le Dahir n° 1.59.269 du 14 avril 1960, elle a pour pouvoir notamment d'effectuer les vérifications des services de caisse et de comptabilité, deniers et matières, des comptables publics ; de contrôler la gestion des comptables publics et, de façon générale, des agents de l'Etat et des CT; contrôler les établissements et entreprises publics et tout organisme public ; contrôler les personnes morales ou physiques qui bénéficient directement ou indirectement d'un soutien financier de la part de l'Etat, des CT et des entreprises publiques ; auditer et émettre une opinion sur la légalité et la sincérité des comptes des projets financés par les Gouvernements étrangers ou par des bailleurs de fonds ; auditer et certifier les capacités des ordonnateurs, auditer la performance des organes de gestion dans le cadre de la nouvelle approche de gestion du budget.
Trésorerie générale du Royaume	Elle assure une mission de direction générale de l'activité de recouvrement des créances notamment au titre de la fiscalité locale, elle participe à la définition des objectifs, à l'analyse et au suivi des performances de recouvrement des recettes fiscales des CT, elle assure la centralisation des réalisations des recettes en matière fiscale et à l'édition de statistiques sur les finances des CT, elle est chargée de la gestion des dépôts au Trésor et de la production de l'information financière et comptable. Les percepteurs assurent les prises en charge et procèdent au recouvrement des créances au titre des taxes gérées par la direction générale des impôts. Pour les taxes et redevances gérées directement par les communes, ce sont les percepteurs communaux ou les receveurs communaux qui sont chargés d'assurer le recouvrement.
Ministère de l'Intérieur	
Inspection générale de l'administration territoriale (IGAT)	En vertu de l'article 2 du décret n° 2.94.100 du 16 Juin 1994, l'IGAT a une mission de contrôle, d'inspection et d'audit, dans la gestion administrative, technique et comptable des divers services dépendant du ministère de l'Intérieur, ainsi que les CT et leurs groupements. S'agissant des missions d'inspection, elle contrôle le fonctionnement des CT et de leurs groupements et la manière avec laquelle le bureau exécutif gère les biens collectifs. Son rôle consiste, non seulement, à surveiller la légalité des décisions rendues par le président du Conseil ou ses adjoints dans les différents domaines de compétence, mais englobe également, le contrôle d'opportunité, en vertu duquel les commissions d'inspection évaluent la pertinence des décisions prises et leur adéquation avec les exigences d'une bonne gestion des affaires locales de la collectivité concernée.
Les walis et gouverneurs	En tant que représentants du pouvoir central, ils ont pour missions d'assurer l'application des lois, d'exercer le contrôle administratif, d'assister les présidents des CT, de coordonner les activités des services déconcentrés et de veiller à leur bon fonctionnement (article 145 de la Constitution). A titre d'exemple, une fois élaboré, le budget des CT est soumis au visa des représentants ministère de l'Intérieur (wali ou gouverneur) selon les délais fixés par les LO, ce qui représente une forme de contrôle administratif a priori. Le budget est approuvé s'il répond aux trois conditions suivantes qui entrent en principe dans le cadre du contrôle de légalité: le respect des lois et règlements en vigueur, l'équilibre réel entre les prévisions de recettes et les prévisions de dépenses ainsi que l'inscription des dépenses obligatoires.

Source: cf. notamment les textes régissant ces instances; Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration, Les organes de contrôles et leur rôle dans la lutte contre la corruption, octobre 2011, www.mmsp.gov.ma

Références bibliographiques

Noureddine Bensouda, 2014. "L'Etat territorial au Maroc et en France: quelles synergies entre les finances de l'Etat et les finances des collectivités territoriales?", Rapport introductif, Colloque international sur les finances publiques, Trésorier général du Royaume, Rabat.

Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), 2010. "Le financement des collectivités locales, Les défis du 21ème siècle", Rapport GOLD II, disponible sur: www.uclg.org.

Conseil de l'Europe (COE), 2008. "Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale, Boîte à outils pour le renforcement des capacités", Benchmarking des finances locales, disponible sur: www.coe.int.

Cour des comptes du Maroc, 2015. "Rapport sur la fiscalité locale", disponible sur: www.courdescomptes.ma.

Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration du Maroc, 2011. "Les organes de contrôles et leur rôle dans la lutte contre la corruption", Disponible sur: www.mmmp.gov.ma.

Ministère de l'Intérieur du Maroc

- Portail national des collectivités locales, www.pncl.org
- Guide de la fiscalité locale, décembre 2008
- Rapport d'activités (annuel) à l'occasion de la présentation au Parlement du projet de budget du ministère.

"Rapport de la Commission consultative de la régionalisation avancée", Livre III, disponible sur: www.regionalisationavancee.ma.

Trésorerie générale du Royaume du Maroc, www.marchespublics.gov.ma.

- Revue de la Trésorerie générale du Royaume n° 7 février 2009, numéro spécial sur les marchés publics et n° 9 août 2012.
- Revue de la Trésorerie générale du Royaume, numéro spécial sur le programme de la dématérialisation de la commande publique au service de la transparence des marchés publics.

Najat Zarrouk, 2014. "Renforcer les capacités nationales et locales en matière de gestion du développement durable", Organisation des Nations Unies, Conseil économique et social, Comité des experts de l'administration publique (CEPA), XIII^e session, document officiel E/C.16/2014/1, disponible sur: www.unpan.org.

Brahim Zyani, 2002. "Décentralisation et réforme administrative au Maroc", communication présentée au 4^{ème} Forum Méditerranéen du Développement (MDF4), Amman.

