

# AL KHAZINA

Revue de la Trésorerie Générale du Royaume - N° 12 Avril 2017

## SPECIAL

### LA RÉFORME TERRITORIALE DE 2015 LES NOUVEAUTÉS ET LES ENJEUX



Journée d'information et d'échange sur le thème 'La réforme territoriale de juillet 2015' tenue au siège de la Trésorerie Générale du Royaume les 24 et 25 novembre 2016

**Le principe de libre administration des collectivités territoriales marocaines**

**Les nouveautés de la gestion financière des collectivités territoriales à la lumière des nouvelles lois organiques**



Forum  
de réflexion  
et d'échange





# SOMMAIRE

- 4 • **Editorial**
- 5 • Le principe de libre administration des collectivités territoriales marocaines : L'expérience marocaine
- 10 • Les nouveautés de la gestion financière des collectivités territoriales à la lumière des nouvelles lois organiques : Le cas des régions
- 15 • La gestion budgétaire et comptable des collectivités territoriales à la lumière des nouvelles lois organiques du 07 juillet 2015
- 20 • La programmation budgétaire des collectivités territoriales : Vers une nouvelle culture managériale
- 29 • L'exécution du Budget selon la conception des lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales (CT)
- 38 • Le contrôle des finances des collectivités territoriales à la lumière de la régionalisation avancée
- 43 • Le système d'information Gestion Intégrée de la Dépense/Collectivités Territoriales (GID/CT)
- 46 • Le système d'information et modernisation de la gestion territoriale : Le cas de la paie du personnel (Wadef-@ujour)



**Noureddine BENSOUDA**  
Trésorier Général du Royaume

La tenue d'une journée d'échange et d'information sur la réforme territoriale, constitue le prolongement d'une série de rencontres que la Trésorerie Générale du Royaume a entrepris d'organiser, pour favoriser l'émergence d'une culture de partage et d'échange au sein de notre institution.

L'intérêt de cette démarche est qu'elle contribue à l'enclenchement d'une dynamique positive au sein des organisations administratives, et participe au développement et à l'épanouissement d'un esprit professionnel collectif, plus ouvert et mieux outillé.

Nous demeurons convaincus que ces rencontres, en même temps qu'elles influent sur notre façon de voir les choses et de les apprécier, impactent, qualitativement, notre façon de faire.

Pour le thème de cette rencontre, à savoir; «la réforme territoriale du 7 juillet 2015 : les nouveautés et les enjeux», son actualité et son importance ne font aucun doute. La réforme territoriale fait incontestablement partie de ces projets qui ont structuré ces dernières années notre paysage institutionnel, administratif, financier et politique.

Le processus d'évolution de la décentralisation dans notre pays, entamé depuis l'indépendance, trouve actuellement sa consécration dans la Constitution du 29 juillet 2011, et dans sa déclinaison au niveau des trois lois organiques relatives aux collectivités territoriales, du 7 juillet 2015.

Et, s'il est objectif de considérer la réforme territoriale de 2015, comme l'un des moments les plus importants du processus de décentralisation, c'est bien au regard des innovations qu'elle a introduites sur les plans juridique, budgétaire, managériale et comptable.

Mais, pas seulement ! Cela est dû également, au fait que cette réforme a implémenté dans la réalité juridique territoriale, des principes constitutionnels importants, comme ceux de libre administration, de subsidiarité et de reddition des comptes.

Pour tout cela, nous estimons que la réforme territoriale constitue un bouleversement majeur dans le paysage institutionnel et politique de notre pays, auquel il faudrait être sensible et attentif.

A travers des interventions variées, et doctement construites, les travaux de cette rencontre nous ont permis de réfléchir sur les différentes nouveautés de la réforme, de nous interroger sur ses véritables enjeux, et, surtout, de toucher de près les aspects opérationnels qui nous concernent le plus, tant sur le plan de nos métiers, que celui de la mission d'accompagnement que nous assurons aux élus locaux.

Pour tout cela, je pense avec forte conviction, qu'il y a aujourd'hui, peut-être plus qu'hier, l'exigence, pour nous, de conjuguer le devoir de connaissance à l'obligation de compétence.

L'organisation de cette journée, et la publication de ses travaux dans un spécial édité par la TGR, s'inscrivent dans le cadre de cette vision des choses, que l'on peut résumer par cette expression lapidaire; «Connaissance et compétence».

Tel est le crédo de notre vision, et, tel doit être le principe de notre action.



Mohammed MESMOUDI  
Trésorier Préfectoral de Rabat

## Le principe de libre administration des collectivités territoriales marocaines : L'expérience marocaine

La « libre administration » des collectivités territoriales (CT) est l'un des trois principes prévus par l'article 136 de la constitution de 2011 comme étant les piliers de l'organisation territoriale du Royaume<sup>(1)</sup>. La constitutionnalisation de ce principe constitue plus qu'une avancée, plutôt une métamorphose de la décentralisation, parce que les incidences qu'il induit dans le corpus juridique et réglementaire transforment substantiellement les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. Avant d'aborder les implications du principe, il est utile de rappeler les circonstances de sa survenance.

Tout d'abord, relevons que la constitution de 2011 a attribué un réel statut constitutionnel aux CT<sup>(2)</sup> en détaillant les principes fondamentaux présidant à la répartition des pouvoirs entre le centre et les territoires ainsi qu'à la protection des libertés locales. Onze articles regroupés sous le titre IX intitulé « Des régions et des Collectivités Locales » ont remplacé les articles 100 et 101 du titre XI de la constitution de 1996, « Des Collectivités Locales ».

Le contexte ayant prévalu à cette évolution substantielle est marqué par deux interventions royales qui se sont succédées à presque une année d'intervalle :

1. Le discours royal du 3 janvier 2010 qui a annoncé l'institution d'une commission consultative de la régionalisation; une régionalisation visant à placer les provinces du sud récupérées parmi ses premiers bénéficiaires, dans le cadre de la recherche

d'une solution politique réaliste fondée sur l'initiative d'autonomie;

2. Le discours royal du 9 mars 2011 annonçant une réforme constitutionnelle de grande ampleur, poursuivant le processus de parachèvement démocratique.

Le processus de réforme de la régionalisation a donc été entamé par les travaux de la commission ad hoc qui a rendu son rapport le 10 mars 2011, le lendemain du discours royal du 9 mars. Le rapport ne préconisait pas la constitutionnalisation de la régionalisation et de ses principes, mais Sa Majesté Le Roi a estimé que les conditions démocratiques de celle-ci étaient réalisées et qu'un « choix plus audacieux » pouvait être fait :

« Suivant une démarche progressive, la commission a proposé la possibilité d'instaurer la régionalisation avancée au moyen d'une loi, dans le cadre institutionnel actuel, en attendant que mûrissent les conditions de sa constitutionnalisation ».

« Or, Nous estimons que le Maroc, au vu des progrès qu'il a réalisés en matière de démocratie, est apte à entamer la consécration constitutionnelle de la régionalisation avancée ».

« Il Nous a paru judicieux de faire ce choix audacieux, parce que Nous tenons à ce que la régionalisation avancée soit l'émanation de la volonté populaire directe, exprimée à travers un référendum constitutionnel. »<sup>(3)</sup>

Les recommandations consignées

dans le rapport de la commission sur la régionalisation ayant trait au principe objet de notre analyse, étaient bien éloignées des dispositions que nous retrouvons, quelques mois après le discours du 9 mars, dans la constitution adoptée.

En effet, le principe de libre administration n'existe pas dans le rapport de la commission. Bien au contraire, on y retrouve toujours les notions subsidiaires de « la notion traditionnelle de « tutelle » », dont le rapport préconise la limitation. Sous le titre « limitation des contrôles a priori et d'opportunité », nous lisons : « Le contrôle par approbation préalable ne portera que sur les décisions et actes expressément définis par les lois et règlements et sera progressivement limité, par la réduction, d'abord des délais de réaction de l'autorité en charge, puis des décisions et actes qui y sont soumis, pour le réserver, d'autre part, aux cas extrêmes comportant risque pour l'ordre public, l'intérêt national ou l'équilibre financier des collectivités territoriales.

En cas de non approbation, qui doit être dûment motivée, les présidents des conseils peuvent recourir, selon le cas, à l'arbitrage du ministre concerné ou du Premier ministre, ou aux tribunaux compétents »<sup>(4)</sup>.

Contre toute attente, le principe de libre administration est survenu dans le texte constitutionnel et a contribué à instaurer une régionalisation et une décentralisation beaucoup plus avancées que celles préconisées par la commission sur la régionalisation. Dans le contexte d'évolution de la décentralisation au Maroc (comme en France),

1- « L'organisation territoriale du Royaume repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité. Elle assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et favorise leur contribution au développement humain intégré et durable. » Article 136 de la constitution.

2- ZAIR Tarik : « Le nouveau statut constitutionnel des collectivités territoriales », in « La nouvelle Constitution du Royaume du Maroc », Publications de la

Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, « Etudes sélectionnées », N° 82, 2013.

3- Extrait du discours royal du 9 mars 2011.

4- « Rapport sur la régionalisation avancée – livre premier : conception générale », p. 42.

la constitutionnalisation<sup>(5)</sup> de «la libre administration» implique la disparition totale de toute forme de tutelle exercée précédemment par l'Etat sur les CT dans les textes les régissant et dans les pratiques administratives<sup>(6)</sup>.

Nous nous proposons donc de vérifier la disparition (totale ou partielle) de la tutelle et l'organisation de nouveaux contrôles dans le détail des textes, les nouveaux par rapport aux anciens<sup>(7)</sup>, régissant le fonctionnement et les finances des CT. Nous prendrons ainsi la mesure dans laquelle la loi organique relative aux communes répond au principe constitutionnel de libre administration. Ce travail d'analyse nous a permis, chemin faisant, de soulever quelques questionnements relatifs à l'exercice du contrôle de légalité, que nous exposerons en supplément.

### Une terminologie épurée

Dans la loi 78-00 nous pouvions lire : Titre VI : «de la tutelle sur les actes»; Chapitre I : «la tutelle sur les actes du conseil communal»; Chapitre II : «la tutelle sur les actes du président du conseil communal».

Dans la loi organique 113-14 la terminologie a été entièrement épurée du mot «tutelle» en lieu et place duquel nous retrouvons, à titre d'exemple : Chapitre IV : «du

contrôle administratif».

Nous verrons dans les développements qui suivent que le terme «approbation» a été remplacé par celui de «visa».

### «Tutelle» et «contrôle administratif» : une teneur moins extensive

Désormais, «le gouverneur de la préfecture ou de la province exerce le contrôle administratif sur la légalité des actes»<sup>(8)</sup> alors qu'auparavant, les pouvoirs de tutelle conférés à l'autorité administrative avaient pour but «de veiller à l'application par le conseil communal et son exécutif des lois et règlements en vigueur, de garantir la protection de l'intérêt général et d'assurer l'assistance et le concours de l'administration.»<sup>(9)</sup>.

Le développement que nous devons faire à ce stade est essentiel pour la compréhension du principe de «libre administration» des CT.

Si les principes constitutionnels d'«Etat de droit»<sup>(10)</sup> et de «légalité»<sup>(11)</sup> soumettent les CT au respect de la loi, le principe de «libre administration» fait de la loi leur seule source d'obligation. Les CT librement administrées jouissent d'une pleine autonomie de décision qui n'est soumise qu'au respect de la loi et des règlements pris pour son application. Toute intervention de l'Etat dans les

décisions locales qui ne se référerait pas à une loi serait contraire au principe constitutionnel objet de notre analyse. Nous comprenons donc que la teneur du contrôle administratif dans le nouveau texte se devait d'élaguer les extensions que se permettait l'article 68 précité et qui permettaient aux autorités étatiques, en sus du contrôle de légalité, l'appréciation des menaces pesant sur l'intérêt général du fait des actes ou des abstentions des CT, ainsi que l'interférence dans leur gestion sous prétexte d'assistance et de concours.

Sous l'égide du principe de libre administration, l'Etat ne peut intervenir dans le fonctionnement des CT que pour contrôler la légalité. L'unité de l'Etat<sup>(12)</sup> fait de lui le défenseur de l'égalité devant la loi prévue par l'article 6 de la constitution qui stipule notamment que «La loi est l'expression suprême de la volonté de la nation» et que «les pouvoirs publics œuvrent à la création des conditions permettant de généraliser l'effectivité de la liberté et de l'égalité des citoyennes et des citoyens...». L'article 145 de la constitution<sup>(13)</sup> confie aux walis de régions et aux gouverneurs des préfectures et provinces la responsabilité d'assurer, au nom du gouvernement, l'application des lois... et l'exercice du contrôle administratif.

5- «Dans les conditions prévues par la loi, les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.» Constitution française, article 72, al. 3. (disposition introduite par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003).

6- «Cette notion de libre administration des collectivités territoriales, qui fait partie de leur définition même, implique une disparition effective de la tutelle de l'Etat et son remplacement par d'autres types de contrôles.» Sénateur Jacques Mézard, Rapport d'information n° 300 sur les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales, enregistré à la présidence du Sénat le 25 janvier 2012, p. 7.

7- Pour les besoins de cette analyse, nous comparerons les dispositions de la loi organique n° 113-14 relative aux communes avec celles de la loi 78-00 du 3 octobre 2002 portant charte communale et de la 45-08 du 18 février 2009 relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements (toutes deux abrogées).

8- Article 115 de la loi organique n° 113-14.

9- Article 68 de la loi 78-00.

10- «Fidèle à son choix irréversible de construire un Etat de droit démocratique, le Royaume du Maroc poursuit résolument le processus de consolidation et de renforcement des institutions d'un Etat moderne, ayant pour fondements les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance. Il développe une société solidaire où tous jouissent de la sécurité, de la liberté, de l'égalité des chances, du respect de leur dignité et de la justice sociale, dans le cadre du principe de corrélation entre les droits et les devoirs de la citoyenneté.» Extrait du préambule de la constitution de 2011.

11- «La loi est l'expression suprême de la volonté de la nation. Tous, personnes physiques ou morales, y compris les pouvoirs publics, sont égaux devant elle et tenus de s'y soumettre.

Les pouvoirs publics œuvrent à la création des conditions permettant de généraliser l'effectivité de la liberté et de l'égalité des citoyennes et des citoyens, ainsi que de leur participation à la vie politique, économique, culturelle et sociale.

Sont affirmés les principes de constitutionnalité, de hiérarchie et d'obligation de publicité des normes juridiques.

La loi ne peut avoir d'effet rétroactif.» Article 6 de la constitution de 2011.

12- «Le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale.

Le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, ainsi que sur la démocratie citoyenne et participative, et les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes.

La nation s'appuie dans sa vie collective sur des constantes fédératrices, en l'occurrence la religion musulmane modérée, l'unité nationale aux affluents multiples, la monarchie constitutionnelle et le choix démocratique.

L'organisation territoriale du Royaume est décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée.» Article premier de la constitution de 2011.

13- «Dans les collectivités territoriales, les walis de régions et les gouverneurs de provinces et préfectures représentent le pouvoir central.

Au nom du gouvernement, ils assurent l'application des lois, mettent en œuvre les règlements et les décisions gouvernementales et exercent le contrôle administratif.» Article 145 de la constitution de 2011.

## Les délibérations locales, exécutoires de plein droit ou plus rapidement seulement ?

Pour être exécutoires, les délibérations considérées comme étant les plus importantes par le législateur (quasiment les mêmes dans les deux textes) devaient être approuvées<sup>(14)</sup>, désormais, elles doivent être visées<sup>(15)</sup>. Contrairement à ce que laisse entendre cette formulation, il s'agit d'une évolution beaucoup plus importante qu'un simple changement de terminologie.

En effet, sous l'égide de la loi n° 78-00, une délibération devait être soumise à l'approbation de l'autorité de tutelle, laquelle disposait de 45 jours (ministre de l'intérieur) ou de 30 jours (wali ou gouverneur) pour se prononcer. Ladite autorité pouvait demander un nouvel examen de la délibération par le conseil. Si celui-ci maintenait sa décision, l'article 70 de la même loi prévoyait un recours devant le premier ministre qui statuait par décret sur proposition du ministre de l'intérieur dans un délai de trois mois.

Il est important de remarquer que la loi 78-00, bien que prévoyant les délais précités de 45 et de 30 jours, et partant, la conséquence de leur dépassement qui est de «valoir approbation», cette situation pouvait aisément être évitée par l'autorité de tutelle parce que les délais d'approbation d'abord, et d'arbitrage du Premier ministre ensuite, étaient très longs !

### Aujourd'hui, lorsqu'une délibération est transmise au gouverneur

- Soit qu'il vise;
- Soit qu'il formule son refus;
- Soit qu'il ne prenne pas de décision la concernant dans un délai de 20 jours, et le visa est alors réputé accordé.

On peut s'attendre donc à ce que la fréquence de la situation du «visa réputé accordé» augmente par rapport à celle, antérieure, du dépassement de délai «valant approbation».

L'évolution a donc consisté à supprimer la possibilité de provoquer un nouvel examen par le conseil et l'obligation qui en découlait pour ce dernier. A été supprimé également le recours devant le Premier ministre et son délai de trois mois. Enfin, les délais de 45 et 30 jours ont été ramenés à 20 jours.

L'évolution majeure apportée par la loi organique dans son article 118 découle du fait que tout litige au sujet du contrôle de légalité est examiné par le tribunal administratif alors que l'ancien texte ne prévoyait que l'arbitrage précité du premier ministre.

La réponse à notre question de départ quant au caractère exécutoire semble maintenant évidente, les délibérations locales sont désormais exécutoires dans des délais théoriquement plus courts. Le législateur français quant à lui a choisi d'attribuer aux actes pris par les autorités communales leur caractère exécutoire de plein droit, dès que les formalités de publicité et de transmission sont remplies<sup>(16)</sup>.

Nous questionnerons le choix du législateur marocain plus loin, mais il est important de souligner son incidence : au Maroc c'est la CT qui recourt au juge pour défendre la légalité de sa délibération. En France, c'est au représentant de l'Etat de plaider l'illégalité d'un acte pris par la CT.

### La fixation de l'ordre du jour des sessions (en toute liberté ?)

L'article 59 de la loi n° 78-00 imposait au président du conseil la communication de l'ordre du jour des

sessions à l'autorité administrative compétente qui disposait d'un délai de 8 jours pour y faire inscrire les questions supplémentaires qu'elle entendait soumettre à l'examen du conseil.

Sous l'égide de la loi organique 113-14, demeure la possibilité pour le gouverneur de demander la tenue d'une session extraordinaire qui se tient de plein droit. La demande comporte les questions proposées à inclure à l'ordre du jour.

### Le droit de substitution

L'autorité administrative locale compétente pouvait constater le refus ou l'abstention du président du conseil communal de prendre les actes qui lui sont légalement impartis, estimer que c'est préjudiciable à l'intérêt général ou que cela porte atteinte à des droits des particuliers, l'en requérir et y procéder d'office par arrêté (article 77 de la loi n° 78-00).

Désormais, le gouverneur peut uniquement saisir le juge des référés près le tribunal administratif en vue de statuer sur l'existence de l'état d'abstention. Ce n'est que lorsque la décision de justice constate ledit état que le gouverneur peut se substituer au président dans l'exercice des actes considérés (article 76 de la loi organique n° 113-14).

### La suspension, la révocation du président et des membres du conseil et la dissolution de ce dernier (une question de grammaire)

«Tout membre du conseil communal reconnu responsable d'actes ou de faits graves contraires à la loi et à l'éthique du service public peut, après avoir été invité à fournir des explications écrites sur les faits qui lui sont reprochés, être suspendu pour une période qui ne peut excéder un mois, par arrêté motivé du ministre

14- Article 69 de la loi n° 78-00.

15- Article 118 de la loi organique n° 113-14.

16- «Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans

le département ou à son délégué dans l'arrondissement.» Article L2131 du code général des collectivités territoriales.



de l'intérieur, ou révoqué par décret motivé, publié au «Bulletin officiel.» (Article 21 de la loi n° 78-00). Deux évolutions notoires ont été introduites par la loi organique dans son article 64 :

► Le Premier Ministre pouvait révoquer un élu et le ministre de l'intérieur pouvait le suspendre; seul le juge est désormais compétent en la matière.

► La suspension et la révocation de tous les membres du conseil pouvaient légalement être prononcées au motif d'actes contraires à la loi. Des actes contraires à l'éthique du service public pouvaient-ils justifier les mêmes décisions ? la réponse à cette question ne peut se faire que de deux manières :

- Soit à travers une analyse de la jurisprudence résultant des éventuels jugements rendus suite à des procès intentés par des élus qui auraient contesté leur suspension ou leur révocation au motif d'actes contraires à l'éthique du service public (tâche qui ne serait pas sans intérêt historique et juridique);

- Soit sur consultation de grammairiens reconnus par l'académie française ou le CNRTL<sup>(17)</sup> sur le sens à donner à la conjonction «et» dans l'article 21. C'est là bien entendu juste une remarque formulée sur le ton de la légèreté pour contraster la gravité de la moralité : la précision linguistique est précieuse pour la sécurité juridique. La formulation adoptée par le nouveau texte est rassurante de ce point de vue parce qu'elle associe «contraires aux lois et règlements» avec «atteinte à l'éthique du service public et aux intérêts de la commune» par le biais du participe présent «portant». (La version arabe de l'article 21 comporte la même ambiguïté syntaxique).

Au bout de cette analyse, nous pouvons confirmer notre affirmation

de départ et redire que la survenance du principe de libre administration a métamorphosé les relations entre l'Etat et les CT telles qu'organisées par les lois organiques y afférentes. Les libertés locales en sont préservées dans une mesure incomparable à celle résultant du régime juridique précédant cette évolution.

Comme annoncé précédemment, la présente analyse nous a permis de soulever quelques questionnements qui nous semblent intéressants aussi bien du point de vue de la science juridique que du point de vue de la mise en œuvre pratique des dispositions. L'innovation introduite par les principes constitutionnels et par leurs déclinaisons au niveau des lois organiques est d'une ampleur telle qu'il faut certainement s'attendre à ce que leur mise en application suscite des interrogations multiples. Il est tout aussi certain que bon nombre de ces interrogations ne trouveront les réponses adéquates que lorsqu'une jurisprudence et une expertise suffisantes auront eu le temps de s'installer.

### Question 1

L'existence du principe de libre administration d'une part, et la persistance du visa du gouverneur conditionnant le caractère exécutoire d'autre part, n'est ce pas là une forme de tutelle fardée : en liant le caractère exécutoire à la décision du gouverneur et non pas à celle du conseil délibérant, n'est-on pas en train d'atténuer la responsabilité de ce dernier quant à ses décisions ? Le législateur n'a-t-il pas créé une ambiguïté sur l'autorité qui assume les responsabilités découlant d'un acte, fût-il légal ou illégal, alors que le principe constitutionnel de «corrélation entre la responsabilité et la reddition des

comptes» exigerait la levée de toute ambiguïté de ce genre?

Le législateur marocain n'a semblé-t-il pas donné au principe toute sa portée qui aurait dû lier le caractère exécutoire à la seule volonté du conseil de la collectivité librement administrée. Le contrôle de légalité devrait être exercé a posteriori<sup>(18)</sup>.

### Question 2

L'article 118 de la loi organique n° 113-14 prévoit un délai de visa de 20 jours ainsi que la conséquence de son dépassement qui est le «visa réputé accordé». La question qui se pose est liée à la formalité générale de certification du caractère exécutoire des actes des CT dans le cadre de leurs rapports avec les tiers concernés.

Cette formalité prend une dimension particulière lorsque «les tiers» sont les organes de contrôle, juge des comptes, comptable, corps d'inspection, auditeurs, etc. Pour un comptable par exemple qui recevrait transmission de la part du président de la CT d'un budget non revêtu du visa du gouverneur pour cause de dépassement du délai de 20 jours, quelle est la forme de certification du «visa réputé accordé» qu'il doit exiger ? Se suffit-il de la déclaration de dépassement de délai fournie par le président de la CT ou doit-il obtenir déclaration contradictoire du représentant du pouvoir central ?

A notre avis, l'esprit et la lettre des textes relatifs au principe de libre administration répondent sans équivoque possible qu'une déclaration de dépassement de délai de la part du président, sous sa responsabilité, impose au comptable la prise en charge dans ses écritures du budget «réputé visé».

17- CNRTL : Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales, organisme rattaché au CNRS français)

18- «Le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales est un contrôle a posteriori : contrairement à un sentiment encore très répandu dans les petites communes, l'entrée en vigueur de leurs actes ne saurait dépendre d'une autorisation préalable du préfet, conformément au principe de

libre administration des collectivités territoriales... Dans la logique de la décentralisation, ces dernières sont pleinement responsables de leurs actes... il ne saurait y avoir de report de responsabilité des collectivités vers l'Etat, la responsabilité de ce dernier ne pouvant être engagée pour carence au titre du contrôle de légalité qu'en cas de faute lourde (CE, 6 octobre 2000, commune de saint-florent).

### Question 3

Quelle mise en œuvre de l'article 37 en cas de refus par le président du conseil d'inclure une question proposée par le gouverneur dans l'ordre du jour de la session extraordinaire qui doit se tenir de plein droit ?

Les termes utilisés par le législateur traduisent une hésitation entre «la proposition» expresse et «l'imposition» sous entendue.

La lettre restée muette, l'esprit du texte voudrait que la mise en application de l'article 97 dans la situation objet de notre interrogation consiste à tenir la session et à porter le refus d'inscription de la question à la connaissance du conseil, sans débat, et à le consigner dans le procès verbal (à l'image de ce que prévoit l'article 40 dans la situation de refus d'une question proposée par les membres du conseil).

La saisine du tribunal administratif par le gouverneur pour contester le refus de l'inscription de la question à l'ordre du jour ne pourrait se faire que dans les conditions encadrant le droit de substitution.

Au bout de cette analyse, à peine ébauchée, il me semble prudent de terminer sur une question plutôt que sur une conclusion : serait-ce fondé d'affirmer que le législateur a fait montre d'hésitation dans la déclinaison du principe de libre administration dans la loi organique, faisant ainsi dissonance avec l'audace imprimée dans le texte constitutionnel ?



## Les nouveautés de la gestion financière des collectivités territoriales : Le cas de la Région



**Moad SIDQY**  
Trésorier régional  
de Marrakech

Au lendemain de l'avènement de la deuxième constitution du Maroc en 1970, les prémices d'une organisation régionale du territoire ont commencé à se dessiner.

En effet, le dahir du 16 juin 1971 ayant créé les régions<sup>(1)</sup>, leur a conféré un simple statut consultatif dépourvu de pouvoir décisionnel<sup>(2)</sup>. Les résultats forts encourageants ont amené la constitution de 1992<sup>(3)</sup> révisée en 1996<sup>(4)</sup> à lui reconnaître la qualité de collectivité locale, avec toutes les conséquences juridiques qui en découlent. Cependant, c'est le discours du Trône de 2009 qui a déclenché le processus de régionalisation avancée que la constitution du 29 juillet 2011 a concrétisé<sup>(5)</sup> en disposant dans son article premier que l'organisation territoriale du Royaume est décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée.

Cette régionalisation est d'autant plus importante que Sa Majesté le Roi a opté pour une loi organique<sup>(6)</sup> reconnaissant la prééminence de la région sur les autres collectivités territoriales. Une prééminence<sup>(7)</sup> que les autorités publiques sont tenues de prendre en compte.

Dès lors, il était tout à fait évident que l'État confère aux régions les garanties nécessaires à même de remplir pleinement leurs fonctions, notamment :

**Une garantie d'existence :** avec tout l'arsenal juridique qui constitue son

encadrement : d'abord la constitution (13 articles) puis la loi organique sur la Région, dont nul ne peut ignorer la valeur dans l'ordonnancement juridique du pays<sup>(8)</sup>.

**Une garantie d'autonomie :** en effet, la constitution et la LOR<sup>(9)</sup> consacrent les principes de libre administration des régions, de liberté de délibération et d'exécution des délibérations dans la limite de leurs compétences respectives.

**Une garantie de fonctionnement :** parce que l'État doit prévoir dans les lois de finances des ressources financières permanentes et suffisantes pour permettre aux régions d'exercer les compétences qui leurs sont dévolues<sup>(10)</sup>.

La mise en œuvre de cette garantie a nécessité des aménagements touchant les différents intervenants dans le processus décisionnel de la région, en l'occurrence le président d'une part et l'autorité de tutelle désignée par l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur (AGCI), d'autre part.

Elle a nécessité, en particulier, le renforcement des ressources des régions et la refonte du cadre budgétaire de leurs interventions.

En dernier lieu, l'État, en parfaite harmonie avec la constitution, a mis en place des règles efficaces de gestion ainsi que de nouveaux procédés de contrôle et de suivi.

### L'aménagement des compétences respectives des présidents et de « l'autorité de tutelle »

Cet aménagement a touché les deux intervenants dans la décision budgétaire et financière régionale, en l'occurrence, les présidents et l'AGCI.

D'une part, les tâches des présidents sont devenues plus professionnelles, grâce aux différentes mesures organisationnelles, d'autre part leurs rapports avec l'AGCI ont connu une refonte fondamentale dans le sens d'un rééquilibrage des pouvoirs.

### Le nouveau statut des présidents

Comme l'a recommandé la commission consultative sur la régionalisation, les présidents des régions disposent désormais, au même titre que les ministres, de la qualité d'ordonnateur de droit des recettes et des dépenses des budgets des régions<sup>(11)</sup>.

Cette avancée conséquente a permis aux présidents de recouvrer leur rôle incontestable dans l'exécution des délibérations des conseils régionaux<sup>(12)</sup>, contrairement à l'ancienne réglementation<sup>(13)</sup> qui conférait la qualité d'ordonnateur aux walis des régions, parallèlement à leur rôle de représentant de l'autorité de tutelle.

1- Dahir n° 1-71-77 du 22 rebia II 1391 (16 juin 1971). Bulletin officiel n° : 3060 du 23/06/1971 Page 685

2- Article 5 de la loi du 16/06/1971 su indiqué

3- Article 94 de la constitution du 04/09/1992, Bulletin officiel n° 4173 du 21/10/1996, p 420

4- Article 100 de la constitution révisée du 13/09/1996

5- Dahir 1.11.91 du 29/07/2011, articles 135 à 146, Bulletin officiel n° 5964

6- Dahir 1.15.83 de la 07/07/2015 portant promulgation de la loi organique n°111.14 relative aux régions, bulletin officiel n° 6440 du 18/02/2016

7- Article 5 de la loi organique sur les régions

8- Voir la procédure d'adoption des lois organiques dans l'article 85 de la constitution

9- Article 136 de la constitution et 4 de la loi organique

10- Article 187 de la loi organique :

11- Article 101 de la loi organique.

12- Commission consultative de la régionalisation : Rapport sur la régionalisation avancée soumis à la Haute Attention de Sa Majesté Le Roi Mohammed VI, Livre I : Conception générale, page : 12.

13- Dahir n° 1-97-84 2 Avril 1997 (23 kaada 1417) portant promulgation de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région (B.O. 3 avril 1997) article 55

Cependant, l'octroi de l'ordonnancement aux présidents des régions a été accompagné par plusieurs mesures pour garantir à la nouvelle tâche toute la professionnalisation et l'efficacité requises. Parmi ces mesures on citera à titre d'exemples :

**1-** L'incompatibilité de la fonction de président avec toute fonction élective, tant au niveau national qu'au niveau local. Il en est de même avec toute fonction rémunérée par l'État, établissement public ou collectivité territoriale<sup>(14)</sup>.

D'autre part, un nouvel organigramme, inspiré de celui des ministères, a été mis en place. Il comporte la création d'une direction générale des services<sup>(15)</sup>, dont le directeur (assimilé à un secrétaire général de Ministère) est chargé, entre autres, d'assister le président dans l'exercice de ses fonctions, et de superviser sous sa responsabilité et son contrôle, l'administration de la région.

Par ailleurs, cette nouvelle structure dispose du monopole en matière administrative et financière<sup>(16)</sup>. Aussi, si le président dispose de la qualité d'ordonnateur, il ne peut cependant déléguer la signature des documents relatifs à l'ordonnancement des recettes et des dépenses qu'au directeur général des services<sup>(17)</sup>.

**2-** Les présidents jouissent, aussi, d'une autonomie vis-à-vis des assemblées délibérantes, ce qui leur permet d'exercer leurs fonctions et d'appliquer leurs politiques à l'abri des contraintes et concessions que dictent les changements des coalitions politiques. Désormais, la

destitution des présidents demeure très difficile, puisqu'elle requiert l'écoulement de trois exercices et une majorité des trois quarts des membres en exercice<sup>(18)</sup>.

**3-** Les présidents de régions ne sont plus soumis à la rude épreuve du vote annuel du compte administratif par les assemblées délibérantes. Ce vote constituait une épreuve difficile, dont le non-aboutissement affectait gravement les aspects budgétaires et financiers des collectivités territoriales<sup>(19)</sup>.

Cette dispense ne constitue point une dérogation à l'obligation de rendre compte, elle a seulement donné lieu à de nouveaux mécanismes de contrôle, plus adaptés à la bonne gestion<sup>(20)</sup>.

D'autres aménagements ont touché également « la tutelle », l'autre composante du processus décisionnel régional.

### Les Nouvelles règles régissant la tutelle budgétaire et financière

Le remplacement de la tutelle par l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur vaut plus qu'une modification terminologique, ses fondements ont été foncièrement révisés.

Sous l'empire de l'ancienne réglementation, la tutelle budgétaire s'apparentait plus au pouvoir discrétionnaire qu'une compétence liée.

En effet, la marge d'appréciation des actes budgétaires était importante et la seule condition qui était exigée, en cas de refus de visa, est que la décision y afférente

soit motivée<sup>(21)</sup>. Aussi, la tutelle conjugait le contrôle d'opportunité et celui de légalité.

Désormais, cette tutelle répond à d'autres règles :

- Les motifs de refus de visa sont des motifs de droit qui excluent toute appréciation administrative, ils sont énumérés à titre limitatif, comme suit :

**1-** Le non-respect de la loi organique et des lois et règlement en vigueur,

**2-** Le non-respect de l'équilibre du budget.

**3-** La non-inscription de dépenses obligatoires

- A la différence des autres actes<sup>(22)</sup>, les actes budgétaires et financiers ne sont réputés exécutoires qu'après leur visa par l'AGCI, sur ce point la LOR reste en conformité avec l'ancien texte sur les régions ;

- L'approbation est supposée accordée si aucune décision n'est prise par l'AGCI dans un délai de 20 jours à compter du 20 novembre, date limite de transfert du projet de budget<sup>(23)</sup>.

- Contrairement à l'ancienne réglementation<sup>(24)</sup>, les solutions que propose la LOR pour pallier les problèmes de non-visa du budget dans les délais légaux<sup>(25)</sup> ne font pas intervenir les juridictions administratives. L'arbitrage budgétaire revient donc à l'AGCI. Ce choix constitue, à mon sens, un déséquilibre au profit de l'autorité de tutelle et une régression par rapport aux acquis enregistrés en matière de décentralisation.

14- Le nouveau décret sur l'octroi d'une indemnité de représentation précise que le montant de la rémunération subit un abattement de 50% de cette indemnité si le président perçoit une rémunération d'une administration publique. Article 2 du décret n° 2.16.495, BO n° 6511 du 24/10/2016 page : 7409 (en arabe).

15- Article 123 de la loi organique.

16- Article 107 de la loi organique.

17- Article 109 de la loi organique.

18- Sous l'égide de l'ancien texte, une année d'exercice et une majorité de 2/3 suffisaient pour destituer les présidents ce qui les soumettait en permanence à la volonté des conseils.

19- Pour les régions cette situation ne s'est jamais produite par le passé, contrairement aux communes urbaines et rurales, le législateur a tiré, donc, les bonnes conclusions, et a épargné les régions de ses situations de blocage.

20- Article 227 de la loi organique.

21- L'approbation ou le refus motivé est notifié au président du conseil régional par l'intermédiaire du gouverneur du chef-lieu de la région. Article 43 la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région.

22- Article 114 de la loi organique.

23- Ce délai a été raccourci de 10 jours par rapport au délai prévu par l'article 43 de l'ancienne réglementation sur la région.

24- Article 43 de l'ancienne loi sur la région : (... Dans le cas d'un refus, le conseil régional peut saisir le tribunal administratif dans un délai de 8 jours à compter de la date de la notification du refus...).

25- Article 208 de la loi organique.



Cette situation est d'autant plus injustifiée que le contrôle de l'AGCI est désormais un pur contrôle de légalité qui ne devait pas échapper au contrôle juridictionnel.

Après avoir renforcé les structures, la LOR est intervenue pour mettre à la disposition des régions les moyens indispensables à leur bonne marche.

## L'aménagement des moyens nécessaires au fonctionnement de la région

L'aménagement des moyens nécessaires au bon fonctionnement de la région répond parfaitement aux notions de progressivité et d'expérimentation. A cet égard, et sur le plan des ressources, la LOR a tiré les leçons d'une situation antérieure où les recettes se faisaient dérisoires et influençaient négativement toute intervention économique des régions.

D'autre part, la LOR a bien aligné les aspects budgétaires de la région avec ceux de l'État, sachant que la loi organique des finances (LOLF) a mis en place des mesures sans précédent en matière des finances publiques.

### Sur le plan des ressources

Sur le plan des ressources, il y'a lieu de rappeler qu'au vu de l'article 141 de la constitution, la prévision des ressources suffisantes au profit des régions relève de la responsabilité légale de l'État, cette obligation s'est traduite par :

- L'augmentation de la part des régions dans l'impôt sur le revenu (IR) et de l'impôt sur les sociétés (IS) à 5% au lieu de 1% prévue par l'ancienne loi, dans la perspective d'atteindre un montant de 10 milliards de dirhams en 2021, il en est de même pour la part de la région dans la taxe sur les contrats d'assurance qui passe désormais à 20% ;

- Le maintien des autres recettes fiscales dont disposait la région, soit le produit de la taxe sur l'extraction des produits de carrières (10%), la part des régions dans la taxe sur les services communaux (5%), la taxe sur les permis de chasse, la taxe minière et la taxe portuaire ;
- La prévision de dotations budgétaires à verser par le budget général de l'État, qui seront reprises en recettes dans la partie fonctionnement du budget de la région. Ces dotations s'ajouteront aux versements obligatoires que l'Etat doit effectuer parallèlement aux transferts de compétences ;
- La création de nouvelles ressources à affecter en totalité à la partie d'investissement du budget de la région, ces ressources proviennent des comptes spéciaux nouvellement créés par la LOR, à savoir le fonds de solidarité interrégionale, et le fonds de mise à niveau sociale ;

Quant aux ressources d'emprunt, leurs conditions seront fixées par voie réglementaire.

Cela ne doit pas nous empêcher de rappeler les observations de la commission consultative sur la régionalisation ayant constaté un faible concours de l'emprunt dans le financement des budgets des régions, alors que les ratios financiers confirment la faible incidence d'éventuels remboursements sur leurs efforts d'épargne et d'investissement.

Le renforcement des ressources a été accompagné par une refonte du cadre budgétaire d'intervention des régions.

### Sur le plan budgétaire

Depuis l'entrée en vigueur de la LOR, les budgets des régions sont dédiés principalement à l'investissement.

En effet, l'importance des recettes conjuguée à la faiblesse des dépenses de fonctionnement permet aux régions de réaliser une épargne suffisante pour le financement de l'investissement.

En plus, les compétences propres des régions, notamment le programme développement régional et le schéma régional d'aménagement du territoire ont un impact direct sur l'investissement.

Enfin, la LOR a professionnalisé la gestion des investissements, par la création d'un établissement public soumis à la tutelle de la région soit « l'Agence Régionale d'Exécution des Projets », elle sera chargée, en plus du conseil à la région, de l'exécution des projets et programmes de développement adoptés par la région.

Par ailleurs, la LOR, à l'image de la LOLF, a adopté une nouvelle nomenclature budgétaire répartie en chapitres, articles et programmes ou projets avec des indicateurs chiffrés, permettant de mesurer les résultats.

En dernier lieu, et tout en s'inspirant de la réglementation étatique, la LOR a mis en place un budget annuel avec une programmation budgétaire triennale, ce qui permet d'appréhender la viabilité à court et à moyen terme des finances régionales et de leur donner plus de visibilité.

Tous ces efforts auraient été insuffisants s'ils n'étaient pas soumis à des règles de bonne gestion et à des mécanismes rigoureux de contrôle.



## La mise en place des règles de bonne gestion et de contrôle

La mise en place de mécanismes de bonne gestion et de contrôle répond parfaitement aux fondements constitutionnels du pays. Aussi, et corrélativement à la marge d'autonomie et des ressources assez importantes dont disposent les présidents, ils sont soumis aux règles constitutionnelles de reddition des comptes.

### Les préalables d'une bonne gestion

Ces préalables, ayant fait l'objet d'importantes recommandations de la commission consultative sur la régionalisation<sup>(26)</sup> ont bien été incorporés dans la LOR, qui leur a réservé un titre dédié aux « règles de gouvernance relatives à l'application du principe de libre administration ».

Ces règles<sup>(27)</sup> peuvent être déclinées en trois grands préalables :

- La mise en place d'un code déontologique, composé de treize points, devant régir l'action des régions. Il comporte aussi des règles de conduite inhérentes aux différents aspects de la vie financière, budgétaire et administrative (recrutement, commande publique, établissement, vote et exécution du budget...)
- la soumission de toutes les composantes de la région (présidence, conseil et fonctionnaires) aux impératifs de bonne gouvernance, qui, dans le cas de la LOR, ont une dimension plus concrète (consécration de la transparence, de reddition des comptes et de responsabilité)
- La standardisation des tâches à exécuter par les différents services régionaux, en procédant préalablement à leur énumération, définition puis à leur

regroupement dans des manuels de procédures pour des raisons de transparences, d'accessibilité et d'évaluation.

Ces préalables devant rehausser le niveau managérial, juridique et moral de la région, permettraient de soumettre les régions aux impératifs de l'évaluation.

### L'application de nouvelles méthodes de contrôles

Il est à signaler que ces nouveaux mécanismes de contrôle ne viennent pas suppléer ou faire obstacle à l'application des procédés classiques de contrôle, qui demeurent toujours en vigueur (IGF, IGAT, juridictions financières...).

Par ailleurs, et comme l'a bien recommandé, la commission consultative sur la régionalisation<sup>(28)</sup>, ces procédés ont consacré le contrôle a posteriori qui confère aux décideurs la liberté nécessaire à toute action publique, sans pour autant porter atteinte au principe constitutionnel de corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes.

Ces contrôles introduits par la LOR, peuvent être classés en trois catégories : le contrôle interne, l'audit, et le contrôle des électeurs et de leurs représentations.

S'agissant du contrôle interne, prévu par l'article 246 de la LOR, il relève des obligations auxquelles les régions sont soumises, et dont les présidents sont tenus de superviser.

Ici encore, l'Etat a tenu à faire bénéficier la région des avantages de ce mode de contrôle, dont l'application au secteur public a donné des résultats très appréciables. Son extension au secteur public local constitue, donc, une innovation en matière de décentralisation, et permet d'instaurer au sein des différents services régionaux une véritable culture de conformité aux dispositions

légales et réglementaires, tout en les imprégnant de la culture de gestion des risques.

S'agissant du deuxième procédé de contrôle, soit l'audit, il y'a lieu de signaler que si la LOR lui a conféré un caractère obligatoire, au même titre que le contrôle interne<sup>(29)</sup>, c'est parce que sa mise en œuvre aurait des conséquences sur l'appréciation de la gestion des présidents.

En effet tout audit, doit donner lieu à des rapports d'évaluation représentant le bilan de la gestion, ces mêmes rapports seront programmés au débat du conseil, et les procès-verbaux y afférents doivent être affichés au siège de la région dans un délai de dix jours, ils doivent, également, être publiés pour être portés à la connaissance du public.

Quant à l'audit financier, qui a un caractère purement technique, et ne peut être effectué que par les instances habilitées par la loi, il peut donner lieu, en cas de constatation de dysfonctionnements, à des conséquences juridiques graves, notamment, la saisine, par le wali, de la juridiction compétente, après avoir permis au concerné d'exercer son droit de réponse<sup>(30)</sup>.

En dernier lieu, la LOR a mis en place un nouveau mode de contrôle qu'on peut qualifier de populaire. Ce procédé ayant fait l'objet de proposition par la commission de régionalisation<sup>(31)</sup> a bien été repris par la LOR à travers :

- L'obligation d'afficher toutes les délibérations, et le droit des citoyennes et des citoyens et de la société civile de les consulter;
- L'obligation de publier tous les rapports d'évaluation, d'audit et de contrôle ;
- L'obligation d'élaborer et de communiquer au public les états comptables et financiers afférents à la gestion des présidents et à leur situation financière.

26- Rapport de la commission consultative sur la régionalisation, page 99.

27- Article 245 de la loi organique.

28- Rapport de la commission consultative sur la régionalisation, page 100.

29- Et ce contrairement à ce qu'avancent certains chercheurs, que cette mission est purement facultative, voir le Mémoire de l'association marocaine de l'évaluation, (Février 2015) sur l'institutionnalisation de la fonction de l'évaluation auprès des collectivités territoriales au Maroc, page 6.

30- Article 248 de la LOR.

31- Rapport de la CCR page 98



Si la LOR a jeté les fondements, réglementaires et financiers, nécessaires au fonctionnement de la région, son épanouissement et sa réussite dépendent, évidemment, de l'aptitude de l'élément humain à comprendre et à utiliser les possibilités qu'elle offre.

Quand bien même il est encore prématuré de dresser un bilan de la régionalisation, il n'en demeure pas moins judicieux de relever quelques observations pouvant hypothéquer l'aboutissement et la réussite de cette expérience :

- La région doit jouer pleinement son rôle et jouir de ses prérogatives avec des projets d'envergure régionale, voire de portée interrégionale, la focalisation sur cette dimension est très importante. Aussi, les petites ingérences à vocation purement locales doivent être définitivement abandonnées

(il ne faut pas que la région se transforme en une énième commune);

- La régionalisation ne pourrait pas donner tous ses fruits, si la déconcentration et la décentralisation ne vont pas avec la même cadence. Sa Majesté le Roi a déjà invité à «(...)l'adoption d'une large déconcentration dont la mise en Œuvre effective est indispensable pour une régionalisation judicieuse (...)»<sup>(32)</sup>. Cependant, nul ne peut ignorer que les services déconcentrés ne disposent pas de pouvoirs nécessaires à même de répondre aux attentes de la régionalisation. Aussi, des délégations de pouvoirs plus poussées s'avèrent urgentes et nécessaires.
- La gestion budgétaire de l'État, étant une référence en matière de bonne gouvernance, la LOLF

doit continuer à être la source d'inspiration pour la LOR, pour faire bénéficier les régions de l'expérience et de la maturité budgétaire et financière de l'État.

- La régionalisation au Maroc doit s'inscrire dans une logique évolutive et faire un grand effort de benchmarking tant au niveau national (interrégional) qu'international, pour se procurer l'expertise et le savoir nécessaires à sa réussite. Cette démarche qui «(...) sans sombrer dans le mimétisme ou la reproduction à la lettre des expériences étrangères(...)»<sup>(33)</sup> est une garantie supplémentaire pour «(...) passer d'une régionalisation naissante à une régionalisation avancée(...)»<sup>(34)</sup>

32- Discours de Sa Majesté le Roi du 03/01/2010 devant la commission consultative de la régionalisation

33- Discours de Sa Majesté le Roi, cité plus haut

34- Discours de Sa Majesté le Roi, cité plus haut



**Nordine LAZRAK**

Chef du service de la coopération internationale en matière de finances de l'Etat et des collectivités territoriales

## La gestion budgétaire et comptable des collectivités territoriales à la lumière des nouvelles lois organiques

du 07 Juillet 2015

La réforme constitutionnelle de 2011 a posé les jalons d'une nouvelle architecture de l'Etat au Maroc. En effet, cette réforme de grande envergure a, tout en préservant et consacrant l'Etat unitaire, aménagé le système de la décentralisation.

La constitution de 2011 a reconnu pour la première fois, dans son article 136, aux Collectivités Territoriales, le droit de libre administration<sup>(1)</sup>. La mise en application dudit principe doit être confirmée par un nouvel ordre juridique qui représente une garantie aux collectivités dans l'exercice leurs compétences et attributions.

Un nouveau principe à valeur constitutionnelle, perçu différemment par l'Etat et les Collectivités territoriales, surtout en cette phase d'institution du nouveau modèle de décentralisation marocaine, et la révision du l'ordre juridique local qui représente pour l'Etat, une garantie de la maîtrise du territoire national, alors qu'il est considéré par les collectivités comme étant un dispositif qui permet la promotion de l'initiative locale notamment en termes de la gestion budgétaire, financière et comptable des Collectivités Territoriales.

Par ailleurs, la constitution marocaine a combiné le principe de libre administration avec deux autres principes d'une importance considérable à savoir : le principe de la solidarité et de la coopération et le principe de la subsidiarité.

Ainsi, l'organisation communale repose sur le principe de la coopération et de la solidarité entre les communes et entre celles-ci et

les autres collectivités territoriales (les régions et les provinces et préfectures). L'objectif de cette coopération est de réaliser les projets communs.

De même, le principe de subsidiarité permet aux collectivités territoriales d'exercer des compétences propres, des compétences partagées avec l'Etat et des compétences transférées de l'Etat vers les collectivités territoriales. Les compétences partagées sont exercées par voie contractuelle entre l'Etat et les collectivités. Le transfert des compétences doit se réaliser d'une manière progressive et prendre en considération la spécificité de chaque collectivité.

Les lois organiques n° 112-14 et n° 113-14 relatives respectivement aux provinces et préfectures et aux communes ont décliné ces principes constitutionnels en dispositions législatives et ont posé les fondements d'une gouvernance des affaires locales en termes politique, administratif et financier et budgétaire.

Alors, quelles sont les nouveautés et les innovations introduites par lesdites lois organiques notamment dans les domaines relatifs à la gestion financière et budgétaire des communes et des provinces et préfectures ?

Approcher la réponse à cette problématique, mène d'abord à présenter les acteurs de la gestion notamment financière locale et leurs attributions (I) avant de se focaliser sur la gestion financière et budgétaire

des communes et des provinces (II) en termes de principes et architecture budgétaires et du processus budgétaire local de l'élaboration à l'arrêt du budget.

### Les acteurs de la gestion financière locale et leurs attributions

Les lois organiques relatives aux collectivités territoriales et notamment la loi organique n° 112-14 relative aux provinces et préfectures et la loi organique n°113-14 relative aux communes ont posé les jalons d'une mutation importante dans la gouvernance des affaires locales. Cette mutation consiste dans l'abolition de la tutelle du Ministère de l'intérieur et la mise en place d'un dispositif de contrôle administratif : contrôle de légalité.

Les lois organiques susvisées ont également mis en évidence un nouveau modèle de la gestion des affaires au niveau territorial par la délimitation des champs d'action et d'intervention des acteurs et les relations en termes d'interactions ou de gestion des différends.

Plusieurs acteurs agissent et interagissent au niveau local à savoir l'Etat, les établissements et entreprises publics nationaux, sociétés de développement local, collectivités territoriales, élus ... etc. Cette recherche sera focalisée sur quatre acteurs essentiels à savoir : le gouverneur ou l'autorité gouvernementale chargé de l'intérieur, le conseil communal ou provincial et préfectoral, le président du conseil et le comptable public (le trésorier).

1- En France ce principe remonte à la constitution de la cinquième République. Il a été confirmé par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 dans l'article 72 de la Constitution.

## Le gouverneur : Garant de la légalité des actes locaux

Le gouverneur, en termes de la constitution notamment son article 145, est le représentant du pouvoir central au niveau territorial. A ce titre, il est chargé d'assurer l'application des lois, la mise en œuvre des règlements et des décisions gouvernementaux, l'assistance aux présidents des collectivités territoriales dans la mise en place des plans et des programmes de développement et l'exercice du contrôle administratif.

En effet, en déclinant ces dispositions constitutionnelles, la réforme de 2015 a mis fin à la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales et a confié à l'Etat un droit de contrôle administratif.

En réalité, le passage du pouvoir de tutelle vers un contrôle administratif est loin d'être facile et suscite plus que de simples dispositions juridiques. Il s'agit de l'implantation d'une nouvelle culture partenariale, de complémentarité dans la gestion publique et un partage de compétences et d'attributions.

Certes, ce passage est important et difficile à la fois mais nécessite l'adoption d'une nouvelle culture managériale et une approche renouvelée de conduite du changement qui œuvrent pour l'efficacité et l'efficience de l'action publique locale.

Ainsi, le contrôle administratif est exercé par le gouverneur sur les arrêtés du président du conseil et sur les délibérations des conseils des communes ou des préfectures ou provinces.

C'est un contrôle administratif sur la légalité desdits actes.

Pour l'exercice de ce contrôle les dispositions des lois organiques relatives aux communes et aux provinces impose que les copies des procès-verbaux des sessions, des délibérations des conseils et les arrêtés pris par les présidents doivent être notifiés au gouverneur, dans un délai de 15 jours ouvrables

qui suivent la date de clôture de la session ou de la prise desdits arrêtés. Un délai de 5 jours à compter de la délivrance aux concernés est requis pour la notification des arrêtés individuels en matière d'urbanisme. Toute notification donne lieu à un récépissé.

Il est à noter que toute délibération ou arrêté ne faisant pas partie des attributions du conseil ou du président, ou pris en violation des dispositions des lois organiques relatives à la décentralisation et des textes législatifs et réglementaires en vigueur sont nuls de plein droit.

Cette nullité de plein droit est prononcée par le tribunal administratif après saisine par le gouverneur.

Le gouverneur peut également s'opposer au règlement intérieur du conseil, aux délibérations ne faisant pas partie des attributions du conseil ou du président, ou pris en violation des dispositions des lois organiques relatives à la décentralisation et des textes législatifs et réglementaires en vigueur.

L'opposition du gouverneur doit être motivée et notifiée au président dans un délai de 3 jours. Elle peut donner lieu soit à une révision de la délibération, soit, dans le cas du refus du conseil, à une saisine de la juridiction des référés auprès du tribunal administratif qui statue par une suspension de l'exécution de la délibération dans un délai de 48 heures et statue sur la demande de nullité de la délibération dans un délai de 30 jours.

Le gouverneur exerce également un pouvoir de visa. Ainsi, les délibérations du conseil relatives au plan d'action de la collectivité territoriale, au budget, à l'organisation administrative de la collectivité et de ses attributions, à la création et aux modes de gestion des services publics et toute délibération ayant une incidence financière sur les dépenses et les recettes de la collectivité notamment les emprunts, la fixation des tarifs des taxes, des redevances

et droits divers et la cession des biens de la collectivité ou leur affectation... etc. ne sont exécutoires qu'après visa du gouverneur.

Toutefois, les délibérations relatives à la gestion déléguée des services et des ouvrages publics locaux et à la création des sociétés de développement local sont soumises, conformément aux dispositions des lois organiques 112-14 et 113-14, au visa de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur.

Le législateur organique a, en plus de la fixation d'une liste limitative des délibérations objet de visa, accordé un délai de 20 jours à compter de la date de la notification desdites délibérations au gouverneur et qu'une fois ce délai passé, le visa est réputé accordé.

## Le conseil délibérant

Le conseil communal ou le conseil provincial ou préfectoral est un acteur essentiel dans la gestion des affaires publiques locales. Il agit par délibérations dans l'ensemble des domaines d'attribution de la collectivité.

Ainsi, le conseil communal délibère sur :

- Finances, fiscalité et patrimoine notamment en terme de budget, d'ouverture de comptes spéciaux et de budgets annexes, d'ouverture de nouveaux crédits, de fixation de taux de taxes, de redevances ou de droits divers, d'instauration d'une rémunération pour services rendus et la fixation de son tarif, et en matière d'emprunts et de garanties à consentir...etc.;
- Les services et les équipements publics locaux; à ce titre le conseil délibère essentiellement sur la création et les modes de gestion des services publics, les modes de gestion déléguée et la création des sociétés de développement local;
- Le développement économique et social à travers notamment les contrats relatifs aux compétences

partagées avec l'Etat, le plan de développement de la collectivité et la répartition des aides et du soutien aux associations;

- L'urbanisme, la construction et l'aménagement du territoire;
- Les mesures sanitaires, d'hygiène et la protection de l'environnement;
- L'organisation de l'administration et la fixation des attributions de l'administration de la collectivité;
- La coopération et le partenariat à travers la participation et la création des groupements des collectivités territoriales et des établissements de coopération intercommunale ainsi que toutes formes d'échange notamment dans le cadre de la coopération décentralisée et du jumelage.

Le conseil provincial ou préfectoral, qui voit ses attributions se renforcer davantage en matière social et dans le monde rural, intervient dans les domaines de développement et des services publics et de finances, fiscalité et patrimoine ainsi qu'en matière de coopération et de partenariat.

De même, les pouvoirs publics consultent le conseil sur les politiques sectorielles intéressant la collectivité ainsi que sur les grands équipements et projets que l'Etat planifie sur le territoire de ladite collectivité.

### **Le président du conseil : l'autorité d'exécution et de réglementation locale**

Le président du conseil est un acteur majeur dans la gestion des affaires locales d'une manière générale et dans la gestion budgétaire et financière de la collectivité en particulier.

Il est l'autorité exécutive du conseil et dispose d'un pouvoir réglementaire et d'un pouvoir de délégation.

En sa qualité d'autorité exécutive du conseil, le président :

- prépare et exécute le plan d'action de la collectivité territoriale;
- prépare et exécute le budget dont il est ordonnateur de droit des dépenses et des recettes;
- procède aux actes de location, de vente, d'acquisition, d'échange et de toute transaction portant sur les biens du domaine privé communal;
- procède à la conclusion ou la révision des baux et louage des choses ainsi que la conclusion et l'exécution des contrats d'emprunt;
- prend les mesures nécessaires à la gestion du patrimoine communal
- nomme, en sa qualité de chef de l'administration de la collectivité, dans tous les postes à l'exception des postes de fonctions supérieures soumis au visa du ministère de l'intérieur.
- conclut et approuve les marchés de travaux, de fournitures ou de services;
- représente la Commune devant les juridictions compétentes.

Le président du conseil dispose également du pouvoir réglementaire. A ce titre, il prend des arrêtés fixant, entre autres et après délibérations du conseil de la collectivité, les taux de taxes et les tarifs des redevances et droits divers recouvrés par les collectivités territoriales dans la limite des seuils fixés par la législation et la réglementation en vigueur. Il prend également des arrêtés fixant la création des rémunérations sur les services rendus et leur tarification. Il agit aussi par arrêtés individuels et collectifs dans l'ensemble des domaines d'intervention de la collectivité dont il a la charge.

Par ailleurs, le président du conseil peut déléguer sa signature aux vices présidents et aux directeurs et aux directeurs généraux, selon le cas, comme il peut déléguer ses attributions aux vices présidents dans la limite de leurs secteurs. En plus, il peut instituer les présidents des arrondissements comme sous

ordonnateurs pour les dépenses de la collectivité réalisées sur le territoire desdits arrondissements.

Un droit de suppléance est prévu par les lois organiques relatives aux communes et aux provinces et préfectures dans le cas où le président est absent pour une période de plus d'un mois. Ce droit est exercé par les vices présidents selon leur ordre et le cas échéant, par les membres du conseil en fonction de la date de leur élection ou par priorité d'âge.

### **La gestion financière et budgétaire locale : Vers une nouvelle approche**

Les lois organiques relatives aux collectivités territoriales et notamment celle n° 112-14 relative aux provinces et préfectures et celle n° 113-14 relative aux communes posent les fondements d'une gestion financière et budgétaire rénovée pour les collectivités territoriales au Maroc.

Elles se positionnent dans une logique de gestion orientée vers les résultats et la performance. Elles ont par ailleurs maintenu certaines dispositions et pratiques prévues par la charte communale de 2010 et la loi 54-08 relative aux finances locales en termes de principes budgétaires classiques et de programmation triennale de l'ensemble des ressources et des charges des collectivités territoriales.

Toutefois, lesdites lois organiques ont prévu un principe novateur qui est l'image sincère, une nouvelle architecture budgétaire et un dispositif renouvelé en matière de l'élaboration, de visa et d'exécutions des budgets locaux.

### **Des principes et de la nomenclature budgétaires**

Les lois organiques n° 112-14 et 113-14 ont maintenu les principes traditionnels des finances territoriales à savoir : le principe de l'unité, de



l'équilibre, de la spécialisation budgétaire, de l'annualité et de l'universalité. Elles ont en plus introduit un nouveau principe qui est celui de l'image sincère.

En effet, le principe de la sincérité implique que l'ensemble des recettes et des charges de la collectivité soit présenté au niveau de son budget et que l'évaluation de la sincérité doit se faire selon les données disponibles au moment de la préparation du budget et les prévisions qui en résulteraient.

Ainsi, les nouvelles dispositions constitutionnelles de 2011 et les lois organiques relatives à la décentralisation au Maroc et à la gestion financière locale réservent une grande place au principe de la sincérité dans sa large conception : sincérité des comptes et sincérité budgétaire.

Il est à noter que les nouvelles dispositions de la loi organique des communes, des préfectures et provinces en matière de sincérité budgétaire, ont institutionnalisé le lien qui existait au passé entre les principes classiques, et on est passé du stade tacite et de l'implicite au stade de l'ordre juridique.

Cependant, l'interrogation principale sur ce point reste l'évaluation du respect de la sincérité en matière de prévision budgétaire des recettes et des dépenses. Dans ce cadre, le juge constitutionnel français, dans la décision 2001-448 DC relative à la LOLF, a précisé qu'en matière budgétaire «la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre», alors qu'en matière comptable, elle «s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes».

En ce qui concerne la nomenclature budgétaire, les lois organiques relatives aux communes et aux provinces et préfectures ont introduit une nouvelle architecture à travers la présentation des dépenses par chapitres dans des

articles subdivisés en programmes et projets ou actions pour le budget principal de la collectivité; pour les budgets annexes, les dépenses sont ventilées à l'intérieur de chaque article par programme subdivisé, le cas échéant, en projets ou actions. Les dépenses des comptes spéciaux, quant à elles, sont présentées par des programmes qui peuvent être subdivisés en projets ou actions.

Il est à préciser que le programme au sens des lois organiques relatives à la décentralisation est «un ensemble cohérent de projets ou d'actions, auquel sont associés des objectifs définis en fonction de finalités d'intérêts général, ainsi que des indicateurs chiffrés permettant de mesurer les résultats escomptés qui font l'objet d'une évaluation en vue de s'assurer des conditions d'efficacité, d'efficience et de qualité liées aux réalisations».

De même, le projet ou l'action est défini comme étant «un ensemble d'activités et de chantiers réalisés dans le but de répondre à un ensemble de besoins définis».

Cette présentation budgétaire des collectivités territoriales dénote d'un côté la mise en évidence d'une nouvelle approche budgétaire (une approche «lofrique») basée sur la gestion par les performances et de l'autre, l'existence explicite dans les lois organiques et implicite dans les décrets d'application de concepts importants à savoir la globalisation des crédits et la fongibilité et la fongibilité asymétrique dans le domaine de la gestion budgétaire locale.

### **Du processus d'établissement, de modification et d'adoption du budget**

Comme précisé ci-dessus, le président du conseil prépare le projet du budget de la collectivité. Le budget doit être établi sur la base d'une programmation triennale de l'ensemble des ressources

et des charges de la collectivité conformément à son plan d'action.

Le budget de la collectivité ainsi préparé doit être soumis à l'examen de la commission du budget, des affaires financières et de la programmation (une des cinq commissions du conseil).

Ce projet de budget est accompagné, lors de sa soumission à l'examen de ladite commission, par un ensemble de documents obligatoires tels qu'un état relatif à la programmation triennale, un projet de performance pour l'année en question, un état portant les engagements financiers résultant des contrats et conventions signés par la collectivité un état sur les décisions et arrêts de justice prononcés contre la collectivité... etc.

Le budget de la collectivité doit être adopté avant le 15 novembre, par un vote du conseil. Lors de cette session, les prévisions de recettes sont adoptées par un vote global en ce qui concerne le budget, les budgets annexes et comptes spéciaux, alors que les dépenses du budget font l'objet d'un vote par chapitre.

Toutefois, lorsque le budget n'est pas adopté au 15 novembre, le conseil est convoqué à se réunir en session extraordinaire et examine toutes les propositions de modification du budget de nature à lever les motifs ayant conduit à son rejet.

Si au 10 décembre la non-adoption du budget persiste, le président en sa qualité d'ordonnateur «adresse le projet de budget avec les procès-verbaux des délibérations du conseil au gouverneur. Ce dernier procède, après examen du budget rejeté, des motifs du rejet et les propositions de modifications présentées par le conseil et les réponses du président, à l'établissement d'un budget de fonctionnement sur la base du dernier budget voté», et dans tous les cas, la collectivité continue le remboursement des annuités des emprunts.

Il est à signaler que les budgets modificatifs sont adoptés et visés dans les mêmes formes que le budget initial.

Une possibilité de virement des crédits entre les programmes d'un même article et au sein d'un même programme entre les projets ou les actions est autorisée soit directement par le président de la collectivité par arrêté soit après délibération du conseil soit enfin après délibération du conseil et visa, en fonction des cas et de la nature des dépenses (de fonctionnement ou d'investissement).

Le budget est soumis, dans le cadre du contrôle administratif sur la légalité, au visa du gouverneur.

### **Du visa du budget de la collectivité territoriale**

Le budget n'est exécutoire qu'après visa du gouverneur de la préfecture ou de la province. A cet effet, le budget transmis, au plus tard le 20 novembre, doit être accompagné d'un état faisant ressortir la programmation triennale et les états comptables et financiers de la collectivité.

Le gouverneur refuse d'apposer son visa sur le budget si le contrôle relève le manque de respect des dispositions des lois organiques relatives aux communes ou aux provinces et préfectures et des lois et règlements en vigueur, ou si l'équilibre du budget sur la base de la sincérité des prévisions de recettes et des dépenses n'est pas observé ou enfin si les dépenses obligatoires n'y sont pas inscrites.

A la suite de la notification du refus de visa par le gouverneur, le conseil peut soit revoter le budget après introduction des modifications par le président soit ne pas prendre en considération les motifs de refus de visa; dans ce cas, le budget est considéré comme n'étant pas présenté au visa.

dans le cas où le budget n'est pas présenté au visa du gouverneur «l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur peut, en application des dispositions de l'article 195 de la loi organique n°113-14, établir, avant le 1er janvier et après avoir demandé des explications au président du conseil, un budget de fonctionnement pour la commune sur la base du dernier budget visé en tenant compte de l'évolution des charges et de ressources de la commune».

Cependant si le budget n'est pas visé avant le 1er janvier, le président du conseil «peut être habilité, par arrêté du gouverneur, à recouvrer les recettes et à engager, liquider et ordonnancer les dépenses de fonctionnement dans la limite des crédits inscrits dans le dernier budget visé et ce, jusqu'au visa du budget».

En guise de conclusion, il faut noter que la réforme territoriale est une réforme de grande envergure et nécessite du temps et la participation de l'ensemble des acteurs et un changement radical dans la culture et les démarches de gestion des affaires publiques locales.

Elle nécessite également du temps pour arriver à sa vitesse de croisière et donner ses effets c'est pourquoi une période transitoire est nécessaire. Durant cette période transitoire plusieurs textes législatifs et réglementaires demeurent maintenus : c'est le cas de la loi sur la fiscalité locale, du décret relatif à la comptabilité publique des collectivités locales...etc.

Une montée en puissance dans la mise en œuvre et la production des textes prévus par les lois organiques est capable de mettre au clair certains champs qui peuvent apparaître aujourd'hui dans le flou réglementaire et huiler les rouages et fluidifier les relations entre l'ensemble des acteurs notamment ceux agissant

dans la sphère financière et budgétaire et spécialement les relations entre le gouverneur et les conseils délibérants d'un côté et l'ordonnateur et le comptable public d'un autre.

En effet, dans le schéma futur de la gestion financière et budgétaire territoriale, le trésorier ou le comptable public aura davantage un rôle important à jouer en terme de conseil et d'assistance plus qu'en terme de contrôle.





Fouad BELLAOURI KOUTBI  
Trésorier Préfectoral de Salé

## La programmation budgétaire des collectivités territoriales : vers une nouvelle culture managériale

► L'histoire de la décentralisation a été marquée par des réformes dont le crédo est «de doter le territoire national de structures performantes et solidement ancrées dans la réalité locale, pour assumer les tâches de développement économique et social de manière homogène et équilibrée sur toute l'étendue du territoire.»<sup>(1)</sup>

C'est dans ce cadre, et pour harmoniser les budgets des collectivités territoriales (Régions, Préfectures et provinces, communes) avec les dispositions de la Constitution marocaine de 2011,

ainsi qu'avec la Loi Organique des Lois de Finance et les standards internationaux, les lois organiques des collectivités territoriales<sup>(2)</sup> ont apporté une réforme de nature à révolutionner le management local : la gestion axée sur les résultats.

Cette réforme vise à dépasser les faiblesses constatées dans la gestion des collectivités territoriales en responsabilisant davantage les décideurs locaux et en leur permettant de clarifier leurs priorités et arrêter leurs objectifs pour une gestion maîtrisée et plus rationnelle des finances locales.

En effet, parmi les défaillances relevées, il y a lieu de signaler la faiblesse de l'effort de l'investissement local, eu égard aux attentes et besoins des citoyens. En l'espace de vingt ans, il n'a été multiplié que par 4,8 seulement. Les données statistiques détaillées ci-dessous sur les finances locales (de 2010 à 2015), montrent que l'investissement local a connu une période de stagnation (2010 à 2014) et qu'il varie entre 52% et 72% des dépenses de fonctionnement<sup>(3)</sup>.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1- Investissement local en MMDH	11,1	12,3	11,8	10,9	10,9	14,5
2- Investissement en % des prévisions	41%	41%	51%	57%	49%	43%
3- dépenses d'investiss en % dépenses de fonctionnement	71.6%	70%	64.8%	54.7%	52.4%	68%
4- Excédent Global en MMDH	23,5	24,0	24,4	26,6	28,4	29,5

Source : Trésorerie Générale du Royaume

D'autre part, les dépenses d'investissement représentent presque la moitié des prévisions. Cette situation explique l'accroissement continu des crédits de report et son corollaire les excédents budgétaires des collectivités territoriales, qui ne

cessent d'augmenter en boule de neige (augmentation de 26% en l'espace de six années). Les raisons de cette situation sont multiples dont notamment, le manque chez les décideurs locaux d'objectifs précis et d'une approche rationnelle de la gestion des finances locales.

La réforme des finances locales vise à imprégner les collectivités territoriales d'une nouvelle culture managériale inspirée du modèle de l'entreprise privée, basée sur une démarche de planification et de programmation budgétaire, articulé comme suit<sup>(4)</sup> :



1- BENSOUDA, Noureddine : Trésorier Général du Royaume. Editorial de la Revue Aikhazina, N°11 Août 2014

2- la loi organique n°111-14 relative aux Régions.  
la loi organique n°112-14 relative aux Préfectures et Provinces.  
la loi organique n°113-14 relative aux Communes.

3- Il convient de noter également que l'investissement local (toutes collectivités confondues) a évolué au même rythme que la masse salariale (exception faite de l'année 2015, dont l'investissement local a connu un léger accroissement).

4- Dans la démarche adoptée dans cet article, la programmation triennale a été isolée de la programmation stratégique dans la mesure où elle représente le plan d'action opérationnel de la collectivité.

## → La planification stratégique

Prévue par les lois organiques des collectivités territoriales<sup>(5)</sup>, la planification stratégique représente une nouvelle approche de la gouvernance locale et une véritable feuille de route qui guide les collectivités territoriales dans la gestion de la chose publique.

La planification stratégique est un moment de décision important dans la vie de la collectivité.

En effet, à la suite des élections communales et dès la première année, la collectivité doit élaborer son plan d'action stratégique qui

traduit la politique qu'elle mènera en matière de développement local sur la période du mandat du conseil.

La formulation d'une vision stratégique du développement de la collectivité territoriale, comporte deux étapes essentielles :

### Le diagnostic des potentiels et besoins de la collectivité

### La formulation de la Stratégie



### Le diagnostic du potentiel et des besoins de la collectivité

Le diagnostic des potentiels et des besoins constitue une composante importante qui doit obligatoirement figurer dans le programme de développement de la collectivité (art 83 alinéa 3 de la loi organique des régions, art 80 alinéa 3 de la LO des Préfectures et Provinces, et art 78 alinéa 4 de la LO des communes). Cette mission englobe le travail de collecte des données et d'investigations, à travers notamment des enquêtes sur le terrain, des ateliers avec tous les partenaires concernés.

quatre points ont été abordés dans cette étape :

- la constitution d'une banque de données;
- l'analyse des forces et des faiblesses de la collectivité;
- La participation des acteurs locaux et de la population dans le diagnostic;

- Harmonisation avec les stratégies de l'Etat et des autres partenaires.

### La constitution d'une banque de données (collecte et organisation des données)

L'analyse stratégique est un examen en profondeur de tous les facteurs susceptibles d'exercer une influence positive ou négative sur l'avenir de l'organisation. Il est ainsi essentiel de disposer des renseignements et des données suffisants pour asseoir les décisions stratégiques (une base de données actualisée, données fournies par les services déconcentrés, informations et assistance de la tutelle, enquêtes et investigations sur le terrain, etc.).

### Analyse des forces et faiblesses, des opportunités et des menaces (matrice SWOT)<sup>(6)</sup>

Il est précisé dans les lois organiques des collectivités territoriales que le plan stratégique «doit comporter un diagnostic mettant en évidence

les besoins et les potentialités» de la collectivité ainsi qu'une «identification de ses priorités».

Les résultats dudit diagnostic sont le fruit d'un examen approfondi du contexte de la collectivité, afin de mettre en évidence les faiblesses à surmonter ainsi que les menaces qui pèsent sur la collectivité et de repérer les forces du territoire et les opportunités à saisir. La réalisation de ce travail s'effectue généralement dans le cadre de l'analyse SWOT.

5- Art 83 à 87 de la loi organique n°111-14 relative aux Régions.

Art 80 à 84 de la loi organique n°112-14 relative aux Préfectures et Provinces.

Art 78 à 82 de la loi organique n°113-14 relative aux Communes.

6- Analyse SWOT (Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats) ou AFOM (Atouts- Faiblesses-Opportunités-Menaces) *Revue de la Trésorerie Générale du Royaume* 121



## Logique de l'analyse Matrice SWOT (AFOM)

	POSITIF	NEGATIF
INTERNE	<b>Les forces</b> sont les atouts internes dont dispose la Collectivité territoriale dans divers domaines et sur lesquels elle pourra s'appuyer dans la mise en œuvre de sa stratégie.	<b>Les faiblesses</b> sont les insuffisances et les handicaps internes décelés au sein de la Collectivité; on peut, en particulier, relever celles qui constituent des freins.
EXTERNE	<b>Les opportunités</b> sont des chances qui se présentent à la Collectivité et qui facilitent la réalisation des objectifs.	<b>Les menaces</b> sont les risques externes susceptibles d'entraver pour la Commune la réalisation de ses objectifs.

Swot : Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats = AFOM (Atouts- Faiblesses-Opportunités-Menaces)

Parmi les points à examiner dans la matrice SWOT, il faut mentionner la capacité financière de la collectivité qui occupe une place particulière dans la planification stratégique, puisque :

- L'élaboration du plan de développement stratégique dépend en grande partie des forces et faiblesses de la situation financière de l'organisme (charges de personnel élevées, taux d'endettement, faiblesse des recettes propres, etc.) ;
- l'amélioration des ressources financières est un objectif majeur (recouvrement des créances, mobilisation des ressources à travers l'élargissement possible de l'assiette des impôts et taxes locaux, possibilité de recourir à l'emprunt, autres moyens de financement tels que le partenariat privé public, le financement par les institutions internationales, les ONG, les bailleurs de fonds internationaux, etc.) ;

La Trésorerie Générale du Royaume dispose d'une solide expérience dans le domaine de l'analyse et du diagnostic financier. En effet, grâce à l'outil de l'analyse financière rétrospective, développé par les services de la Trésorerie Générale, il est possible de fournir aux collectivités qui le désirent, l'expertise nécessaire dans le domaine du diagnostic financier.

Il est également souhaitable de

développer le cadre de l'analyse financière prospective, permettant d'élaborer des projections sur la base des hypothèses retenues par les collectivités territoriales.

Au terme de cette étape, l'équipe chargée du diagnostic dresse l'arbre des problèmes<sup>(7)</sup> ainsi qu'une grille des solutions proposées et des opportunités à exploiter.

### La participation des acteurs locaux et de la population dans le diagnostic

Dans ce processus qui permet à la collectivité de construire un objectif stratégique partagé, l'accent est mis particulièrement sur la participation réelle et active de la population, des associations, des acteurs et des représentants locaux dans la prise de décision et sur la mise en valeur de la dimension territoriale du développement.

Cette approche participative offre à la collectivité territoriale une opportunité réelle de coller à la réalité économique et sociale de son territoire et partant de jouer un rôle primordial en matière de développement local.

Ainsi, pour ancrer cette démarche dans le processus de prise de décision, les lois organiques des collectivités territoriales ont créé :

- au niveau des Régions<sup>(8)</sup>, trois instances consultatives chargées de l'équité, l'égalité, l'approche genre,

la jeunesse et les affaires régionales à caractère économique;

- au niveau des Préfectures et Provinces<sup>(9)</sup>, une instance consultative chargée de l'étude des affaires relatives à la mise en œuvre des principes de l'équité, de l'égalité et de l'approche genre;
- au niveau des communes<sup>(10)</sup> une instance consultative chargée de l'étude des affaires relatives à la mise en œuvre des principes de l'équité, de l'égalité et de l'approche genre.

Les collectivités territoriales sont également autorisées à mettre en place des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation.

### L'harmonisation avec les stratégies de l'État et des autres partenaires

Durant l'étape du diagnostic participatif, les services déconcentrés et les services de la Région et de la Préfecture/Province, sont associés aux travaux de la collectivité aux fins de :

- Harmoniser le plan stratégique de la commune avec ceux de la préfecture, de la région et de l'Etat;
- Intégrer les actions de l'État, de la préfecture et de la région dans le Plan d'Action Communal;
- Distinguer les actions pouvant être décidées et exécutées par d'autres services ou organismes;

7- L'arbre des problèmes est une méthode, très utilisée par les entreprises, qui mène à une cartographie structurée des relations de cause à effet entre les problèmes.

8- art 116 de la loi organique des Régions

9- art 111 de la LO des Préfectures et Provinces

10- art 120 de la LO des communes

## L'élaboration du plan stratégique

A ce stade, la collectivité doit entamer l'élaboration de son plan stratégique par la définition d'un objectif global de développement qui se décline en objectifs spécifiques. Ces derniers sont couplés avec des résultats attendus et des indicateurs d'évaluation.

### La définition de l'objectif global

L'objectif global est l'objectif principal (ou la vision) que la Collectivité souhaite atteindre au terme du mandat. Il est formulé par des termes simples pour traduire une idée porteuse d'une identité ou une image que la collectivité souhaite se donner.

### La définition des objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques déterminent la stratégie à mettre en œuvre pour réaliser l'objectif global. En réalisant l'objectif spécifique, la collectivité contribue à la réussite de l'objectif global.

Pour formuler les objectifs spécifiques qui constituent la stratégie de la collectivité, les planificateurs se réfèrent à nouveau

aux résultats de l'état des lieux et au diagnostic participatif pour identifier les problèmes jugés importants. Ces derniers sont reliés aux principales opportunités à exploiter et aux pistes de solutions proposées.

La formulation des objectifs stratégiques passe par les trois étapes ci-après :

- identification des problèmes principaux;
- classement des problèmes par ordre de priorité;
- formulation des objectifs spécifiques.

### Formulation des résultats escomptés

Les résultats escomptés définissent et précisent la situation voulue lorsque les objectifs spécifiques seront atteints.

Autrement dit, lorsque le plan parvient à atteindre ces résultats, alors les objectifs spécifiques sont atteints, ce qui contribuera à la réalisation de l'objectif global.

Les résultats escomptés doivent être spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et assortis d'un délai.

## L'identification des indicateurs

Les indicateurs, qui constituent le tableau de bord du gestionnaire communal, sont des mesures qui permettent d'identifier les résultats au fur et à mesure qu'ils se produisent, et revêtent une importance cruciale pour le suivi et l'évaluation de manière objective du degré d'atteinte des objectifs.

Il est important d'indiquer pour chaque indicateur, la source et le format de l'information, la personne responsable et la périodicité d'établissement de l'indicateur.

La batterie d'indicateurs doit être limitée, pertinente et significative avec la possibilité d'assigner plusieurs indicateurs à un même objectif. Afin d'assurer la comparabilité des performances réalisées par les collectivités territoriales, une batterie type d'indicateurs pertinents doit être prédéfinie au niveau national. Toutefois, il est possible pour les besoins de l'analyse, de proposer des indicateurs supplémentaires aux objectifs voulus.

## → La programmation triennale glissante

En utilisant les résultats de l'état des lieux et du diagnostic, la collectivité procède, à partir des objectifs spécifiques et des résultats escomptés, à la définition des projets et des actions à réaliser, qu'elle priorise pour élaborer la programmation triennale dont elle précise le financement (montage financier des projets retenus).

- Élaboration du programme triennal.
- Montage financier et budgétisation des projets.

### L'élaboration du programme triennal

Les chargés de la programmation procèdent à l'identification de toutes les actions potentielles en se basant sur la grille de solutions retenues lors du diagnostic. Ils se réfèrent à l'arbre des problèmes et à la grille de solutions proposées, représentatifs des besoins de la population, afin d'identifier toutes les pistes d'actions possibles et les complètent en cas de besoin.

Il s'agit à ce stade, d'identifier les actions et projets qui seront

programmés sur les trois premières années d'exécution du plan, en se basant notamment sur l'ordre de priorité proposé et en tenant compte notamment des ressources financières de la collectivité. Par la suite, ces projets et actions seront intégrés dans les programmes appropriés.

Un programme est défini par les Lois organiques des CT, comme étant «un ensemble cohérent de projets ou d'actions». Pour chaque projet, il faut associer notamment les indicateurs de suivi de performance,

la période de réalisation, le coût estimatif, les partenaires éventuels, la localisation et le responsable de sa réalisation <sup>(11)</sup>.

### Le montage financier et budgétisation des projets et actions priorités

La budgétisation des projets retenus constitue l'étape finale de la programmation triennale. Elle consiste à préciser pour chaque projet ou action retenu, l'enveloppe budgétaire et les sources de financement. Pour ce faire, la collectivité doit établir le montage financier pour chaque projet ou action, et qui doit préciser les sources de financement et les montants qui

leur sont alloués. Il s'agit là d'une opération qui doit être effectuée avec prudence, dans la mesure où la majeure partie des ressources sont encore prévisionnelles. Ainsi une promesse non tenue de participation à un projet, ou une prévision d'augmentation de l'épargne de la collectivité non réalisée en raison de la conjoncture économique remettra en cause la réalisation dudit projet. C'est pourquoi le montage financier des projets doit être établi avec beaucoup de prudence, en se basant sur des hypothèses et des scénarii réalistes.

Il est nécessaire, dans le cadre de cette opération de budgétisation des projets, de bien distinguer entre

les ressources disponibles tel que l'excédent non programmé, que la collectivité peut immédiatement affecter à un projet donné et celles qu'elle compte mobiliser, compte tenu des objectifs retenus pour l'amélioration de ses capacités financières (effort de recouvrement, valorisation de son patrimoine immobilier, élargissement de l'assiette, rationalisation de la gestion des dépenses de fonctionnement, etc.).

Le financement des projets et actions retenus est détaillé dans le tableau ci-dessous, qui précise également les hypothèses retenues pour les nouvelles sources de financement.

#### Montage financier des projets retenus

Actions ou projets	Coût global de l'action ou du projet	Financement sur le budget de la Commune	Financement disponible auprès des services de l'Etat, du secteur privé ou d'autres organismes, par emprunt	Financement à mobiliser auprès des services l'Etat, du secteur privé ou d'autres organismes, par emprunt
<b>Objectif N° 1</b>				
1.1	-	Montant : Part (%) :	Structure : Montant : Part (%) :	Structure : Montant : Part (%) :
1.2	-	Montant : Part (%) :	Structure : Montant : Part (%) :	Structure : Montant : Part (%) :
<b>Objectif N° 2</b>				
2.1	-	Montant : Part (%) :	Structure : Montant : Part (%) :	Structure : Montant : Part (%) :
2.2				
<b>Nouvelles sources de Financement à développer</b>				
Ressources propres		Apport estimatif	Hypothèses retenues	
Partenaires locaux		Apport estimatif	.....	

11- Un projet de performance élaboré par la collectivité où sont indiqués les objectifs et les indicateurs associés, doit être soumis à la commission chargée du budget, des affaires financières et de la programmation.

## L'ÉLABORATION DU BUDGET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

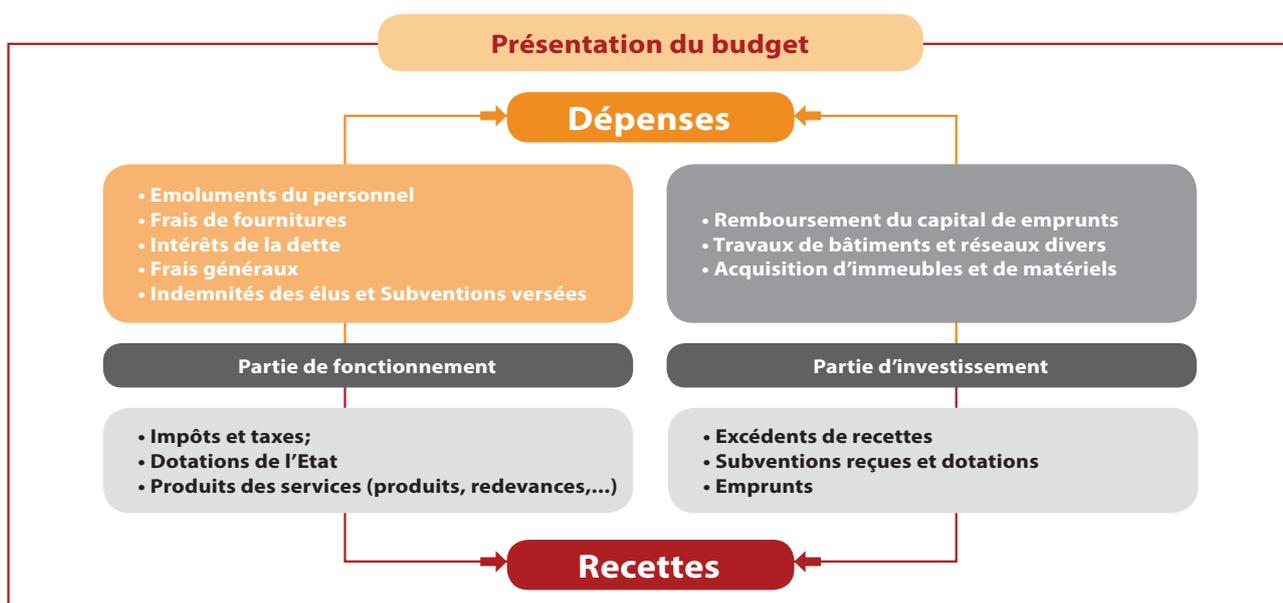
La mise en place par les lois organiques des collectivités territoriales d'une gestion axée sur les résultats entrainera certaines modifications au niveau du budget de la collectivité.

### La présentation des documents budgétaires

Les supports budgétaires des collectivités territoriales comprennent un budget principal, des budgets annexes et des comptes spéciaux

Le budget principal comprend deux parties :

- La première partie destinée aux opérations de fonctionnement en recettes et en dépenses
- La deuxième partie retrace les opérations d'investissement en recettes et en dépenses.



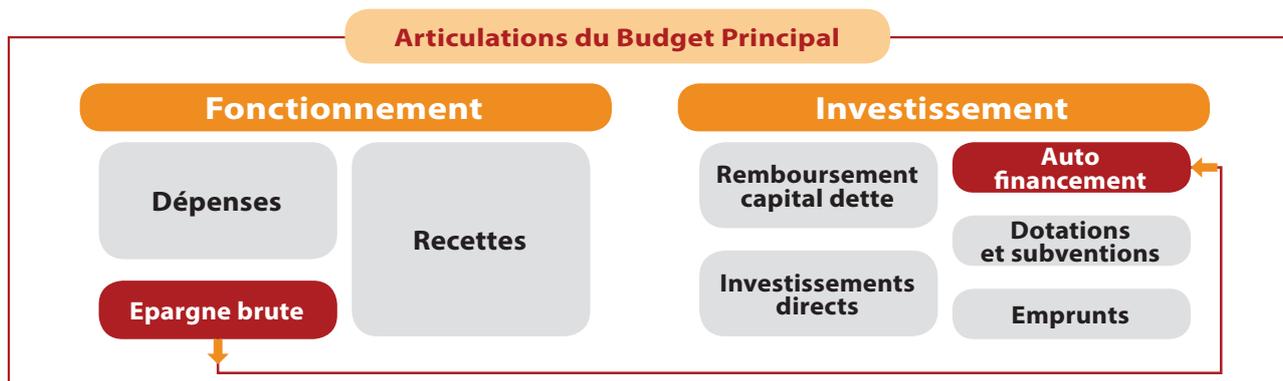
• Les budgets annexes sont créés pour gérer des services à caractère industriel et commercial qui n'ont pas de personnalité morale. Ils ont une présentation et un fonctionnement similaires à ceux du budget principal.

• les comptes spéciaux qui comprennent les comptes d'affectation spéciale et les comptes de dépenses sur dotation.

### Articulations du budget Principal

Le budget principal est subdivisé en deux parties; un budget de fonctionnement dont les dépenses sont couvertes par des recettes de fonctionnement sans affectation et un budget d'investissement où les recettes d'équipement sont affectées aux dépenses. Seul l'excédent dégagé à la première

partie (épargne budgétaire) est affecté à la deuxième partie pour concourir aux ressources d'autofinancement des dépenses d'équipement. Il est à noter que les recettes d'équipement ne peuvent être affectées aux dépenses de fonctionnement que dans des cas exceptionnels (au moment du règlement du budget).



## La présentation de la nomenclature budgétaire des Collectivités Territoriales

Le budget actuel des collectivités territoriales est doté d'une double classification: par nature et par fonction;

La classification par nature permet une meilleure description

du patrimoine et apporte une information homogène et normalisée qui favorise les comparaisons et les contrôles. Toutefois, la présentation par nature a l'inconvénient de ne pas renseigner sur les politiques publiques poursuivies. C'est la raison pour laquelle cette codification a été adossée par une classification fonctionnelle.

Ainsi, la nomenclature budgétaire

applicable aux collectivités territoriales comprend une présentation croisée par fonction et par nature.

Ces deux types de codification fournissent des informations différentes. Leur croisement permet un contrôle interne supplémentaire, en même temps qu'il affine le niveau des informations produites.

### Présentation de la classification croisée de la Nomenclature Budgétaire des CT

Classification fonctionnelle	Chap 10	Adm Générale	X	X	X	X	X
	Chap 20	Affaires sociales	X	X	X	X	X
	Chap 30	Affaires techniques	X	X	X	X	X
	Chap 40	Affaires économiques	X	X	X	X	X
	Chap 50	Domaine soutien	X	X	X	X	X
	Chap 60	Domaine Résultats	X	X	X	X	X
Classification par nature			Art 10	Art 20	Art 30	Art 40	.....

### Exemple d'illustration

Chapitre 20 : Domaine des Affaires Sociales (codification fonctionnelle)

Article 30 : Santé

• 31 : Bien immobiliers

{ Terrains  
 Constructions  
 .....

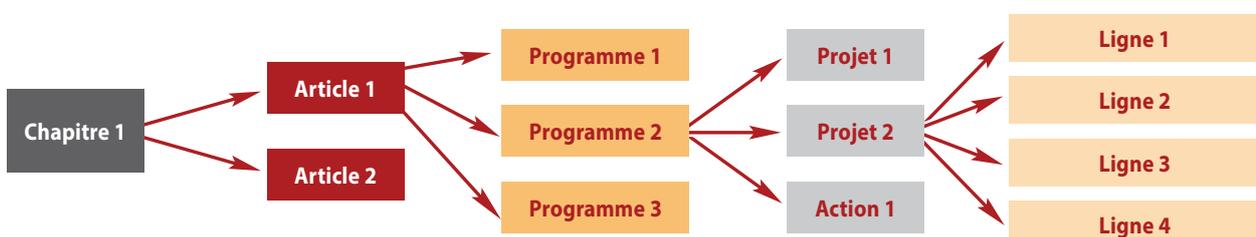
• 32 : Bien mobiliers

{ Matériel et mobilier de bureau  
 .....

Ainsi, la codification budgétaire des rubriques regroupe une identification fonctionnelle (le chapitre) et une identification «par nature» (Article, Paragraphe, ligne)

Les modifications apportées par les lois organiques des CT ont concerné exclusivement la partie «dépense» des budgets Principaux, des Budgets annexes

et des comptes spéciaux. En effet, les opérations de dépense «sont présentées par chapitres dans des articles subdivisés en programmes et projets ou actions...».



## L'adaptation des principes budgétaires

### L'équilibre budgétaire : une règle d'or contraignante pour les collectivités territoriales

Le principe d'équilibre budgétaire a toujours été appliqué aux budgets des collectivités territoriales. Cet équilibre doit être réalisé au niveau de chaque partie du budget; un équilibre au niveau du budget de fonctionnement et un équilibre au niveau de la deuxième partie qui est toujours réalisé en raison du principe d'affectation des recettes aux dépenses.

L'équilibre budgétaire s'applique également lors de la phase d'exécution du budget, afin d'éviter toute situation de déséquilibre. En effet, le comptable public s'assure de la disponibilité des fonds avant le paiement des dépenses. Les dépenses de fonctionnement engagées et non payées faute de disponibilités sont reportées à l'exercice suivant.

Les lois organiques des collectivités territoriales ont précisé en outre que le budget doit présenter «une image sincère de l'ensemble de ses recettes et charges». Autrement dit, Les prévisions du budget doivent être évaluées de façon sincère, «selon les données disponibles au moment de la préparation du budget et les prévisions qui en résulteraient.»; il s'agit là d'une condition de l'équilibre réel.

Sachant que les prévisions ne peuvent jamais être parfaitement exactes, on a voulu établir une distinction entre l'erreur «normale» d'appréciation et d'évaluation et celle qui relève de la mauvaise foi. Le but est évidemment d'éviter de gonfler artificiellement les prévisions de dépenses de fonctionnement. Il reste que la loi n'a prévu aucune

mesure dans le cas où la mauvaise foi est établie.

### L'unité budgétaire : principe non respecté au niveau du budget de l'équipement

Depuis la charte communale de 1976, l'unité budgétaire n'a jamais été respectée. En effet, la préparation du budget ne portait que sur la partie afférente au fonctionnement de la collectivité. La programmation de l'excédent budgétaire ne se faisait qu'après clôture de l'exercice et détermination de l'excédent réel. La programmation du budget d'investissement s'est basée sur des recettes réelles et non prévisionnelles.

Une des conséquences de cette situation est que le budget principal est préparé et exécuté uniquement dans sa partie «fonctionnement». La programmation des dépenses d'investissement s'effectuait au moyen des autorisations spéciales. A partir de la réforme de la TVA des collectivités territoriales, intervenue en 1995/1996, qui a instauré une dotation globale affectée au budget de fonctionnement à la place des subventions d'équilibre et d'équipement, les collectivités territoriales ont pu présenter un budget unifié en programmant à la deuxième partie l'excédent prévisionnel.

Cependant, les progrès réalisés restent limités, puisque hormis l'excédent prévisionnel, la programmation des opérations d'équipement financées par des ressources d'emprunt, de la TVA d'équipement ou par des partenaires, se faisait au moyen des autorisations spéciales, pratique qui a prévalu jusqu'à ce jour.

La prise en charge comptable des crédits d'équipement reste tributaire, chez les comptables

publics, de l'encaissement des fonds y afférents. En effet, le principe d'affectation des recettes aux dépenses d'équipement pose des problèmes pour les comptables publics qui trouvent des difficultés pour le rattachement des recettes aux crédits. C'est pourquoi, ces derniers sont enclins à ne prendre en charge une autorisation spéciale qu'après avoir reçu les fonds correspondants.

Avec les lois organiques des collectivités territoriales, le budget doit être présenté dans ses deux parties (fonctionnement et investissement) puisqu'il est «établi sur la base d'une programmation triennale de l'ensemble des ressources et charges»<sup>(12)</sup> de la collectivité.

Les modifications éventuelles du budget font l'objet de budgets modificatifs<sup>(13)</sup>, lorsque de nouvelles programmations, ou modifications budgétaires s'avèrent nécessaires.

### La programmation du budget d'investissement

Le budget d'investissement est destiné à la réalisation du programme triennal d'équipement. La budgétisation de la dépense prend la forme de programmes (article), déclinés en projets et actions (paragraphe). Ces dernières sont ventilées par lignes budgétaires et par nature économique.

Les lois organiques des CT n'ont pas prévu de nouvelles techniques de programmation. La programmation pluriannuelle des projets peut prendre la forme des autorisations de programmes qui constituent la limite supérieure des dépenses susceptibles d'être mandatées au cours de l'année budgétaire. Ces dernières peuvent être établies sur la base des excédents prévisionnels.

Les projets d'investissement

12- Art 197 de la LO des Régions.

Art 175 de la LO des Provinces et Préfectures;

Art 183 de la LO des communes

13- Les autorisations spéciales, comme supports de programmation, n'ont pas été prévues par les lois organiques des collectivités territoriales



peuvent également être suivis selon une procédure similaire à celle des projets intégrés, mais regroupés au niveau d'un même programme avec la possibilité pour l'ordonnateur d'effectuer des virements à l'intérieur du programme sans délibération du conseil ni visa du gouverneur.

Cependant, cette nouvelle présentation (budgétisation par programme) ne doit pas être utilisée comme un simple moyen de compression ou de regroupement de données budgétaires hétéroclites. Au contraire, elle doit être considérée comme une nouvelle approche fournissant de meilleures informations qui découlent de la hiérarchisation des priorités de la collectivité et d'assurer une plus grande transparence au bénéfice d'un meilleur pilotage des finances locales.

L'introduction des techniques de la gestion axée sur les résultats dans les finances locales, représente

un progrès indéniable qui pourrait entraîner des améliorations profondes dans le fonctionnement des collectivités territoriales et une relance de l'investissement local, condition essentielle pour le développement local.

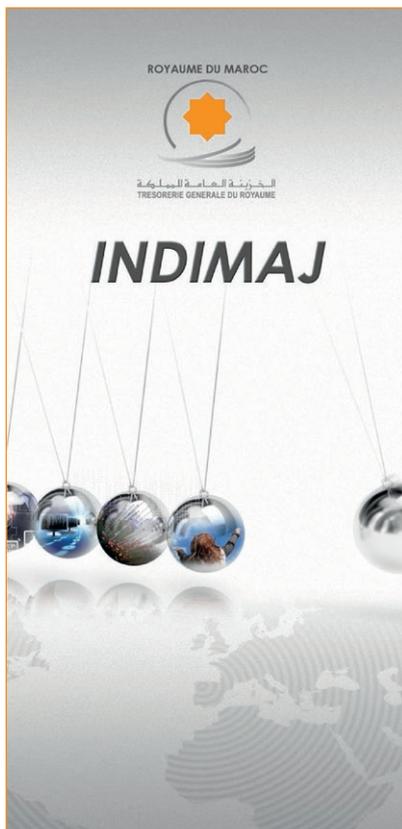
Pour la réussite de cette réforme, les collectivités territoriales bénéficient d'atouts pluriels, qui résident dans l'existence de systèmes intégrés de gestion de la Dépense (GID) et des Recettes (GIR) et des dépenses du Personnel (AUJOUR) et du programme de dématérialisation des marchés publics. Ces systèmes constituent l'ossature du système d'information et de gestion des collectivités territoriales qui intégrera aisément cette réforme.

Cependant, ce nouveau modèle de gestion, peut-il entraîner les améliorations souhaitées dans la gestion locale, sans aucune adaptation aux spécificités des collectivités territoriales? La nouvelle

culture managériale pourra-t-elle s'acclimater aisément avec la réalité des collectivités territoriales fondée sur une logique bureaucratique ?

De nombreuses questions se posent à ce sujet, parmi lesquelles il faut citer la responsabilisation et l'incitation des acteurs locaux à la performance dans l'exécution des programmes.

En effet, le pilotage de la performance est fondé sur la responsabilisation contractuelle des décideurs. Outre l'engagement politique des ordonnateurs, est-il possible de parler d'un «contrat interne» à la collectivité, qui définit les engagements des différents niveaux de décision et de pilotage, à l'instar des engagements dans le secteur privé entre la direction et les centres de production ?





**Mourade Bouanane**  
Chef de service chargé de suivi  
des recettes de l'Etat et  
des CT - TP Salé

## L'exécution du Budget selon la conception des lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales

Dans un contexte marqué par la recherche de performance et d'efficacité des politiques publiques le processus budgétaire s'est transformé en mécanisme de gestion publique, déterminant dans la création de valeur et l'atteinte des objectifs socio-économiques.

Ace titre, les lois organiques relatives aux collectivités territoriales (2015) <sup>(1)</sup>, sous l'influence des orientations de la Constitution 2011, ont fondé la plateforme juridique d'une approche budgétaire visant la substitution de la logique de résultats à la logique conservatrice des moyens.

L'hypothèse de base qu'on va essayer d'approcher est la suivante : Les nouvelles lois organiques(2015) ont adopté la logique d'une démarche budgétaire orientée vers la réalisation des résultats en lieu et place de l'approche classique, fondée sur la consommation des crédits sans tenir compte des effets probables des dépenses publiques.

Pour apprécier la pertinence de cette hypothèse, trois interrogations se posent :

- Y'a-t-il une «cohérence budgétaire» entre les dispositions prévues dans les lois organiques des collectivités territoriales et la loi organique n°130-13 relative à la loi de finances<sup>(2)</sup>?
- Est-ce que les lois organiques des collectivités territoriales ont cerné toutes les composantes de la démarche budgétaire fondée

sur la performance (flexibilité dans l'affectation des crédits, mécanismes de contrôle interne, reddition des comptes, etc.) ?

- Est-ce que les collectivités territoriales disposent de tous les pré-requis techniques, organisationnels et culturels pour mettre en œuvre cette nouvelle conception budgétaire ?

Il ne s'agit pas ici de répondre à toutes ces interrogations, mais plutôt d'essayer de mettre en exergue l'aspect problématique du thème et les multiples dimensions de sa complexité.

### Quelles rationalités dominantes dans les lois organiques relatives à la réforme territoriales?

«Théoriser c'est hautement opérationnel»<sup>(3)</sup>. C'est pourquoi, avant d'entamer l'aspect purement technique de la méthode budgétaire axée sur les résultats (BAR), il est utile de comprendre la tendance générale et la logique globale de cette conception budgétaire telle qu'elle a été formulée par les lois organiques des collectivités territoriales. Cette vision d'ensemble nous permettra d'appréhender facilement les détails techniques.

Il faut rappeler qu'une analyse systémique des lois organiques des collectivités territoriales, nous

permet de déduire qu'il y a une conciliation et une interaction entre deux types de «rationalités» ayant des finalités divergentes.

### Une «rationalité normative»

qui reproduit les mêmes constantes de l'ancienne loi relative à l'organisation des finances locales (loi n°45-08),<sup>(4)</sup> ce qui renvoie aux principes et références théoriques relevant de l'orthodoxie financière.

Pour illustrer ce constat, le «contrôle budgétaire» représente un exemple type parmi tant d'autres. Ce mode de contrôle repose sur le visa préalable des actes budgétaires édictés expressément par les lois organiques (délibération relative au budget, plan d'action etc.), ainsi que «les délibérations ayant une incidence financière sur les dépenses et les recettes»<sup>(5)</sup>(formule juridique qui élargit le champ d'attribution des autorités chargées du contrôle).

L'analyse préliminaire des fondements juridiques de ce contrôle permet d'entrevoir la prééminence de la conception traditionnelle dans les lois organiques des collectivités territoriales.

En effet, les caractéristiques de ce contrôle budgétaire se présentent comme suit :

- ▶ Un Contrôle a priori sur les actes budgétaires (ces actes ne deviennent exécutoires qu'après leur

1- Dahir n°1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°113-14 relative aux communes- Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016)- Dahir n°1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016)- Dahir n°1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016)

2- 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.

3- Michel Bouvier «Crise d'un modèle politique et naissance de «l'Etat intelligent» - Revue Française de Finances publiques N° 108/OCTOBRE 2009; p.8

4- Loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements promulguée par le dahir n° 1-09-02 du 22 safar 1430 (18 février 2009).

5- Article 118 de la loi 113-14, op. cit.



visa); cette vision juridique s'appuie sur plusieurs arguments qui ne constituent pas des évidences mais plutôt des approches divergentes qui suscitent un débat académique :

- les Collectivités territoriales ne possèdent pas forcément la capacité de gestion suffisante pour garantir une assurance raisonnable et le respect de la légalité de leurs actes (contrôle interne...);
- le caractère préventif de ce contrôle justifie amplement son existence....

#### ► **Un contrôle à caractère purement administratif :**

l'appréciation de la légalité budgétaire est dévolue aux autorités administratives et non pas aux instances judiciaires, celles-ci n'interviennent que pour les actes n'ayant pas un impact financier.

#### ► **Un contrôle qui peut aboutir à la substitution**

de l'autorité administrative au conseil communal, dans l'établissement du budget de fonctionnement dans les cas expressément énumérés par les lois organiques :

- non envoi du budget adopté dans les délais impartis;
- non adoption du budget par le conseil après un nouvel examen;
- non prise en compte des observations formulées par l'autorité de contrôle;
- non inscription des dépenses obligatoires.

Cette substitution s'exerce automatiquement par l'autorité administrative, sans s'appuyer sur un «avis» préalable du juge financier (la Cour régionale des comptes) comme il ressort de l'expérience française par exemple.

### **Une «Rationalité managériale»**

Parallèlement à cette rationalité d'ordre juridique, les lois organiques CT ont intégré plusieurs préceptes managériaux, notamment la programmation budgétaire par objectifs.

En effet, une analyse textuelle des lois organiques révèle le changement du «champ sémantique» par rapport à l'ancienne loi (45-08), notamment par l'intégration des concepts relevant du «Management public» tels que les indicateurs de mesure, l'audit, le contrôle interne, le système d'information, l'évaluation, le système de suivi des projets, le système de gestion par objectifs, etc.

### **Le «Budget» et la dualité «droit/management»**

L'analyse de l'approche budgétaire adoptée par les lois organiques CT, nous permet de constater que le «budget» représente un modèle exemplaire d'interaction entre le domaine normatif (juridique) et le domaine de performance (management) :

- Le budget comme acte juridique d'autorisation des ressources et des charges ;
- Le budget comme acte de précision et de planification :
  - Budget comme acte de prévision financière implique la maîtrise des outils d'analyse financière et de prospection permettant la définition des données budgétaires en tenant compte d'un ensemble de variables et de risques socio-économiques.
  - Budget comme acte de planification suppose qu'il y ait une liaison étroite avec les autres actes

de programmation financière (programmation triennale - plan d'action- plan de développement régional).

Cependant, la «sincérité des données budgétaires» en tant que notion clé de la nouvelle approche budgétaire, représente le point d'intersection entre la dimension normative et la dimension managériale du budget. Le budget de la commune doit présenter «une image sincère de l'ensemble des recettes<sup>(6)</sup> et charges». Par conséquent, l'élaboration du budget sur la base de prévisions «irrélles» peut engendrer une double responsabilité des gestionnaires :

#### ► **Responsabilité juridique :**

puisque l'appréciation de l'équilibre du budget est basée sur la sincérité des prévisions des recettes et des dépenses, la non-fiabilité de ces dernières risque de constituer un motif de rejet du budget lors du contrôle budgétaire exercé par l'autorité administrative compétente<sup>(7)</sup>.

#### ► **Responsabilité managériale,**

puisque la préparation du budget sur la base d'estimations budgétaires «irrélles» conduira logiquement à des résultats qui seront en écart avec les objectifs opérationnels et stratégiques de la Collectivité.

6- Erreur dans la traduction du terme «الموارد» indiqué dans la loi 113-14 relative aux communes (version arabe) par le terme «recettes» au lieu des «ressources»

7- Article 191 de la loi 113-14, op. cit.

## Les axes de la nouvelle approche budgétaire (budget par programmes et planification budgétaire)

Dans l'optique de recherche de la performance et à l'instar de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances<sup>(8)</sup>, les lois organiques des CT ont introduit les axes essentiels de la gestion axée sur les résultats, à savoir : la structuration du budget

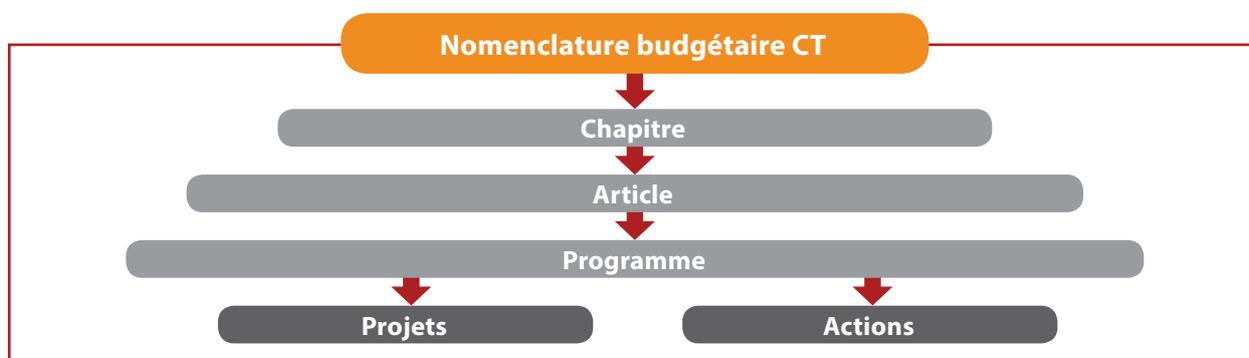
par programmes, la planification financière et la budgétisation fondée sur l'approche Genre.

### La nomenclature adaptée à la programmation par objectifs

Il faut rappeler qu'en attendant l'adoption d'une nouvelle nomenclature budgétaire par voie réglementaire, les Collectivités territoriales continuent à élaborer leurs budgets sur la base d'une

nomenclature basée sur une classification fonctionnelle des rubriques; ce qui est incompatible avec la logique de la programmation par objectifs.

Selon le schéma proposé par les lois organiques, les dépenses du budget de la commune sont présentées par chapitre dans des articles subdivisés en programmes et projets ou actions (voir figure ci-après) :



La définition des programmes selon les dispositions des lois organiques des Collectivités territoriales doit satisfaire à certaines conditions (voir schéma ci-dessous) :

**La cohérence des projets ou des actions;** ce qui implique une ingénierie dans le montage des projets et des actions, une «visibilité» quant à l'impact des réalisations, ainsi qu'une compétence dans le pilotage du processus de préparation et d'exécution de ces projets.

**Une finalité ciblant l'intérêt général;** traditionnellement, la typologie des dépenses locales nous permet de distinguer entre les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives. Cependant, la jurisprudence française a introduit la notion de dépenses «jugées» interdites dont elle a cerné les

caractéristiques, et qui ne peuvent être engagées par les Collectivités territoriales faute de leur neutralité par rapport à la notion d'utilité locale clairement définie<sup>(9)</sup>.

### La définition des objectifs associés à des indicateurs de mesure<sup>(10)</sup>

L'identification des objectifs attendus nécessite de se pencher sur la définition préalable des effets immédiats et stratégiques escomptés de la programmation budgétaire. Les objectifs doivent, théoriquement, intégrer certaines caractéristiques idéales :

Un objectif doit être SMART : spécifique (Specific) - mesurable (Measurable) - réalisable (Achievable) - pertinent (Relevant) - assorti d'un délai (Time-bound).

De ce fait, la fixation des indicateurs **n'est pas une affaire purement**

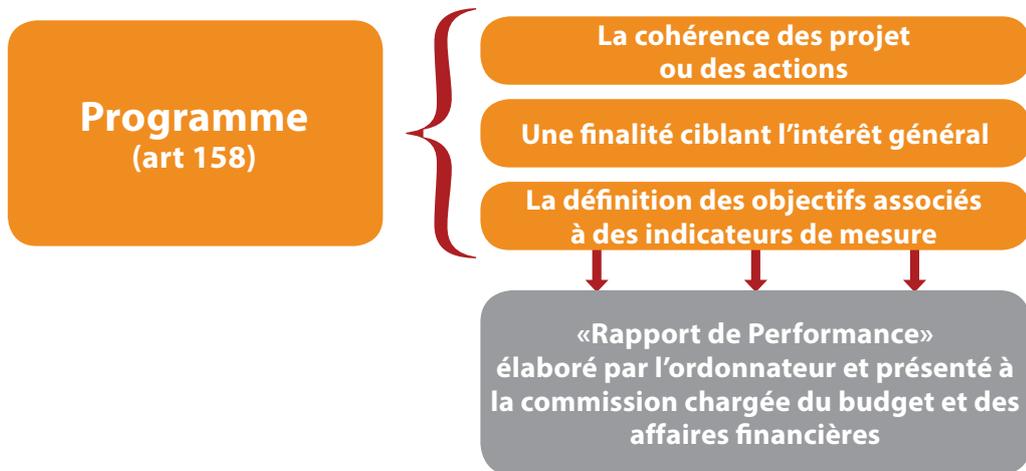
**technique,** mais plutôt un exercice délicat qui suppose le choix des outils de mesure qui doivent satisfaire, idéalement, à l'exigence de produire une information simple, facilement communicable et suffisamment sensible aux Contingences qui peuvent surgir lors de la réalisation des objectifs.

Il y'a lieu de signaler que parmi les dispositions innovantes des lois organiques, qui consolident les outils de la programmation par objectif, on peut citer l'élaboration par l'ordonnateur d'un «rapport de performance» fixant les objectifs d'un programme déterminé et les indicateurs qui y sont rattachés. Ce rapport doit être présenté à la commission permanente chargée du budget et des affaires financières lors de l'examen du projet de budget.

8- La loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances, op. cit.

9- «Créer une voie privée destinée uniquement à une exploitation privée» (Conseil d'État, 11 octobre 1929, Berton, Lebon p. 894); «financer l'entretien de voies privées» (Conseil d'État, 17 octobre 1980, Braesch, Lebon p. 625); «financer des travaux portant sur le réservoir d'eau d'un lotissement privé» (Conseil d'État, 21 juin 1993, Commune de Chauriat contre Lebris, Lebon p. 650)

10 - «un objectif est une situation souhaitable qu'est censé produire un processus dynamique visant à répondre dans un délai donné à certains besoins des utilisateurs finals» Document officiel de l'organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture - p.26



### La Planification budgétaire et la recherche de la cohérence

La planification fait désormais partie intégrante du processus budgétaire fondé sur les objectifs. A cet effet, les lois organiques des collectivités territoriales, dans le souci d'assurer la cohérence de l'action publique locale, ont instauré des dispositions juridiques assurant «l'articulation» entre les divers niveaux de la programmation financière : budget /programme triennal / plan d'action /plan de développement régional (voir schéma ci-dessous).

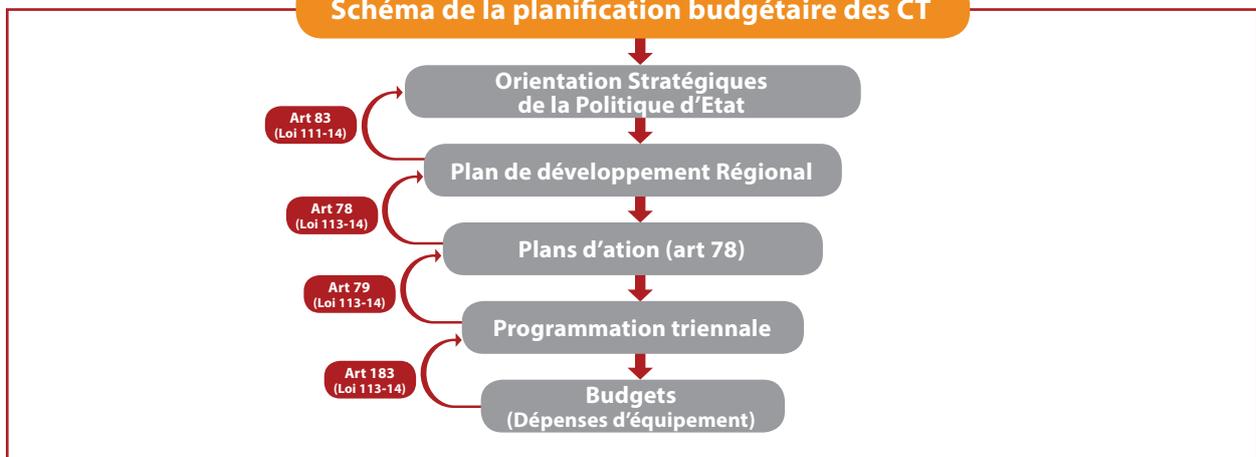
Les interactions entre les divers actes de la planification budgétaire se présentent dans les lois organiques comme suit :

- le lien entre les prévisions budgétaires et la programmation triennale de l'ensemble des ressources et charges de la commune<sup>(11)</sup>;
- les dépenses d'équipement sont destinées particulièrement à la réalisation des «plans d'action» de la Commune et des «programmes pluriannuels»<sup>(12)</sup>;
- le «plan d'action» est exécuté selon

la programmation triennale<sup>(13)</sup>;

- le plan d'action doit également être en harmonie avec les orientations du programme de développement régional<sup>(14)</sup>. Ceci trouve sa légitimité dans l'article 143 de la constitution 2011, qui confère à la Région un rôle prééminent par rapport aux autres Collectivités territoriales, dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement;
- le Plan de Développement Régional doit prendre en considération les orientations stratégiques de la politique de l'Etat <sup>(15)</sup>.

### Schéma de la planification budgétaire des CT



11- Article 183 de la loi 113-14, op. cit.

12- article 180 de la loi 113-14, Ibid.

13- article 79 de la loi 113-14, Ibid.

14- article 78 de la loi 113-14, Ibid.

15- article 83 de la loi organique n° 111-14, op. cit

Mais la question épineuse qui mérite une réflexion approfondie est la suivante :

Par quel dispositif de pilotage et de coordination les Collectivités territoriales pourront-elles assurer la cohésion de leur planification financière tout en tenant compte des orientations de développement régional et des priorités stratégiques de l'Etat ? Sachant qu'il n'y a pas de coordination institutionnalisée et formalisée entre les collectivités territoriales, à l'instar de ce qui est prévu dans l'expérience tunisienne, qui prévoit la tenue, annuellement, des «conférences intercommunales au niveau régional et une fois tous les deux ans au niveau national, pour débattre de questions d'intérêt communal»<sup>(16)</sup>.

Dans la même approche, la France a mis en place des mécanismes de coordination entre les Collectivités territoriales (la conférence régionale d'harmonisation des investissements, créée en 1972- La conférence des exécutifs conçue comme instance de concertation entre la Région et les Départements qui la composent, créée en 2004).

Le modèle Français a développé en parallèle des canaux de coordination et de dialogue entre l'Etat et les Collectivités territoriales, notamment par la tenue d'une «conférence des finances publiques locales» qui permet de conclure «un Pacte de confiance et de responsabilité», ce qui constitue un cadre renouvelé d'engagement mutuel pour la maîtrise des finances publiques, dans un esprit de responsabilité partagée, respectant la libre administration des Collectivités territoriales, tout en confirmant la responsabilité de l'Etat de piloter les finances publiques.

Dans l'absence de mécanismes de coordination, une lettre de cadrage des finances publiques locales pourrait servir de référence pour rappeler aux Collectivités territoriales au Maroc, les engagements financiers pris par l'Etat ainsi que les contraintes de la conjoncture socio-économique dont il faut tenir compte lors de la fixation des prévisions budgétaires (la circulaire annuelle élaborée par la DGCT, concernant la préparation des budgets, ne remplit pas la fonction de cadrage et de pilotage des finances publiques locales).

### **Le budget sensible au genre : fer de lance de la Gestion axée sur la Performance**

La conception budgétaire adoptée par les lois organiques a intégré la logique et la méthodologie axée sur l'approche Genre dans le processus d'élaboration du budget.

Par conséquent, l'aspect genre doit être pris en considération lors de la fixation des objectifs et des indicateurs liés aux programmes budgétaires, ce qui concrétiserait le passage d'une programmation budgétaire standard et abstraite, ignorant les spécificités genre, à une programmation consciente et sensible aux problèmes sociaux bien identifiés.

D'un point de vue purement théorique, la démarche Genre peut être définie comme concept sociologique analysant les rapports complexes entre les diverses catégories sociales ainsi que leur caractère inégalitaire.

Par ailleurs, cette approche représente une méthodologie «créative» susceptible de proposer des outils pratiques pour agir plus

efficacement dans le but de pallier les écarts sociaux et économiques entre des catégories sociales bien ciblées.

Selon cette conception, le budget Genre repose sur deux postulats :

- les situations des individus et des groupes ne sont pas identiques (sexe - âge - niveau d'instruction - capacités physiques -situation géographique - origines ethniques, etc.);
- les politiques et les programmes publics n'ont pas les mêmes effets et le même impact sur les divers acteurs de la société.

Par conséquent, le budget communal, comme outil d'intervention et de régulation, doit répondre différemment aux besoins spécifiques de chaque catégorie sociale.

Cependant, la mise en place de cette nouvelle approche budgétaire ne peut aboutir à ses fins sans initiation d'un diagnostic participatif permettant aussi bien le recensement préalable des besoins prioritaires de chaque catégorie sociale, que la définition des objectifs les plus adéquats à ces besoins. Cette démarche participative implique une ouverture sur les parties prenantes qui influent sur la réussite totale ou partielle, de la mise en œuvre du budget.

De même, cette démarche d'analyse et de programmation budgétaire exige la maîtrise d'un ensemble d'outils et de méthodologies spécialisés. Ce qui nécessite le lancement des cycles de formation technique au profit du personnel impliqué dans le processus d'élaboration du budget communal.

16- Art.138 - Chapitre IX - Les conférences intercommunales, Loi n°75-33 du 14 mai 1975, portant promulgation de la loi organique des communes (tunisiennes) telle qu'elle a été modifiée par la loi organique n° 2006-48 du 17 Juillet 2006

## Le budget axé sur les résultats : quel équilibre entre la «responsabilisation des gestionnaires» et l'obligation de rendre compte?

La responsabilisation des gestionnaires locaux dans la programmation et l'exécution budgétaire, pose la question de la marge de liberté qui leur est accordée par les nouvelles lois organiques en matière de modification du budget adopté et visé.

### Quelle liberté accordée aux Collectivités en matière de virement des crédits ?

Il convient d'abord, de faire

la distinction entre le «budget modificatif» et les virements de crédits.

En effet, la modification du budget ne peut avoir lieu que s'il y a des variables au cours de l'année budgétaire pouvant changer les prévisions sur lesquelles s'est basée la confection du budget. Dans le cas de changements significatifs affectant lesdites prévisions, il y a lieu d'établir un budget modificatif qui peut aboutir au dégagement d'un «excédent» différent de celui du budget initial.

Quant aux virements de crédits, ils ne concernent que le changement d'affectation des crédits, sans impact réel sur la configuration globale du budget.

D'après les lois organiques des collectivités territoriales (7 juillet 2015) ainsi que le décret N° 310-16-2 du 29 - 02-2016 fixant les conditions et modalités des virements de crédits, on peut à titre synthétique, distinguer les virements de crédits autorisés après l'adoption de la nomenclature budgétaire prévue par l'article 156 de la loi organique 113 -14, des virements de crédits autorisés à titre transitoire (avant l'adoption de ladite nomenclature).

### Virements de crédits après l'élaboration de la nouvelle nomenclature budgétaire

Les virements autorisés peuvent être formulés selon le tableau ci-après :

Virements de crédits	Article	Programme
D. Fonctionnement	Délibération + Décision du président	Décision du président
D. Equipement	(Délibération + Décision du président) + visa du Gouverneur <sup>(17)</sup>	Décision du président

Une lecture préliminaire de ces dispositions nous permet de soulever au moins deux observations :

- Les virements à l'intérieur du même «chapitre» ne sont pas prévus par les lois organiques, et le mot «chapitre» mentionné dans l'article 201 de la loi organique 113-14 a glissé par erreur suite à la traduction erronée du mot «الفصل» indiqué dans la loi 113-14 - (BO n° 6380 du 23 juillet 2015 version arabe).
- La non autorisation des virements dans le même «chapitre» de

la première partie du budget, représente une «restriction» à la liberté des gestionnaires des budgets locaux, en comparaison avec la loi 45- 08 relative à l'organisation des finances des collectivités locales, qui autorisait les virements de crédits de fonctionnement à l'intérieur du même chapitre par décision du président, après délibération du conseil (Communes-Provinces-Préfectures-Régions)<sup>(18)</sup>.

En outre, les virements de crédits à l'intérieur du même «article» qui

étaient effectués dans le cadre de la loi 45-08 (article 28) sans délibération du conseil (pour les Commune rurales et urbaines), sont, actuellement, faits par décision du président, après délibération du conseil communal.

### Virements autorisés à titre transitoire (en attendant l'élaboration de la nouvelle nomenclature budgétaire)

Les virements autorisés peuvent être synthétisés dans le tableau ci-après :

Virements de crédits	Article	Chapitre
D. Fonctionnement	Décision du président	(Délibération) + Décision du président) + visa du gouverneur
D. Equipement	(Délibération + Décision du président) + visa du Gouverneur	

17- Décret N° 2-16 -310 du 29- 02 -2016 «fixant les conditions et modalités des virements de crédits dans les budgets des communes» BO n°6380 du 23 juillet 2016 (version arabe).

18- article 28 de la loi 45-08, op. cit

Ce constat, fait allusion à l'autorisation du virement à l'intérieur du même «chapitre».

Plusieurs interrogations peuvent être soulevées à ce sujet :

Si l'on tient compte de la logique «juridique» ; la question qui se pose au premier abord est la suivante : est-ce que le décret prévu par l'article 201 de la loi 113-14, qui devrait, normalement, se limiter à la fixation des conditions et des modalités de virement de crédits, pourrait créer une disposition qui n'a pas été édictée par la loi organique (même à titre transitoire) ?

La deuxième question qui s'impose également c'est : est ce que le décret pourrait étendre le champ d'attribution de l'autorité administrative en matière de contrôle des actes de virement par l'exigence du «visa préalable» des décisions relatives aux virements à l'intérieur du même «article», bien que ces actes, selon les lois organiques, ne figurent pas expressément, parmi les décisions soumises au visa du gouverneur .

La troisième question posée c'est : est ce que ces décisions de virements qui n'ont aucune incidence financière sur les dépenses de la collectivité, justifient l'application de la procédure de visa ?

### **La «reddition des comptes» comme corollaire à la «responsabilisation» des gestionnaires en matière de programmation budgétaire**

Parallèlement à la consécration des outils du budget fondé sur les résultats, il est important de vérifier si les lois organiques ont instauré un lien étroit entre la «performance budgétaire» et la nécessité d'évaluation et de reddition des comptes (19).

A ce propos, l'article 272 dispose que «La commune doit, sous la supervision du président du conseil, adopter l'évaluation de son action...», et que l'examen de ces rapports d'évaluation doit être programmé dans l'ordre du jour de son conseil ..., de même «ces rapports sont publiés par tous les moyens convenables, afin que le public puisse les consulter» (20).

Toutefois, les lois organiques ne précisent ni le contenu, ni la finalité des rapports d'évaluation, ni même les modalités de leur examen par le conseil communal (présentation à titre d'information ou à titre délibératif ?).

Ce qui nous conduit à déduire que la suppression par les lois organiques du «compte administratif» et son remplacement par un «bilan d'exécution du budget»(21) n'a pas été compensée par une procédure claire d'évaluation du budget, laquelle évaluation relève logiquement du conseil délibérant.

Contrairement à cette vision «réductionniste» du rôle de l'élu, les expériences étrangères comparées, confortent davantage le contrôle politique des élus sur le «bilan» de fin d'année, et ce, par l'examen exercé par les conseils délibérants aussi bien sur le «compte de gestion»(22) produit par le comptable public, que sur le «compte administratif», établi par l'ordonnateur, tout en exigeant la production des rapports de gestion et des rapports de gestion abrégés,(23) dérivés de ces derniers, qui sont destinés au «Grand public».

## **Les autres nouveautés des lois organiques en matière d'exécution du budget : la consécration de la rationalité juridique**

Quatre éléments illustrent cette consécration :

### **Le refus de délibération et d'adoption du budget comme motif de dissolution du conseil**

Il y'a lieu de signaler que les lois organiques des collectivités territoriales ont valorisé l'acte budgétaire, notamment par une disposition juridique «coercitive» qui considère le refus du conseil de délibérer et de prendre une décision relative au budget, comme motif justifiant le déclenchement de la procédure de dissolution du conseil (24).

En effet, le président est tenu d'adresser une demande au gouverneur en vue de mettre le conseil en demeure afin de redresser la situation. Si le conseil refuse de remplir ses missions après un mois à compter de la date de la mise en demeure, le gouverneur peut saisir le tribunal administratif pour dissoudre le conseil.

On peut déduire de ce qui précède, que l'abstention du conseil de délibérer et d'adopter le budget est considérée, selon cette conception juridique, comme acte susceptible de menacer le principe de la continuité du service public et, par conséquent porter atteinte aux intérêts de la commune, ce qui remettrait en cause la «raison d'être» du conseil communal.

19- article 269 de la loi organique n°113-14, op. cit

20- article 272; Ibid

21- article 203; Ibid

22- L'article L.2121-31 du CGCT «Le conseil municipal entend, débat et arrête les comptes de gestion des receveurs, sauf règlement définitif»

23- Wathelet Jean-Claude. Reddition de comptes et gouvernance des collectivités territoriales françaises. In: Politiques et management public, vol. 21, n° 4, 2003.p.75

24- article 72 et 73 de la loi organique n°113-14; op. cit.



## La non prise des mesures de recouvrement des créances comme motif de révocation du «Président»<sup>(25)</sup>

L'initiation de la procédure de révocation implique, d'abord, l'envoi par le Gouverneur d'une demande d'explication écrite au Président du conseil sur les défaillances constatées en matière de recouvrement. Ce dernier doit fournir, par écrit, les explications sur les faits qui lui sont reprochés, dans un délai maximum de 10 jours à compter de la date de réception de la demande d'explication.

Si le gouverneur n'a pas été convaincu par les justifications produites par le Président ou, à défaut d'explication dans le délai précité, il peut saisir le tribunal administratif pour demander la révocation du président. Le tribunal statue sur ladite demande dans un délai ne dépassant pas un mois à compter de la date de sa saisine.

En cas d'urgence, le Gouverneur peut adresser sa demande de révocation à la juridiction des référés près le tribunal administratif qui doit statuer dans un délai de 48 heures à compter de la date de l'introduction de la saisine.

Pratiquement, le défaut de prise de mesures de recouvrement peut prendre plusieurs formes : le défaut d'application de la procédure relative à la taxation d'office - la procédure de rectification des déclarations souscrites- le défaut d'émission des ordres de recettes au comptable public pour prise en charge et poursuites forcées des redevables - faire bénéficier les redevables des exonérations non justifiées par la loi, etc.).

## L'exécution des décisions de justice

Les dépenses relatives aux arrêts et jugements prononcés contre la Commune, constituent la catégorie la plus importante de dépenses obligatoires<sup>(26)</sup>.

A cet égard, Il y a lieu de rappeler que l'inscription des crédits nécessaires au règlement de ces dépenses est l'un des éléments de contrôle budgétaire exercé par l'autorité administrative compétente (le gouverneur pour les communes)<sup>(27)</sup>.

De ce fait, si le gouverneur constate le défaut d'inscription de ces dépenses dans le budget, il doit inviter le président du conseil à les y inscrire. Cependant, si la demande du gouverneur n'a pas été prise en considération par le conseil dans un délai de 15 jours à compter de la date de réception de la demande, «l'autorité gouvernementale chargée de l'Intérieur» peut établir le budget de fonctionnement en inscrivant ces dépenses obligatoires<sup>(28)</sup>.

La comparaison de la procédure d'inscription d'office des dépenses obligatoires instaurée par les lois organiques des collectivités territoriales, avec celle prévue dans le modèle juridique français (CGCT) suscite les remarques suivantes :

- L'inscription des dépenses obligatoires selon les lois organiques des collectivités territoriales est fondée sur une procédure purement administrative qui implique l'intervention de l'autorité administrative sans préavis des juridictions financières. Or, le régime français exige la saisine de la chambre régionale des comptes qui constate la non inscription des

dépenses obligatoires objet de la saisine.

- Les lois organiques CT ont limité le déclenchement de la procédure d'inscription des dépenses obligatoires à l'autorité administrative (le Gouverneur pour les communes), alors que la procédure appliquée en France, accorde cette possibilité au représentant de l'Etat (Préfet), au comptable public et à toute personne y ayant intérêt (les bénéficiaires des jugements)<sup>(29)</sup>.

- La mise en demeure de la collectivité se fait, dans l'expérience française, par la chambre régionale des comptes. Si la collectivité territoriale rejette la mise en demeure, ou si elle n'a pas réagi dans le délai d'un mois, la CRC demande au préfet de se substituer à la collectivité défaillante : la chambre doit appuyer sa demande d'une proposition de «création de ressources ou de diminution de dépenses facultatives destinée à couvrir la dépense obligatoire». Sur la base de cet avis, «Le représentant de l'Etat dans le département règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence»<sup>(30)</sup>. S'il s'écarte des propositions de la chambre, il doit obligatoirement motiver sa décision.

## Le «mandatement» de la dépense par le Gouverneur sur ordonnance judiciaire

Parmi les nouveautés apportées par les lois organiques, la substitution de l'autorité administrative à l'ordonnateur dans le mandatement des dépenses, ne peut avoir lieu qu'après constatation judiciaire de l'état d'abstention du Président du conseil. Il faut préciser que cette disposition représente une exception remarquable par rapport

25- article 263; op. cit.

26- article 181 de la loi organique n°113-14, op. cit

27- article 189 de la loi organique n°113-14, Ibid.

28- article 195 de la loi organique n°113-14, Ibid.

29- Code général des collectivités territoriales - CHAPITRE II : (Adoption et exécution des budgets) 11612-15

30- idem

à toutes les autres formes de substitution exécutées par l'autorité administrative, sans intervention judiciaire.

Ainsi, si le président de la commune s'abstient de mandater une dépense à la charge de la commune, le gouverneur, lui demande des explications avant de le mettre en demeure. Si cette procédure

administrative est restée sans effet à l'expiration d'un délai maximum de 7 jours à compter de la date de la notification de la mise en demeure, les dispositions de l'article 76 de la loi organique 113-14 s'appliquent. Celles-ci accordent la possibilité au gouverneur de saisir la juridiction des référés près.

Le tribunal administratif qui statue

dans un délai de 48h. Une fois l'état d'abstention confirmé par cette juridiction, le Gouverneur peut se substituer à l'ordonnateur pour le mandatement de la dépense en question (la formule «peut se substituer» accorde un pouvoir discrétionnaire au gouverneur d'appliquer la procédure de substitution).

## Synthèse et Perspectives :

Les lois organiques des collectivités territoriales ont institué la plateforme juridique de la démarche axée sur les résultats tout en restant attachées aux constantes de l'orthodoxie budgétaire qui se manifeste clairement dans le mode de contrôle budgétaire. Ce dernier est caractérisé par l'intervention déterminante de l'autorité administrative dans la validation préalable de toutes les décisions ayant un impact financier (le visa), sans implication des instances judiciaires compétentes (la cour régionale des comptes et le tribunal administratif).

**Cependant, la consécration d'une gestion budgétaire axée sur les résultats au niveau des lois organiques induit un changement dans l'action publique locale qui s'illustre, notamment à travers :**

- L'élaboration d'une «lettre de cadrage» annuelle fixant les orientations stratégiques de l'Etat en matière de finances publiques qui devraient être prises en considération par les CT lors de la préparation de leurs budgets;

- La programmation des conférences régionales et nationales inter-Collectivités territoriales permettant l'harmonisation de la planification budgétaire et l'examen des diverses propositions visant l'amélioration des normes juridiques relatives aux finances publiques locales;

- L'instauration d'une «rencontre» périodique entre l'Etat et les Collectivités fixant des engagements réciproques qui contribueront à la maîtrise des finances publiques globales (ex : limitation des dépenses de fonctionnement, etc.)

- L'activation des dispositions constitutionnelles impliquant l'Etat dans le processus d'amélioration de la capacité de gestion des collectivités territoriales (article 145 de la constitution); conformément à l'article 276 de la loi organique n°113-14 qui dispose : «l'Etat met en place , au cours du premier mandat des conseils des communes (...) des outils permettant à la commune d'adopter des systèmes de gestion modernes, notamment les indicateurs de suivi, de réalisation et de performance, ainsi que les systèmes d'information»;

- La mise en place d'un système d'information reliant les acteurs impliqués dans le processus de préparation et d'exécution du budget (ordonnateur - comptable public - autorité administrative - juge des comptes);

- La formalisation et l'harmonisation des guides et des outils d'aide à la planification budgétaire pour assister les Collectivités dans le processus de préparation du budget.

- La mise en place d'une stratégie clairement définie dans sa finalité et ses moyens, pour réussir la conduite du changement au sein des Collectivités territoriales, sachant que la gestion budgétaire axée sur la performance n'est pas un dispositif purement technique et juridique mais plutôt un ensemble de valeurs culturelles qui doivent s'intégrer dans le mode de gestion des Collectivités territoriales.



**AZZOUZI Mohamed**  
Chef de service des relations avec  
les collectivités territoriales

## Le contrôle des finances des collectivités territoriales à la lumière de la régionalisation avancée

La régionalisation avancée s'inscrit dans le cadre de l'édification d'un Maroc moderne que Sa Majesté Le Roi Mohamed VI n'a cessé d'appeler de ses vœux et dont il a assuré la mise en place progressive et adaptée.

Les régions, les préfectures, les provinces et les communes ont, en effet, depuis toujours, occupé une place de choix dans la pensée et la stratégie royales visant à doter le Maroc d'un Etat moderne à la fois attaché à ses traditions ancestrales marquées par le rôle dynamique et enrichissant de la composante territoriale et régionale et, en même temps, apte à relever avec les meilleures chances de succès les défis de son temps.

De ce fait, la régionalisation avancée est perçue comme un nouvel instrument de développement économique et social du fait des compétences importantes accordées aux différentes collectivités territoriales. Ces dernières se sont, en effet,

vues accorder des pouvoirs de gestion et de décision dans le domaine financier sans précédent, à même de satisfaire à la volonté de décentralisation et de démocratisation locale. Celles-ci impliquent dans une large mesure non seulement la mobilisation des ressources financières supplémentaires mais aussi et surtout l'amélioration de leur gestion.

Une telle logique suppose indéniablement l'existence d'un système de contrôle des finances locales qui soit performant, juste et équitable. Autrement dit, les règles des finances des collectivités territoriales seraient lettre morte s'il n'existait pas de contrôle permettant de s'assurer de leur stricte application par les différents acteurs concernés.

A cet égard, deux types de contrôle sont à distinguer :

- un contrôle a priori qui s'exerce avant et/ou pendant l'exécution

des actes d'ordre financier des collectivités territoriales;

- un contrôle a posteriori s'exerçant après l'exécution desdits actes.

En matière des finances des collectivités territoriales, la ligne de démarcation de contrôle est constituée par le décaissement ou l'encaissement effectif des fonds. Les contrôles a priori sont donc les contrôles qui interviennent avant ce décaissement ou avant cet encaissement et les contrôles a posteriori sont les contrôles qui interviennent après.

En quoi consistent alors ces deux types de contrôles ? Et dans quelle mesure ces contrôles peuvent-ils contribuer à l'amélioration des finances des collectivités territoriales ?

Cet article va essayer d'apporter quelques éléments de réponse à ces questionnements en analysant le contrôle a priori dans un premier point et le contrôle a posteriori dans un deuxième point.

### Contrôle a priori

Le contrôle a priori est exercé par des instances internes ou externes aux collectivités territoriales avant l'exécution de la décision d'ordre financier. Le contrôle qui s'exerce par les walis, les gouverneurs, le ministre de l'intérieur et le comptable public est d'ordre administratif, alors que celui exercé par l'organe délibérant est de nature politique.

### Le contrôle administratif

Le contrôle administratif des finances des collectivités territoriales s'exerce par deux acteurs représentant les administrations des finances et de l'intérieur. Il s'agit du comptable public en ce qui concerne le contrôle budgétaire et comptable et également du Wali ou du gouverneur auxquels est dévolu le contrôle de légalité des actes desdites collectivités en plus d'un contrôle exercé par visa.

En effet, le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales

relève désormais des attributions des walis et gouverneurs en vertu des dispositions du 2ème alinéa de l'article 145 de la Constitution adoptée le 1er juillet 2011. Ce contrôle porte sur la légalité des décisions et arrêtés pris par les organes exécutifs et délibérants desdites collectivités.

Aux fins de contrôle de légalité, les actes des collectivités territoriales doivent être transmis aux walis ou aux gouverneurs dans un délai de dix (10) jours<sup>(1)</sup> pour les régions, les préfectures et les provinces et quinze

1- Article n°113 du Dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi n° 111-14 relative aux régions (B.O n° 6380 en date du 23 /07 /2015, version arabe) et article n°107 du Dahir n° 1-15-84 du 20

ramadan 1436 (7 Juillet 2015) portant promulgation de la loi n° 112-14 relative aux préfectures et provinces (B.O n° 6380 en date du 23 /07 /2015;version arabe).

(15) jours<sup>(2)</sup> pour les communes. Ce contrôle consiste à vérifier si les actes d'ordre financier sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires applicables en la matière. Ces actes pourront faire l'objet d'un déféré devant le juge des référés des juridictions administratives.

Autrement dit, le pouvoir de sanctionner le non respect de la légalité de ces actes relève des compétences du juge administratif. Cependant, préalablement au déféré, le wali ou le gouverneur feront part de leurs remarques à la collectivité territoriale se rapportant aux actes pris par cette dernière, et ce dans le but de procéder aux régularisations nécessaires et éviter le recours au juge administratif dont la saisine entraîne la suspension de l'acte objet de déféré<sup>(3)</sup>.

En outre, certains actes des collectivités territoriales ne sont susceptibles d'être exécutés qu'après avoir été visés par l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ou son représentant. Ledit visa doit intervenir dans un délai de vingt (20) jours à partir de la date de réception des actes en question. A défaut de visa dans le délai imparti, les actes sont réputés comme visés.

Pour rappel, les collectivités territoriales doivent transmettre à ladite autorité gouvernementale «les arrêtés relatifs au programme de développement régional, au schéma régional de l'aménagement du territoire, à l'organisation de l'Administration régionale, le budget pour les préfectures, les provinces et les communes, à l'organisation de l'Administration préfectorale ou provinciale, aux conventions de la coopération décentralisée, ...»<sup>(4)</sup>

Tous ces éléments montrent que

la disparition de la notion de tutelle n'a pas empêché le maintien d'un encadrement juridique de la décision des collectivités territoriales.

De ce qui précède, nous pouvons soutenir que le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales constituera une garantie supplémentaire mise à la disposition des gestionnaires publics locaux en vue d'une gestion optimale des ressources des collectivités territoriales. Cette garantie se répercute positivement sur le contrôle budgétaire et comptable.

S'agissant du contrôle budgétaire et comptable exercé par le comptable public, il constitue le fondement du principe de séparation des fonctions des ordonnateurs et des comptables. Ce contrôle s'intéresse à l'appréciation de la régularité des titres de perception des recettes. Alors qu'en matière de dépenses, le comptable public exerce un contrôle budgétaire lors de l'engagement et un contrôle de validité au moment du paiement de la dépense en question.

En effet, en matière de recettes, l'article 32 du décret n° 2-09-441 portant règlement de la comptabilité publique des collectivités locales et de leurs groupements<sup>(5)</sup> prévoit que : «Le comptable chargé du recouvrement, ..., est tenu d'exercer au préalable, le contrôle de la régularité de la perception et de l'imputation ainsi que la vérification des pièces justificatives prévues par la réglementation en vigueur et par la nomenclature établie conjointement par le ministre chargé des finances et le ministre de l'intérieur». Ledit article précise également que le comptable public «s'assure, dans les mêmes conditions, de la régularité des réductions et des annulations de recettes».

Pour ce qui est des dépenses, le contrôle du comptable public est prévu par l'article 61 du décret précité qui précise les éléments sur lesquels porte le contrôle budgétaire. Il s'agit de la disponibilité des crédits et des postes budgétaires, de l'imputation budgétaire, de l'exactitude des calculs du montant de l'engagement et du total de la dépense à laquelle la collectivité territoriale ou le groupement s'oblige pour toute l'année d'imputation.

Il y a lieu de signaler que pour exercer le contrôle budgétaire précité, les collectivités territoriales accompagnent les propositions d'engagement d'une fiche navette aux fins de certification et de prise en charge comptable. Ce contrôle reste allégé en comparaison avec celui exercé sur les dépenses de l'Etat<sup>(6)</sup>.

Si le contrôle budgétaire n'a soulevé aucune observation justifiant la suspension de la certification, le comptable public renvoie la fiche susmentionnée à l'ordonnateur pour mandatement de la dépense. Celle-ci fait l'objet d'un contrôle de validité de la dépense en vertu des dispositions de l'article 74 du décret précité et qui porte sur :

- l'exactitude des calculs de liquidation;
  - l'existence de la certification préalable d'engagement budgétaire;
  - le caractère libératoire du règlement.
- De surcroît, le comptable public est chargé de s'assurer de :
- la signature de l'ordonnateur qualifié ou de son délégué;
  - la disponibilité des crédits de paiement;
  - la disponibilité des fonds;
  - de la production des pièces justificatives prévues par la réglementation en vigueur, dont

2- Article n° 116 du Dahir n° 1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 Juillet 2015) portant promulgation de la loi n° 113-14 relative aux Communes (B.O n° 6380 en date du 23 /07 /2015; version arabe).

3- Articles 114, 108 et 117 respectivement des lois 111-14, 112-14 et 113-14;

4- Articles 115, 109 et 118 respectivement des lois 111-14, 112-14 et 113-14.

5- Ce texte reste en vigueur à titre transitoire conformément aux dispositions des articles 253, 223 et 281 respectivement des lois 111-14, 112-14 et 113-14.

6- A ce titre, il convient de mentionner que la commission consultative de la régionalisation a recommandé que les conseils et ces établissements et sociétés bénéficieront de tout assouplissement accordé aux administrations et organismes de l'Etat, notamment sous forme de contrôle modulé ou d'accompagnement, en matière du contrôle des actes d'engagements. Cf. rapport CCR livre 1 page 23.



celles comportant la certification du service fait par l'ordonnateur qualifié.

En plus de ce contrôle, les comptables publics relevant de la Trésorerie Générale du Royaume assurent une mission d'assistance et de conseil financier au profit des collectivités territoriales.

A ce titre, les comptables publics participent activement à la gestion financière des collectivités territoriales. Ils mettent leurs expériences en matière financière au service des élus locaux. De ce fait, ils sont les mieux placés pour remplir d'une manière objective la mission de conseiller financier des dites collectivités.

A ce sujet, les comptables publics sont appelés non seulement à informer les gestionnaires publics locaux sur l'état de santé des finances de leurs collectivités mais aussi et surtout à les éclairer sur l'impact financier de leurs actes et décisions.

Cette mission d'assistance et de conseil aux services des collectivités territoriales constitue l'une des principales préoccupations figurant parmi les objectifs stratégiques de la Trésorerie Générale du Royaume. Une telle mission est concrétisée par la consolidation d'un véritable esprit de partenariat et par le développement de l'assistance fournie aux présidents des collectivités territoriales et aux staffs administratifs.

En effet, en étant un partenaire privilégié des collectivités territoriales, les services centraux et déconcentrés de la Trésorerie Générale du Royaume déploient tous les moyens dont ils disposent pour assurer une bonne gestion des finances des collectivités territoriales grâce :

- à la maîtrise de l'arsenal juridique régissant le domaine des collectivités territoriales;
- aux outils d'analyse financière et de gestion de trésorerie aux services de

la gestion des finances locales;

- aux systèmes d'information dédiés à la filière collectivités territoriales (GID, GIR, CFCL,...etc.) comme moyens et outils de travail.

C'est dans ce cadre que la Trésorerie Générale du Royaume étend constamment son maillage du territoire national pour accompagner la multiplication des collectivités et a procédé à la restructuration de ses services gestionnaires pour répondre au mieux aux attentes des élus. Elle a informatisé l'ensemble des postes comptables gestionnaires des budgets des collectivités locales, réformé le système comptable, etc.

### Le contrôle de l'organe délibérant

Le contrôle de l'organe délibérant des collectivités territoriales revêt une signification importante. Il est l'expression du rapport de force au sein du conseil et renseigne sur le degré de l'influence de l'opinion publique, et du degré de la démocratisation de la société au niveau local.

En principe, ce contrôle devrait occuper le devant de la scène du contrôle des finances des collectivités territoriales en raison de la particularité de la légitimité représentative des élus locaux. C'est dire qu'il gagnerait à être plus performant en termes d'amélioration de la maîtrise de la gestion des finances locales.

C'est la raison pour laquelle différentes dispositions législatives<sup>(7)</sup> et réglementaires ont été adoptées récemment, en l'occurrence les lois organiques régissant les régions, les préfectures, les provinces et les communes à même d'optimiser le processus de contrôle à travers notamment la révision du nombre de sessions ordinaires et la création d'un nombre minimal de commissions

au sein de chaque organe délibérant.

En matière des finances locales, l'effectivité du contrôle de l'organe délibérant peut être vérifiée non seulement au stade du vote du budget de l'année mais aussi et surtout lors de l'examen des propositions modificatives du budget initial. Cette effectivité demeurait tributaire, d'une part, de la disponibilité et de la qualité des informations financières et comptables et, d'autre part, de la qualité des travaux des commissions permanentes auprès des organes délibérants.

S'agissant de l'information financière et comptable, elle est considérée comme l'épine dorsale de la performance du contrôle exercé par l'organe délibérant. Autrement dit, elle est nécessaire pour s'assurer, dans les meilleures conditions, de la véracité et de la sincérité des prévisions budgétaires de la collectivité territoriale.

Une telle information permet d'enrichir les débats publics en la matière et de favoriser la prise d'une décision financière publique rationnelle répondant aux attentes des parties prenantes. Aussi, est-elle un moyen mis à la disposition des élus locaux pour exercer leurs attributions en matière de contrôle de l'action publique locale.

A ce sujet, il importe de signaler que la Trésorerie Générale du Royaume, en tant qu'acteur principal dans le processus de gestion des finances des collectivités territoriales, joue un rôle très important en matière de production de l'information financière et comptable concernant les collectivités en question, et ce grâce aux différents systèmes d'information dédiés à la filière collectivités territoriales. Il s'agit principalement du système de gestion intégrée de la dépense (GID CT), du système de gestion intégrée des recettes (GIR) ... etc.

7- Dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 Juillet 2015) portant promulgation de la loi n° 111-14 relative aux régions B.O n° 6380 en date du 23 /07 /2015 version arabe;

- Dahir n° 1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7 Juillet 2015) portant promulgation de la loi n° 112-14 relative aux préfectures et provinces B.O n° 6380 en date du 23 /07 /2015 version arabe;

- Dahir n° 1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 Juillet 2015) portant promulgation de la loi n° 113-14 relative aux Communes B.O n° 6380 en date du 23 /07 /2015 version arabe;

In fine, avec l'approche de performance développée par les nouvelles lois organiques relatives à la régionalisation avancée qui viennent d'être adoptées au Maroc, le contrôle administratif des actes financiers des collectivités territoriales, qui se trouve désormais limité, sera appelé dans un avenir proche à être modulé en fonction des enjeux financiers des actes et des capacités de gestion des ordonnateurs locaux. La réussite d'une telle approche demeure tributaire du renforcement du contrôle a posteriori.

## Le contrôle a posteriori

Le contrôle a posteriori intervient après l'exécution effective des décisions financières des collectivités territoriales. Ce contrôle s'exerce par des organes administratifs à savoir l'Inspection Générale des Finances (IGF) et l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT) et des organes juridictionnels en l'occurrence, les cours régionales des comptes.

## Le contrôle exercé par les inspections générales

En vertu des textes régissant la régionalisation avancée, les opérations financières et comptables des collectivités territoriales sont soumises à un contrôle administratif a posteriori exercé essentiellement par deux organes supérieurs de contrôle relevant de deux départements ministériels différents à savoir l'Inspection Générale des Finances placée sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances et l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale qui relève hiérarchiquement de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur.

S'agissant de l'Inspection Générale des Finances, elle exerce ses missions de contrôle sur la base d'un programme annuel. Son intervention porte sur la vérification des opérations financières et comptables des services des régions, des provinces, des préfectures et des communes. En effet, conformément aux dispositions de l'article 2 du dahir n°1-59-269 du 17 choual 1379 (14 Avril 1960) relatif à l'Inspection Générale des Finances, cet organe de contrôle est chargé de :

- Vérifier la gestion des services de caisse, de comptabilité des comptes publics et de tout agent de l'Etat, des Etablissements publics et des collectivités locales;
- S'assurer de la régularité des opérations enregistrées dans les comptes des ordonnateurs de recettes et de dépenses publiques et de tout administrateur.

Par ailleurs, l'IGF est chargée :

- De l'audit des comptes des projets publics financés par les organismes financiers régionaux et internationaux;
- Des études à caractère financier et budgétaire;
- De l'évaluation des politiques publiques.

Quant à l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT), son contrôle est organisé par le décret n° 2-94-100 du 6 moharrem 1415 (16 juin 1994) portant statut particulier de l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale du Ministère d'Etat à l'Intérieur. Aux termes de l'article 2 de ce texte, cette institution «a pour mission le contrôle et la vérification de la gestion administrative, technique et comptable des services relevant du ministère de l'intérieur, des collectivités locales et de leurs groupements».

Il découle de ce qui précède, que les missions des deux organes supérieurs de contrôle sont complémentaires. Une telle complémentarité dans le domaine des finances locales s'impose aujourd'hui avec acuité en raison d'une part de l'insuffisance des ressources humaines dédiées à la fonction de contrôle de ces deux institutions et d'autre part de l'élargissement des champs d'action des collectivités décentralisées.

Suite à cet élargissement, les nouveaux textes régissant l'action publique territoriale prévoient désormais que les corps de contrôle précédemment mentionnés sont appelés à effectuer annuellement, conjointement ou séparément, des missions d'audit financier et comptable qui s'effectuent sur place et sur pièces<sup>(8)</sup>. Leurs missions sont sanctionnées par la production de rapports adressés au président de la collectivité concernée qui les notifie au conseil de ladite collectivité pour délibération. Les mêmes rapports sont adressés également au wali et à l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ainsi qu'à la cour régionale des comptes compétente pour prendre les mesures nécessaires en se basant sur les conclusions desdits rapports.

Certes, la fonction de contrôle confiée à ces deux institutions est d'une importance capitale pour ce qui est de l'amélioration des capacités de gestion financière et comptable des collectivités territoriales et l'optimisation du contrôle politique et juridictionnel. En effet, les conclusions issues des rapports des inspections serviraient pour enrichir, d'une part, les débats politiques et d'autre part pour préparer et alléger, le cas échéant, les actions de contrôle exercé par les Cours Régionales des Comptes.

8- Articles 227, 205 et 214 respectivement des lois 111-14, 112-14 et 113-14.



## Contrôle des Cours Régionales des Comptes

Conformément aux dispositions des textes régissant la régionalisation avancée, les opérations financières et comptables des collectivités territoriales sont soumises au contrôle des Cours Régionales des Comptes instituées par l'article 97 de la Constitution révisée en 1996. Leur implantation et leur organisation sont fixées par la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières.

Conformément aux dispositions de l'article 118 du code des juridictions financières, les cours régionales des comptes, dans la limite de leurs ressorts territoriaux respectifs, sont chargées de :

- Juger les comptes et contrôler la gestion des collectivités territoriales, de leurs groupements, et des établissements publics relevant de la tutelle de ces collectivités et des groupements;
  - Contrôler la gestion des entreprises concessionnaires dans lesquelles des collectivités locales, des établissements publics relevant de la tutelle de ces collectivités et groupements possèdent, séparément ou conjointement, directement ou indirectement, une participation majoritaire au capital ou au pouvoir prépondérant de décision;
  - Contrôler l'emploi des fonds publics reçus des entreprises, autres que celles citées ci-dessus, des associations ou tous autres organismes bénéficiant d'une participation au capital ou d'un concours quelle que soit sa forme de la part d'une collectivité locale, d'un groupement ou des autres organismes soumis au contrôle de la Cour régionale;
  - Exercer une fonction juridictionnelle en matière de disciplines budgétaire et financière, à l'égard de tout responsable, tout fonctionnaire ou agent :
- Des collectivités locales et de leur groupement,
  - Des établissements publics relevant de la tutelle des dites collectivités et groupements;

- De toutes sociétés ou entreprises dans lesquelles des collectivités locales ou des groupements possèdent, séparément ou conjointement, directement ou indirectement, une participation majoritaire au capital ou un pouvoir prépondérant de décision.

La lecture des textes régissant la régionalisation avancée laisse présager l'importance des cours régionales des comptes dans le processus du contrôle des finances des collectivités territoriales.

En effet, les dites Cours, partant des conclusions des rapports des inspections susmentionnées, deviendraient les actrices privilégiées de la vie publique locale, comme un contrepoids nécessaire à l'accroissement des compétences des collectivités territoriales. Cette

approche de contrôle permettrait aux cours régionales des comptes d'épargner leurs efforts déployés auparavant dans un contrôle conformiste au profit d'un glissement qualitatif de leurs travaux vers l'appréciation des performances de l'action publique locale.

Les Cours Régionales des Comptes pourraient-elles devenir de véritables conseils des acteurs opérant dans le domaine des finances locales, dépassant ainsi leur rôle habituel de juge et de contrôleur ? Si certains plaident en ce sens, et si souvent le conseil permettait, en amont, de prévenir quelques carences et d'éviter de nombreux reproches ultérieurs, ce n'est pas là une compétence reconnue aujourd'hui.

**الخزينة العامة للمملكة  
TRÉSORERIE GÉNÉRALE DU ROYAUME**

**RÉGLEZ VOS TAXES LOCALES  
EN TOUTE SIMPLICITÉ**

- 1 Guichets des perceptions
- 2 Guichets des banques
- 3 Guichets de proximité
- 4 Virement bancaire
- 5 Portail internet de la TGR
- 6 Guichets automatiques bancaires
- 7 Portails internet des banques (e-banking)
- 8 Mobile banking

[www.tgr.gov.ma](http://www.tgr.gov.ma)



**Mme Sanae EL ALAMI**  
Cadre au Service de la Gestion  
Intégrée des Dépenses

## Le système d'information Gestion Intégrée de la Dépense/ Collectivités Territoriales

Dans un contexte où les collectivités territoriales entament un processus global de modernisation, l'implémentation des systèmes d'informations constitue un levier pour accompagner les réformes et l'évolution des métiers, pour mieux répondre aux attentes en termes de déconcentration, de simplification des procédures, et d'octroi d'un service de qualité aux citoyens et aux entreprises. Le système GID-CT s'inscrit dans ce chantier de modernisation avec la perspective de contribuer à instaurer une bonne gouvernance budgétaire, financière et comptable au sein des collectivités territoriales.

Piloté conjointement par la Trésorerie Générale du Royaume et le Ministère de l'Intérieur, le système GID-CT a été mis en œuvre en capitalisant sur le système GID-Etat, et s'est révélé être plus qu'un outil informatique de gestion de la dépense locale, un véritable socle de mise en œuvre des réformes budgétaires, un outil de convergence vers l'assurance d'un service de qualité pour tous les acteurs de la dépense publique et un outil capable de fournir, en temps réel, l'information nécessaire aux prises de décisions.

Par ailleurs, la Trésorerie Générale du Royaume, de par sa mission de contrôle et de suivi d'exécution de la dépense publique, se trouve confrontée à relever plusieurs défis ayant trait :

- à l'importance du nombre d'utilisateurs (environ 1745 collectivités et 8000 Utilisateurs

répartis à l'échelle nationale) ;

- au déficit constaté dans l'utilisation des technologies d'informations et de communications ;
- à des divergences dans l'interprétation des textes ;
- à un ensemble de réformes en chantier.

L'objectif fixé était alors de disposer d'un système ayant la capacité de :

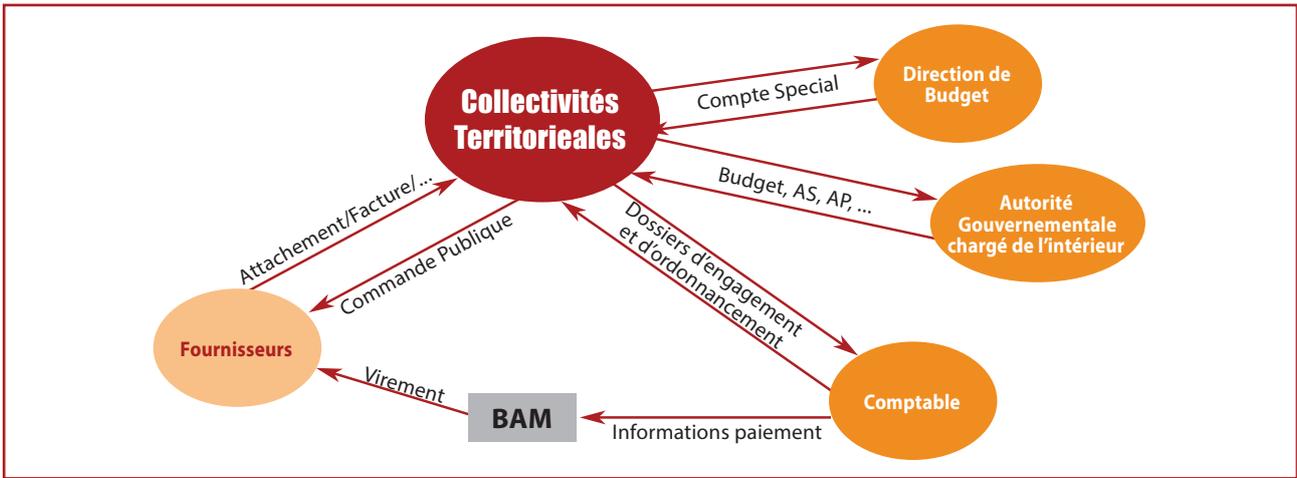
- Disposer en temps réel des informations relatives au rythme d'exécution des budgets avec la possibilité de prise de décision au moment opportun ;
- Tenir une comptabilité budgétaire partagée par l'ensemble des acteurs ;
- Contribuer à l'amélioration de la qualité et des délais d'élaboration des comptes administratifs, de façon contrôlée tant sur le plan coût que délai, en particulier les évolutions qui pourraient être induites par les réformes à venir ;
- Harmoniser et unifier les circuits d'exécution de la dépense locale ;
- Intégrer les évolutions stratégiques, réglementaires et organisationnelles.

A cet effet, et en capitalisant sur l'expérience du système GID-Etat, généralisé à partir du 1er janvier 2010 à l'ensemble des acteurs de la dépense publique de l'Etat, la Trésorerie Générale du Royaume a décidé, en concertation avec la Direction Générale des Collectivités Locales, d'étendre ledit système

à l'ensemble des collectivités territoriales (les régions, les provinces et préfectures, les communes urbaines et les communes rurales et les groupements de collectivités territoriales), sous la dénomination GID-CT, et ce à partir du 1er janvier 2014.

Cette réforme de la gestion des finances locales a des retombées positives sur les charges des collectivités territoriales dans la mesure où elle va permettre :

- La mutualisation des plateformes logicielles et des infrastructures techniques de déploiement des systèmes GID-Etat et GID-CT;
- Le bénéfice de l'expertise interne de la Trésorerie Générale du Royaume en matière de systèmes d'information;
- Le faible coût des pré-requis techniques au niveau de l'ensemble des collectivités territoriales (ordinateurs et ligne internet);
- La gratuité du système GID-CT déployée auprès de l'ensemble des collectivités territoriales;
- La réduction du nombre des agents mobilisés au sein des collectivités territoriales, dédiés à la gestion de la dépense suite à l'automatisation et à la fluidification des processus liés à la chaîne de ladite dépense.



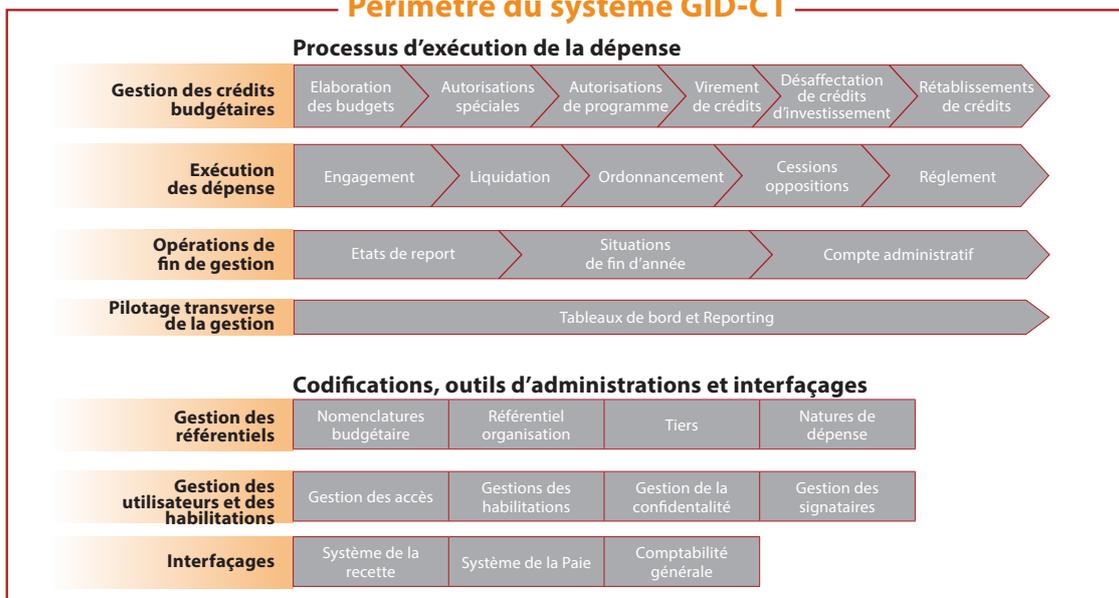
Le nouveau système, basé sur une architecture centralisée, répond à une vision cohérente de toute la chaîne d'exécution de la dépense locale, et, à cet effet :

- Il implique tous les acteurs intervenant dans le processus de ladite dépense, à savoir les services ordonnateurs des collectivités territoriales et les comptables assignataires desdites collectivités;

- Il concerne tous les supports budgétaires gérés par les collectivités territoriales (le budget principal, les budgets annexes, les comptes d'affectation spéciaux et les comptes de dépenses sur dotation);
- Il couvre tout le processus d'exécution de la dépense locale depuis la mise en place des crédits budgétaires (la prise en charge du budget, les

autorisations spéciales, les autorisations de programme, les virements et les désaffectations de crédits) jusqu'aux opérations de fin de gestion (état de report des crédits, situations des crédits, des engagements et des émissions), en passant par les phases d'exécution des dépenses (engagement, liquidation, mandatement, traitement des oppositions et règlement).

### Périmètre du système GID-CT



Par ailleurs, les principes directeurs, axés respectivement sur la saisie unique par l'initiateur de l'opération, à savoir les services ordonnateurs des collectivités territoriales, et sur l'implémentation des règles de gestion à la source, permettront de

réduire considérablement les rejets par les comptables des opérations budgétaires et des actes de dépense.

En outre, la prise en compte par le système des organisations intra-acteur, des processus des activités

(Workflow), du principe de séparation des responsabilités (rôles), de l'accès sécurisé au système (https) et de l'authentification forte (compte d'accès et certificat SSL), contribuent efficacement à la mise en place d'un dispositif de contrôle

interne embarqué dans le système de la gestion de la dépense des collectivités territoriales.

En somme, l'agilité du système GID-CT, reconnue par sa capacité à intégrer facilement les évolutions futures réglementaires, organisationnelles et fonctionnelles, de manière contrôlée tant sur le plan des coûts que des délais, permet aujourd'hui aux collectivités territoriales de disposer d'un outil de gestion de la dépense répondant aux normes de bonne gouvernance des finances locales et ouvrant de nouvelles perspectives pour la poursuite de la dynamique des chantiers de réforme, à savoir :

- La réingénierie des procédures budgétaires et de dépenses;
- La dématérialisation des actes;
- L'intégration de nouveaux périmètres métiers, notamment la programmation budgétaire;
- L'ouverture du système à d'autres acteurs.

Parmi les facteurs clés de succès du système GID-CT :

- Une mobilisation de toutes les parties prenantes :
  - Le Ministère de l'Intérieur à travers la DGCL, la DSI, les Walis

et Gouverneurs;

- Les Présidents des Collectivités Territoriales;
  - La Trésorerie Générale du Royaume au niveau central à travers GID, la DRSI et la DFP;
  - Le Réseau de la Trésorerie Générale et surtout les Référénts GID.
- La qualité des formations dispensée aux utilisateurs finaux :
- Le choix de formateurs ;
  - La bonne programmation des formations ;
  - La préparation d'un environnement de formation adéquat.
- L'appropriation du système par les utilisateurs :
- L'assistance de proximité aux utilisateurs surtout au démarrage;
  - La mise en exergue des retombées positives de l'utilisation du système GID;
  - L'encouragement des ordonnateurs à l'utilisation du système GID/CT.

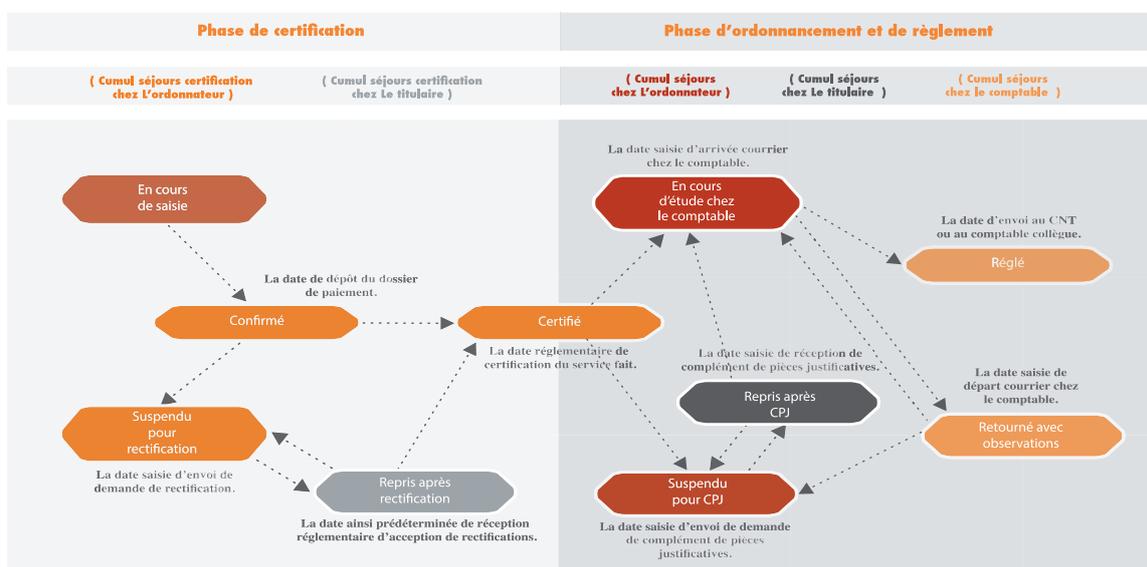
Au fil du temps, le système GID a pu intégrer les grands chantiers qu'ont connus la gestion budgétaire et l'exécution des dépenses, à savoir le décret sur les marchés publics, la Loi organique des finances, les

lois organiques des collectivités territoriales, CAGT, etc. Et dans un futur proche, le système va intégrer une des réformes, concrétisée par le décret fixant les délais de paiement et les intérêts moratoires relatifs aux commandes publiques. Ce dernier va participer à réduire de façon considérable les retards de paiement qui n'impactent pas uniquement l'entreprise, mais qui entraînent des effets négatifs en chaîne pour l'économie.

Au niveau de la mise en place de cette réforme, le système a pris en considération tout le processus des paiements des dépenses relatives à la commande publique, son champ d'action et son périmètre, tel que décrit par le nouveau décret fixant les délais de paiement et les intérêts moratoires relatifs aux commandes publiques et spécialement la phase en amont de l'ordonnancement. Le calcul des délais de séjours des différentes phases d'ordonnancement et de paiement chez les différents acteurs, intervenant dans le processus à partir du dépôt du document de constatation du service fait (dénommé au niveau du système GID «Dossier de Paiement») jusqu'à son règlement, est illustré comme suit :

## Calcul des délais

### Mécanismes devant mémoriser et cumuler les séjours passés chez chaque acteur au niveau de chaque phase



## Le système d'information et modernisation de la gestion territoriale :

### Le cas de la paie du personnel (Wadef-@ujour)

Le projet relative à la généralisation du traitement centralisé de la paie de l'ensemble des collectivités territoriales constitue l'une des grandes réussites de la Trésorerie Générale du Royaume pour l'année 2016.

En effet, en 2014 la Trésorerie Générale du Royaume a lancé un projet ambitieux visant la généralisation de la prise en charge du traitement de la paie de l'ensemble des collectivités territoriales du Royaume, dont le nombre est de 1604, pour un effectif total de 115.000 agents.

Ce projet consiste à faire bénéficier les collectivités territoriales de la prestation de traitement de la paie de leur personnel, et ce, dans le cadre des conventions conclues entre chaque collectivité et la Trésorerie Générale du Royaume.

Plusieurs actions ont été menées pour réussir ce projet dans un délai raisonnable, notamment :

- ▶ L'automatisation de la procédure de reprise des données de l'ancienne application vers le système wadef @ujour ;
- ▶ La mobilisation de tous les postes comptables concernés et la mise à leur disposition des supports nécessaires à la démarche de marketing visant à inciter les responsables des communes à adhérer à ce projet ;
- ▶ La formation du personnel des postes comptables du réseau sur le système wadef@ujour ;
- ▶ La dématérialisation de la solde mensuelle, et l'automatisation de la procédure de dispatching de la paie aux postes comptables.

Ce processus a été couronné par la mise en œuvre, à compter du premier Mars 2016, de la procédure de règlement des virements relatifs à la paie du personnel des collectivités territoriales de façon centralisée, par la Direction des dépenses du personnel, et ce pour le compte des trésoriers auprès des régions, des provinces, des préfectures et des communes.

Avec ce mode de règlement, les tâches dévolues aux ordonnateurs des collectivités territoriales se limitent uniquement à la signature d'un seul ordre de paiement par imputation budgétaire, et ceux-ci sont désormais libérés des opérations de déclarations des cotisations de leur personnel auprès des organismes de retraites et de prévoyances sociales.

De même, les postes comptables ont été déchargés de l'exécution des opérations de règlement via les agences de BANK AL MAGHRIB et des notifications du règlement à l'ensemble des partenaires concernés (CMR, CNOPS, Mutuelles, Sociétés de financement).

Par ailleurs, l'automatisation et la dématérialisation de la quasi-totalité du processus de traitement de la paie, ainsi que la mobilisation de l'ensemble des intervenants, sont considérés comme facteurs clés de la réussite de ce projet.

Aussi, suite à la mise en œuvre du système de la paie au profit des collectivités territoriales plusieurs améliorations ont été constatées aussi bien pour le personnel, que pour les services administratifs de la collectivité, dans la mesure où le

système mis en place a permis de :

- ▶ Accélérer le rythme de traitement que requiert la régularisation de la situation administrative et pécuniaire du personnel des collectivités ;
- ▶ Permettre au personnel des collectivités d'accéder facilement aux crédits à la source en toute transparence et avec un taux d'intérêt préférentiel ;
- ▶ Mettre à la disposition de la collectivité du système GIPE-Ordonnateur qui leur permet la gestion des ressources humaines tout en assurant la formation et l'assistance nécessaire à la mise en œuvre de ce système.

A cet égard, ce projet impacte plusieurs axes en matière d'optimisation des ressources et du temps, de simplification des procédures de gestion, d'amélioration de la qualité de service, de la transparence, ainsi que la disponibilité de l'information en temps réel, ce qui contribue fortement à la modernisation de l'administration territoriale.

Ces avantages et améliorations constatés dans le processus de traitement de la paie du personnel des collectivités territoriales illustrent bien le succès de l'approche partenariale adoptée par les services de la Trésorerie Générale du Royaume, contribuant aussi, et de manière forte, à la transformation et à la modernisation de la gestion des collectivités territoriales.



**M. Khalid BENNOUNA**

Chef de la Division de la Paie du Personnel des Collectivités Territoriales et des Autres Organismes







الخزينة العامة للمملكة  
••••• 1 8 + • 0+•+• 1 + XH8A8+  
TRESORERIE GENERALE DU ROYAUME

## Trésorerie Générale du Royaume

Ilot 31 (près de l'Av. Al Araar)

Hay Ryad - Rabat

BP : 21495, Av. Annakhil

Hay Ryad - Rabat

Tél : 212 (0) 537 57 81 90

[www.tgr.gov.ma](http://www.tgr.gov.ma)