

AL KHAZINA

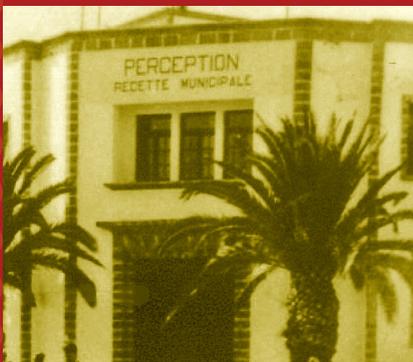
Revue de la Trésorerie Générale du Royaume - N° 11 Août 2014

SPECIAL

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



M. Noureddine BENSOUDA, Trésorier Général du Royaume à la journée d'étude sous le thème : «Gouvernance et gestion locale», organisée par le Conseil de la Région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër, le 19 juin 2014.



Perception recette municipale d'Essaouira, 1936.

La régionalisation avancée, quels enjeux financiers?

La gouvernance financière locale, vers un nouveau modèle

Gouvernance territoriale et reddition des comptes



SOMMAIRE

- 4 • **Editorial**
- 5 • L'évolution chiffrée des finances locales, entre 2002 et 2013.
- 7 • La gouvernance financière locale, vers un nouveau modèle.
- 10 • La mobilisation du potentiel fiscal territorial, entre innovation juridique et modernité administrative.
- 12 • La régionalisation avancée, quels enjeux financiers?
- 17 • Gouvernance territoriale et reddition des comptes.
- 20 • La concession de service public, moyen de gestion des affaires locales.
- 26 • Le développement local, émergence d'un nouveau modèle.
- 29 • منظومة الرقابة المواكبة لنفقات الجماعات الترابية.
قراءة نقدية.



M. Noureddine BENSOUDA
Trésorier Général du Royaume

La décentralisation fait partie de ces thèmes «carrefour» où se croisent plusieurs disciplines : droit, finances, sociologie, histoire, ... Elle fait partie également de ces thèmes «généralistes» où s'entremêlent plusieurs considérations politiques, développementalistes, démocratiques, ... Elle fait partie, enfin, de ces projets universels où se rencontrent les mêmes problématiques et se confrontent les mêmes difficultés.

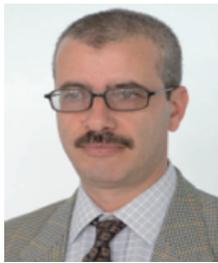
Partout dans le monde, qu'il s'agisse de pays développés ou de pays en développement, la décentralisation occupe, à des degrés divers, le même espace d'intérêt, suscite les mêmes enthousiasmes et s'affirme au-delà de toute coloration politique et de toute appartenance partisane comme un projet de société.

La variété impressionnante d'ouvrages, d'articles et de recherches qui lui sont consacrés, sont révélateurs de son dynamisme et de l'intérêt qui lui est porté par la communauté des scientifiques, des juristes, des universitaires, des politiciens et des praticiens de l'administration.

Au Maroc, le processus a été entamé dès les premières années de l'indépendance et s'est accentué avec la promulgation de la charte communale du 30 septembre 1976, puis s'est revigoré avec les textes de la troisième vague de décentralisation de 2002 et de 2009 et s'est affirmé, récemment, avec la consécration de la décentralisation territoriale par le texte constitutionnel du 29 juillet 2011.

La préoccupation centrale qui paraît véhiculer l'évolution de la décentralisation au Maroc, est celle de doter le territoire national de structures performantes et solidement ancrées dans la réalité locale, pour pouvoir assumer les tâches de développement économique et social de manière homogène et équilibrée sur toute l'étendue du territoire national.

Aujourd'hui, il importe de réfléchir, parallèlement à l'aménagement des compétences locales et à l'extension des domaines d'intervention des collectivités territoriales, à un partage plus équilibré et mieux adapté des pouvoirs et des moyens avec l'Etat. Les lignes structurantes de cette réflexion passent par le renforcement du système financier local et la recherche de nouveaux modes de gestion et de nouveaux schémas d'articulation et de synergie entre les finances de l'Etat et les finances des collectivités territoriales.



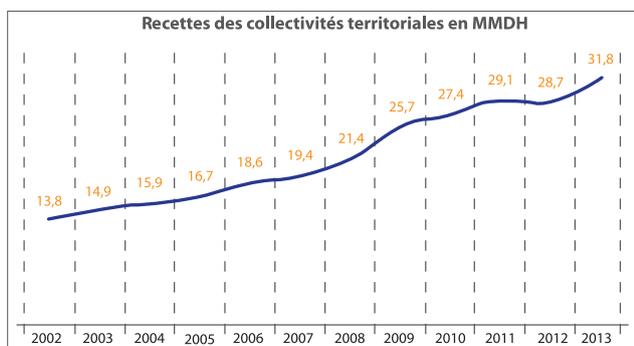
Ahmed ABBAR
 Chef de la division des statistiques
 des finances de l'Etat
 et des collectivités territoriales

L'évolution chiffrée des finances locales

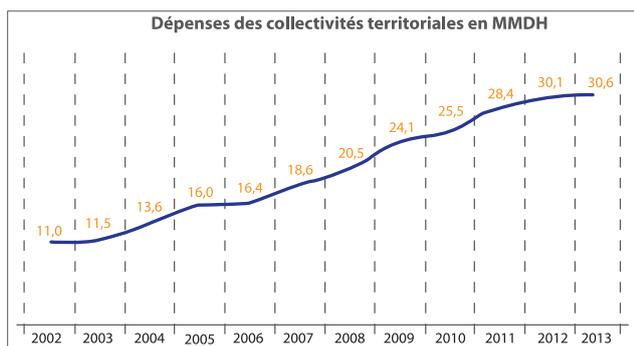
Entre 2002 et 2013

Durant les douze dernières années, les finances des collectivités territoriales ont pris de l'importance, tant au niveau des ressources dont elles ont disposé que des dépenses réalisées.

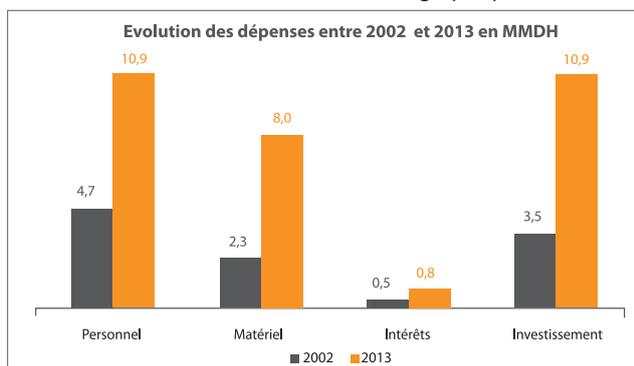
Ainsi, les recettes globales des collectivités territoriales ont enregistré une augmentation de 131%, passant de 13,8 MMDH en 2002 à 31,8 MMDH en 2013, comme cela apparaît à travers le graphique suivant :



De même et tel que cela est présenté au travers du graphique ci-après, les dépenses totales effectuées par les collectivités territoriales ont connu une hausse de 179%, s'établissant à 30,6 MMDH en 2013 contre 11 MMDH en 2002.

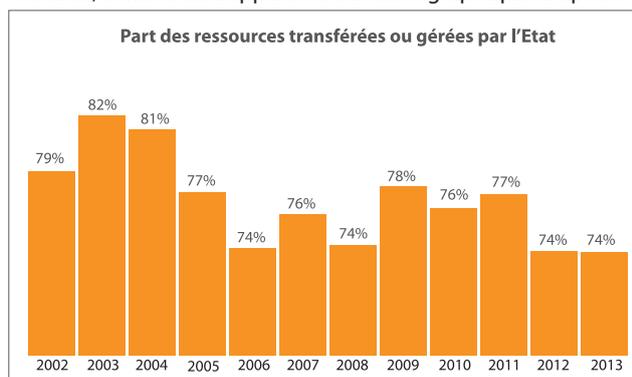


Il sied de souligner à ce sujet, que les plus fortes augmentations ont concerné les dépenses d'investissement et les autres biens et services, comme cela ressort du graphique suivant :

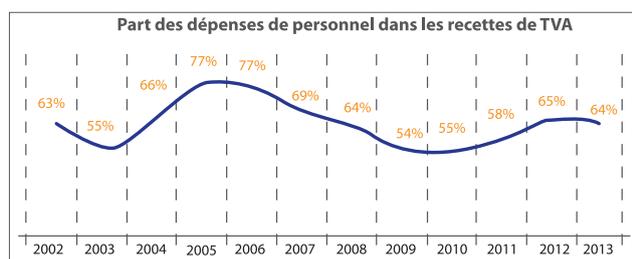


Il y a lieu de préciser toutefois, que malgré l'évolution positive des finances locales, celles-ci demeurent marquées par des caractéristiques structurelles qui sont restées stables en dépit de l'évolution qui a marqué le paysage financier local.

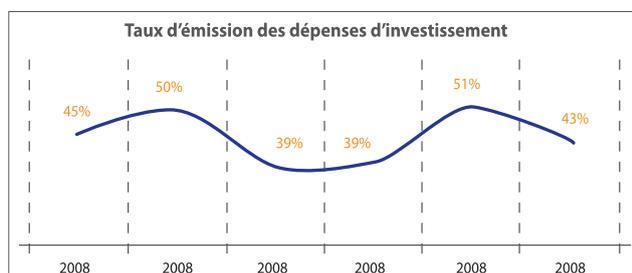
Il en est ainsi, en premier lieu, de la prépondérance des ressources transférées ou gérées par l'Etat pour le compte des collectivités territoriales. Ces ressources ont toujours représenté au minimum 74% du total des recettes des collectivités territoriales, comme cela apparaît à travers le graphique ci-après :



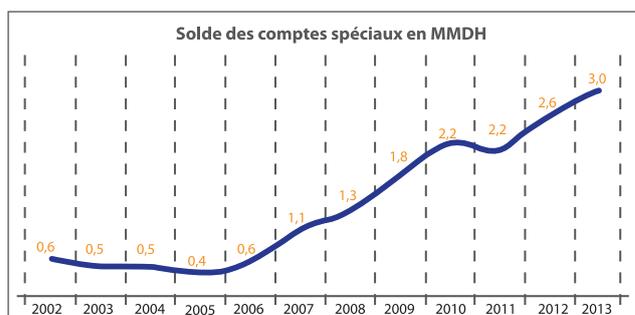
C'est en deuxième lieu, l'importance des dépenses de personnel qui ont constitué 36% des dépenses globales et qui ont absorbé l'équivalent de 34% des recettes ou 64% de la TVA transférée aux collectivités territoriales durant l'année 2013, comme cela apparaît clairement dans le graphique suivant :



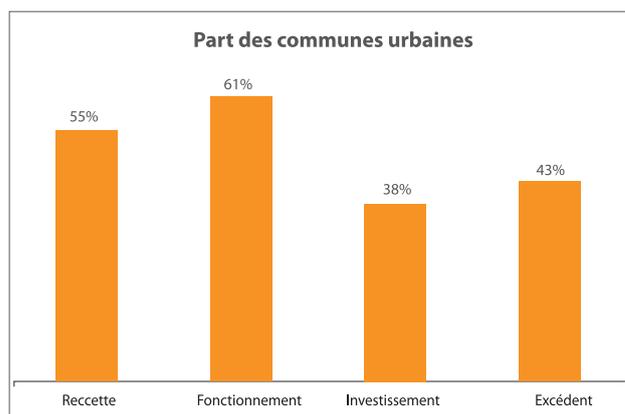
C'est en troisième lieu, la faiblesse du taux d'exécution des dépenses d'investissement qui a été de 43% durant l'année 2013, ce qui explique l'importance des excédents qui ont atteint 26,7 MMDH contre 24,4 MMDH en 2012.



C'est en quatrième lieu, l'importance du solde des comptes spéciaux des collectivités territoriales qui a atteint 3 MMDH à fin 2013 contre 608 MDH en 2002, comme présenté dans le graphique qui suit :



C'est en cinquième lieu, la prééminence des communes urbaines qui ont accaparé 55% des ressources en 2013, qui ont émis 61% des dépenses de fonctionnement, qui ont réalisé 38% des dépenses d'investissement et qui disposent de 43% des excédents, tel que précisé dans le graphique suivant :



C'est enfin en sixième lieu, que les préfetures et provinces ont réalisé le même niveau d'investissement que l'ensemble des communes rurales, soit 2,8 MMDH en 2013 et ont bénéficié de ressources transférées par l'Etat de 5,3 MMDH, soit presque le montant dont ont bénéficié les communes rurales, sachant que **le nombre de communes rurales est de 1 282** alors que **le nombre de préfetures et provinces est de 83**.

En ce qui concerne plus particulièrement l'année 2013, l'exécution des budgets des collectivités territoriales et de leurs groupements laisse apparaître un certain nombre de tendances principales.

La première tendance concerne l'augmentation des recettes de 10,8% qui s'explique en grande partie par la hausse de 10,9% des ressources transférées (la Taxe sur la Valeur ajoutée (TVA), l'Impôt sur les Sociétés (IS) et l'Impôt sur le Revenu (IR)), ou gérées par l'Etat (taxe professionnelle, taxe d'habitation et taxe de services communaux).

La deuxième tendance porte sur la hausse de 8,1% des dépenses de fonctionnement qui résulte de l'augmentation de 5,1% des salaires, de 12,5% des autres biens et services et de 7,4% des charges en intérêts de la dette.

La troisième tendance a trait au solde ordinaire positif qui a atteint 12,1 MMDH à fin décembre 2013 contre un solde positif de 10,5 MMDH un an auparavant.

La quatrième tendance se rapporte à la baisse des dépenses d'investissement de 8,2% ou -1 MMDH.

La cinquième tendance concerne l'importance du solde des comptes spéciaux et des budgets annexes qui s'est établi à 3 MMDH.

La sixième tendance enfin, est relative à l'excédent budgétaire qui a atteint 4,2 MMDH contre un excédent de 1,3 MMDH à fin décembre 2012.

Durant l'année 2013, les collectivités territoriales ont eu recours à l'emprunt pour 1,7 MMDH contre 2,1 MMDH et ont procédé au remboursement du principal des emprunts antérieurs pour 914 MDH contre 873 MDH un an auparavant.

En conclusion, il y a lieu de relever quatre traits saillants qui ressortent des budgets de collectivités territoriales :

- **Le premier trait** porte sur l'importante augmentation des ressources des collectivités territoriales qui restent dominées par les recettes transférées ou gérées par l'Etat ;
- **Le deuxième trait** concerne le poids des dépenses de fonctionnement et plus particulièrement les dépenses de personnel ;
- **le troisième trait** est relatif à la faiblesse du taux d'émission des dépenses d'investissement et son corollaire, la hausse graduelle des excédents ;
- **le quatrième trait** se rapporte à l'inégale répartition des ressources et des dépenses réalisées, entre les collectivités territoriales.



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

La gouvernance financière locale

Vers un nouveau modèle

La décentralisation constitue un choix politique stratégique dans lequel le Maroc s'est engagé depuis son indépendance. Un large processus de mise en place d'un « modèle » marocain de gestion des affaires locales basé sur des fondements et des mécanismes de bonne gouvernance financière locale a été lancé en parallèle à la volonté d'atteindre les objectifs politiques et administratifs escomptés de cette décentralisation.

En effet, malgré le développement politique, économique et social que le pays a connu, la gestion financière et notamment budgétaire locale reste toujours marquée par un ensemble d'insuffisances juridiques, humaines, institutionnelles et techniques. D'une manière générale, le système en cours jusqu'alors souffre d'un ensemble de complexités et de formalismes, qui handicapent son évolution et son adaptation avec les exigences d'une nouvelle gestion publique.

Ces insuffisances sont souvent relevées, et d'une manière récurrente, dans les discours politiques des acteurs locaux, des rapports de la Cour des comptes et des Cours régionales des comptes ainsi que dans les notes et rapports des institutions et organisations internationales et de la société civile.

L'amélioration de la gestion financière locale exige une réelle révolution juridique, institutionnelle, managériale et instrumentale. Autrement dit, un basculement vers une gestion moderne axée sur les résultats qui dépasse l'aspect administratif archaïque, constitue aujourd'hui une nécessité. C'est un nouveau modèle de gouvernance financière locale qu'il faut préconiser et mettre en œuvre.

Alors, comment se présente aujourd'hui la gouvernance financière locale? Quelles sont ses points de force et de faiblesse? Et quelles sont les pistes d'amélioration à préconiser pour la mise en place d'un nouveau modèle de gouvernance financière et plus particulièrement budgétaire locale?

LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE LOCALE : UNE ÉVOLUTION CERTAINE, MAIS UN PROJET TOUJOURS INACHEVÉ

Les finances locales connaissent une mutation continue dans leurs modes de gestion et dans les instruments mis en œuvre pour qu'elles puissent contribuer efficacement dans le développement économique et social du pays.

En effet, les collectivités territoriales, à travers les investissements publics locaux qu'elles programment dans ses budgets, participent à l'aménagement du territoire, à la promotion économique, à l'action de redistribution et partant, à la satisfaction des besoins des citoyens. Elles jouent ainsi un rôle important dans le développement économique voire « de développeur économique » et social. Ce rôle implique inévitablement un accroissement des dépenses de ces collectivités et par conséquent l'augmentation de leurs ressources.

A cet effet, il est à remarquer que les dépenses des collectivités territoriales connaissent une augmentation à un rythme deux fois supérieur à celui des recettes du budget général avec un taux moyen annuel de 15% depuis 1977 alors que le volume de ses ressources ne représente que 5% du PIB.

De l'inadéquation des ressources aux dépenses locales

Ainsi, les ressources financières actuelles de ces collectivités demeurent loin de répondre aux exigences du développement local et des ambitions des citoyens. Malgré la promulgation de la loi n° 47-06 relative à la fiscalité locale et la loi n° 39-07 portant la reconduction des droits, redevances et rémunérations au profit des collectivités territoriales, et la réorganisation de l'environnement législatif et réglementaire en la matière,

les ressources locales propres restent encore loin de couvrir les dépenses locales. C'est là une situation qui influence lourdement la capacité d'autofinancement des collectivités territoriales et entrave la réalisation de leurs projets d'investissement.

L'inadéquation entre les ressources propres et les dépenses des collectivités territoriales fait que la majorité d'entre elles sont largement dépendantes des ressources qui proviennent de leurs parts dans le produit de la TVA, de l'IS et de l'IR.

Cette situation de dépendance paraît en déphasage avec les objectifs fixés par la charte communale et la loi organisant les provinces et les préfectures qui précisent que les collectivités territoriales participent à « la réalisation d'objectifs politiques, économiques et sociaux à travers l'instauration de la démocratie locale, la confirmation de l'autonomie et de la liberté de ces collectivités, l'élargissement de leurs compétences et l'élargissement de son rôle dans le domaine du développement local, de l'aménagement du territoire et la participation dans la diminution des dysfonctionnements et des disparités socio-économiques ».

Ce malaise financier s'aggrave par plusieurs raisons⁽¹⁾ à savoir :

- La faiblesse du taux de recouvrement des taxes. Le taux de recouvrement des taxes rétrocédées : taxes d'habitation, taxe de services communaux et la taxe professionnelle varie en moyenne entre 60% à 80%. Tandis que le recouvrement des taxes locales par les services de recouvrement communaux est très faible. Les restes à recouvrer des collectivités territoriales constituent un grand handicap ;
- Les problèmes techniques, humains et matériels liés à la gestion des recettes des collectivités territoriales ;
- La gestion non rationnelle du patrimoine des collectivités territoriales.

1) Rapport de la Cour des comptes pour l'année 2007.



Face à cette situation de dépendance liée aux ressources propres ou transférées, le recours des collectivités territoriales à l'emprunt peut constituer un remède. Mais la réalité est autre.

L'emprunt des collectivités territoriales au Maroc reste très limité. C'est un état des lieux qui s'explique par le monopole du Fonds d'Équipement Communal (FEC). En effet, les collectivités territoriales ne peuvent recourir à l'emprunt auprès du secteur financier, et doivent se soumettre au «dictat» de ce fonds qui fixe les règles du jeu pour l'octroi des prêts et à des taux d'intérêts qui peuvent atteindre 14% ; soit le double des taux pratiqués par les banques. A ceci s'ajoute le principe de la spécialisation des emprunts et leur affectation à des projets d'investissement précis.

De l'exécution irrégulière des dépenses

En matière de dépenses des collectivités territoriales, l'évaluation de l'état des lieux à ce niveau permet de dégager des pratiques d'une gestion non efficace. Les rapports des Cours régionales des comptes et des missions des corps d'inspection de l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT) et de l'Inspection Générale des Finances (IGF) témoignent de ce constat.

Plusieurs irrégularités liées à l'exécution des dépenses des collectivités territoriales ont été relevées par les rapports des Cours régionales des comptes⁽²⁾. Elles sont liées, notamment, à :

- l'exécution des travaux avant leur engagement ;
- le règlement des dépenses avant la réalisation du service fait ;
- la gestion irrationnelle des marchés ;
- la réalisation des dépenses pour des services ne relevant pas des compétences des collectivités territoriales ;
- le paiement des dépenses fictives ;
- la position illégale des fonctionnaires ;
- l'octroi des subventions aux associations sans critères objectifs ;
- la mauvaise gestion du parc automobile ;

- l'exécution irrationnelle de certaines dépenses (le gasoil, les pièces de rechange, les matériaux de construction).

Ces remarques dénotent la mauvaise voire l'absence de la gouvernance des dépenses exécutées par les collectivités territoriales.

D'une manière générale, Le cadre financier actuel des collectivités territoriales ne leur permet pas de disposer des outils nécessaires pour une mise en œuvre efficace des politiques de développement. Une présence très forte des autorités de tutelle dans tout le processus de gestion, la faiblesse des moyens financiers, matériels et humains sans oublier le faible niveau d'instruction des élus locaux.

L'adoption de la nouvelle constitution avec des dispositions très avancées touchant l'organisation territoriale du Maroc fait que les collectivités territoriales sont actuellement au cœur des grands débats politiques et sociétaux, une nouvelle approche budgétaire servira de socle pour la réussite de la nouvelle version de décentralisation au Maroc notamment dans le cadre de la régionalisation avancée.

LA GOUVERNANCE FINANCIERE LOCALE : VERS UN NOUVEAU MODELE

Au cours des quarante dernières années le cadre juridique des finances locales a connu diverses révisions. Le législateur cherchait durant toute cette période à doter les collectivités territoriales de plus de ressources financières et de marges de pouvoir de décisions financières et budgétaires afin de les doter des moyens nécessaires pour répondre aux besoins et exigences de la décentralisation.

Un chantier de grande ampleur, pour doter les collectivités territoriales des moyens suffisants mais aussi des outils techniques et managériaux performants dans le cadre d'une nouvelle gestion publique.

Un nouveau modèle de gouvernance financière locale est une exigence. Le nouveau modèle devrait permettre la rénovation du cadre budgétaire local,

l'amélioration du processus d'exécution des finances locales et la mise en place de nouveaux outils de gestion budgétaire et financière locale.

Vers un cadre budgétaire de performance

Le cadre budgétaire annuel est dépassé. Il ne répond plus à l'ampleur des enjeux et des défis actuels. Une approche pluriannuelle est devenue un outil obligatoire de la bonne gestion des dépenses locales. Une programmation dans le temps des dépenses locales qui combine les moyens et les actions à réaliser, est nécessaire. Le recours aux partenariats et l'ouverture des collectivités territoriales sur leur environnement pour se procurer davantage de ressources est indispensable. La contractualisation des rapports entre les collectivités territoriales et l'Etat, d'un côté, et entre ces collectivités et ses partenaires locaux de l'autre, permet aux gestionnaires locaux d'instaurer les premiers jalons d'une démarche de performance orientée vers les résultats : une gestion à travers des indicateurs et des tableaux de bord permettant un pilotage efficace des dépenses.

La performance se situe au cœur des réformes des finances publiques de nos jours. Une culture qui structure l'action publique dans tous les domaines afin de garantir une meilleure utilisation des deniers publics. Les collectivités territoriales sont appelées à emprunter cette nouvelle approche axée sur les résultats. Elles doivent faire partie de la nouvelle politique qui vise «l'harmonie entre les différents acteurs, afin de construire un système cohérent fondé sur un contrat social»⁽³⁾. La gestion des dépenses locales doit s'adapter avec ce nouveau dispositif managérial qui vise l'efficacité et l'efficience du processus d'exécution et du contrôle.

Vers une exécution rigoureuse des finances locales

Dans ce sens, la cohérence du processus d'exécution des dépenses des collectivités territoriales représente un des piliers de la réforme des dépenses locales. Une harmonie qui participe à la bonne gestion des deniers publics par une meilleure intervention et une meilleure affectation des ressources.

²⁾ Rapport de synthèse de la Cour des comptes présenté devant le parlement, le 21 mai 2014 sur les activités de la Cour en 2012.

³⁾ BENSOUA, Nouredine : Trésorier Général du Royaume. La cohérence financière de l'Etat territorial au Maroc. Actes du 5^{ème} Colloque International de Rabat le 9 et 10 Septembre 2011. LGDJ. Lextenso édition.

A ce titre, les nouvelles dispositions constitutionnelles de 2011, représentent un cadre de référence pour une meilleure harmonie entre les finances de l'Etat et celles des collectivités décentralisées. Un transfert des ressources humaines et financières de l'Etat à ces collectivités permettrait de créer une valeur ajoutée de l'action locale et de combler les lacunes dont elles souffrent.

De même, le système actuel du contrôle des finances locales est caractérisé par une exhaustivité en matière de contrôle des dépenses dans lequel la régularité des actes prime sur l'efficacité. La réforme du cadre actuel est indispensable afin de répondre aux exigences de la mise en œuvre du nouveau dispositif budgétaire et financier. Une réforme qui vise un allègement des contrôles administratifs a priori, en accordant plus de responsabilités et de pouvoirs aux gestionnaires locaux en matière budgétaire et financière, en contrepartie d'un renforcement du contrôle a posteriori exercé par les juridictions financières compétentes.

Un renforcement qui doit être accompagné par un engagement sur la performance devant les organes politiques compétents sur les politiques publiques locales.

Le passage d'une gestion financière et budgétaire des collectivités territoriales centrée sur les moyens à une gestion axée sur les résultats marquera un tournant majeur dans les finances locales.

Cette mutation nécessitera sans nul doute, en plus de l'adoption d'un nouveau dispositif budgétaire, une révision des outils de gestion et du cadre comptable.

Ainsi, pour permettre la mise en valeur d'une politique de transparence des finances locales qui vise le renforcement de la démocratie locale et la reddition des comptes, il est nécessaire que la réforme doit concerner l'automatisation des systèmes de gestion des finances locales et l'adoption d'un nouveau cadre comptable qui s'inspire de la comptabilité des entreprises.

Aussi, l'évaluation de la gestion financière locale permet un outil fondamental de la bonne gestion et de la prise de décision. L'analyse financière et la gestion dynamique de la trésorerie des collectivités territoriales revêtent une grande importance. Ces outils aident les gestionnaires locaux à formuler des choix et des décisions budgétaires, et de

déterminer d'une manière périodique les marges d'action dont ils disposent. C'est un nouveau mode de pilotage au service des gestionnaires locaux qu'il faut mettre en place.

En définitive, si la gestion financière locale reste, malgré les efforts consentis, soumise à un cadre juridique contraignant, le besoin d'introduire une nouvelle culture de gestion est devenu une nécessité. Un nouveau modèle de gouvernance locale est à préconiser.

Toutefois, la mise en œuvre de ce nouveau modèle nécessite la réalisation d'un ensemble de préalables. Ces préalables concernent d'abord, l'institutionnalisation d'un équilibre dynamique du système local-national dans un environnement en transformation permanente. Ils concernent ensuite, la mise en place d'un dispositif qui permet d'organiser et d'assumer le pilotage d'un «ensemble complexe»⁽⁴⁾ et de construire un système qui permettra de trouver les voies d'une intégration de l'ensemble national et local. Ils doivent enfin, concerner en plus des aspects liés aux dépenses ceux relatifs aux recettes des collectivités territoriales ; autrement une réforme de la fiscalité locale, du dispositif de l'emprunt et de la péréquation qu'elle soit verticale ou horizontale.



4) BOUVIER, Michel. Les Finances locales. LGDJ. Lextenso éditions. 14^{ème} édition.



Mohammed EL MESMOUDI
Trésorier préfectoral de Rabat

La mobilisation du potentiel fiscal territorial

Contraintes et perspectives

La loi 47-06 du 30 novembre 2007 relative à la fiscalité locale est intervenue en réponse aux insuffisances de la loi 30-89, notamment celles relatives à la lourdeur du système de recensement, en introduisant la prééminence en faveur du système déclaratif.

En effet, la quasi-totalité des taxes locales doivent désormais être déclarées et payées spontanément entre les mains du régisseur de recettes de la collectivité concernée :

- La taxe sur les autorisations de construire ;
- La taxe sur les opérations de lotissement ;
- Les taxes sur les débits de boissons ;
- La taxe de séjour dans les établissements touristiques ;
- La taxe sur les eaux de table et minérales ;
- La taxe sur le transport public de voyageurs, ...

La loi 47-06 a, ainsi, instauré les bases d'une nouvelle relation entre l'administration fiscale locale et le contribuable, fondée sur le civisme et la citoyenneté d'une part, et sur l'efficacité et l'efficience administrative, d'autre part.

Cependant, le respect du principe fondamental d'égalité devant les charges publiques requiert que l'effectivité du civisme et de l'efficacité administrative soient garanties, et non seulement souhaitée pour l'une, et présumée pour l'autre.

LES CONDITIONS DE L'EFFECTIVITE DE L'EGALITE DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES

L'égalité devant les charges publiques se traduit dans les textes de loi régissant l'assiette et le recouvrement des contributions publiques et trouve son effectivité et sa concrétisation dans l'exécution administrative des règles juridiques prévoyant cette égalité.

L'Etat et les collectivités territoriales doivent se doter de l'instrument administratif capable de donner pleine exécution à la volonté du législateur. Sans cela, le principe d'égalité devant les charges publiques inscrit dans la constitution et traduit dans les lois et règlements, peinerait à imprégner les comportements sociaux du civisme fiscal adéquat.

Sur ce plan, le constat concluant à l'existence d'une inadéquation entre l'importance de la population des contribuables et la modestie des moyens dont dispose l'administration fiscale locale est vite fait. De même que l'absence de mécanismes contraignants sont de nature à favoriser le sentiment d'inégalité chez celui qui s'acquitte spontanément de son devoir fiscal.

Ce sentiment met en péril les fondements d'une relation saine entre le contribuable et l'administration et donne lieu à des phénomènes de défiance concrétisés par la multiplication des recours pour prescription, des contestations de l'assiette et des actes de recouvrement, de corruption, de fraude, ...

La mobilisation du potentiel fiscal territorial revêt deux dimensions de renforcement : la dimension juridique et la dimension administrative.

Le schéma d'organisation prévalant auparavant, s'articulait autour d'une régie de recettes, dont les attributions effectives dépassaient le périmètre réglementaire limité à l'encaissement des versements spontanés pour englober l'assiette et l'émission des titres de perception.

La loi 47-06 a pris en compte ces risques en prévoyant l'organisation de l'administration fiscale locale en trois composantes :

- la régie de recettes (recouvrement) ;
- le service du contrôle et du contentieux ;
- le service d'assiette.

Par ailleurs, les avancées technologiques actuelles permettent à l'administration de mieux s'outiller pour l'accomplissement de sa mission fiscale.

LA MOBILISATION DES RESSOURCES TERRITORIALES A TRAVERS L'EFFICACITE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIVE

Force est de constater que l'un des apports majeurs de la loi 47-06 réside bel et bien dans son volet relatif à l'organisation des attributions administratives en matière fiscale et à la définition des structures qui en ont la charge.

De ce point de vue, le bon contribuable peut se voir rassurer quant à l'existence théorique de structures administratives chargées de veiller à l'égalité devant les charges publiques. Mais le défi majeur reste celui de réussir la mise en place des nouvelles structures et l'affectation de ressources compétentes, capables d'imprimer de l'efficacité à la marche de ces structures, et de la traduire par une valorisation tangible des recettes des différentes taxes telles que rapportées dans les comptes administratifs de la collectivité.

Dès l'entrée en vigueur de la loi 47-06, la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) relevant du Ministère de l'Intérieur a pris à bras le corps ce chantier hautement important qu'est celui de la mise en place de l'administration fiscale locale.

Des études approfondies ont été menées avec le concours d'experts et de bureaux d'étude et ont permis l'élaboration d'organigrammes types, de manuels de procédures et de fiches d'emplois. La mise en place qui est déjà entamée au niveau de nombreuses grandes villes du Royaume permettra à la loi 47-06 de gagner en cohérence dans l'esprit du contribuable.

Cependant, même réorganisée, les moyens de l'administration locale demeurent limités face à l'importance de la population des contribuables. Et, les questions qui se posent à ce sujet, ne manquent pas de sens. Car, comment appréhender les 80 à 200 DH dus trimestriellement par les milliers de propriétaires ou d'exploitants de taxis au niveau d'une ville, s'ils ne s'en acquittent pas spontanément? Et, est-ce possible d'effectuer des saisies et ventes à l'encontre de l'ensemble des débiteurs de boissons récalcitrants? ou d'effectuer des saisies, des ventes, des Avis à Tiers Détenteur (ATD), ... à l'encontre de tous les établissements d'hébergement touristiques qui ne versent pas spontanément la taxe de séjour?

Chez le bon contribuable, celui qui s'acquitte de ses taxes et qui constate que son concurrent est déloyal pour n'avoir pas versé la taxe de séjour ou la taxe sur les débits de boissons, le sentiment d'inégalité ne se suffira certainement pas de l'efficacité théorique attendue d'une organisation administrative quelconque.

D'autres mesures doivent être mises en place pour garantir l'effectivité du principe d'égalité à l'égard et envers tous les contribuables. Il faut absolument éradiquer les possibilités de non paiement des créances publiques en innovant juridiquement et en prévoyant des mécanismes légaux de contrainte.

A titre d'exemple, **la continuité de l'exploitation pourrait conditionner la régularité de la situation fiscale, et :**

- prévoir l'obligation pour les services de la sûreté nationale de mettre en fourrière le taxi dont le propriétaire ou l'exploitant ne présente pas ses quittances trimestrielles ;

- prévoir l'obligation pour l'autorité locale de procéder à la fermeture du salon de thé ou du café dont l'exploitant ne justifie pas ses paiements trimestriels, ...

Les services de contrôle et d'assiette en cours de mise en place devraient avoir les moyens humains, logistiques et surtout informatiques leur permettant de vérifier et de déceler les insuffisances.

Pour cela, le croisement de relevés topographiques avec les bases de données de la conservation foncière pourrait contribuer à la détermination de l'assiette exacte de la taxe sur les terrains urbains non bâtis.

De même que la constitution de bases de données sur les chiffres d'affaires des cafés, salons de thé d'un quartier pourrait aider à appréhender la matière imposable de manière plus précise et plus générale.

Bref, avec les moyens technologiques actuels, il devient de plus en plus aisé de recouper les données et de mieux maîtriser l'assiette fiscale.

Cependant, il faudrait apporter un bémol à l'adage célèbre qui dit «faites moi une bonne assiette, je vous fais du bon recouvrement» car le problème qui se pose est qu'il faudrait mobiliser des armées d'agents de notification et d'exécution pour collecter des créances bien assises (redevables identifiés par leurs carte d'identité nationale, leurs registre de commerce, adresses complètes, ...), qui chiffrant lorsqu'elles sont multipliées par le nombre de redevables, mais qui, prises individuellement, se révèlent de faibles montants.

En résumé, l'action d'impulsion des finances locales est tributaire de la réalisation d'importants efforts, lesquels ne peuvent donner de résultats probants

que s'ils sont couplés par **des mécanismes légaux de contrainte, amplement justifiés par le principe d'égalité devant les charges publiques** d'une part, et par l'exploitation des technologies actuelles permettant le recouplement des bases de données et l'identification du patrimoine des contribuables récalcitrants rien qu'en insérant leurs numéros de carte d'identité nationale sur un système d'information de gestion des recettes de l'Etat et des collectivités territoriales.

Les efforts déployés dans ce sens par la Trésorerie Générale du Royaume ont fait preuve de leur pertinence et de leur efficacité. Le système de Gestion Intégrée des Recettes (GIR) permet aux comptables publics de disposer d'informations permettant l'identification précise des contribuables et ce, afin qu'ils puissent procéder aux recherches nécessaires et aux recoupements appropriés sur les différentes bases de données publiques.

En ce qui concerne le recouplement des bases de données, l'exemple de la collaboration entre la Trésorerie Générale du Royaume et le secteur bancaire en matière d'émission d'avis à tiers détenteurs représente une illustration fortement significative de ce que devrait être l'outillage technologique de l'administration de demain.

La mobilisation des ressources territoriales trouvera ses mécanismes dans l'innovation juridique et informatique. Quant au volume des restes à recouvrer accumulés à cause des insuffisances du passé, il devrait être assaini, certes, mais il devrait surtout rapetisser au fond du rétroviseur à mesure que l'administration fiscale locale progresse sur la voie de la modernisation des règles et des procédures d'assiette et de recouvrement.





Bassidi EL HACHIMI
Trésorier régional de Fès

La régionalisation avancée

Quels enjeux financiers?

Le débat sur le projet de la régionalisation avancée, tel qu'il ressort du rapport de la commission royale consultative proposé à Sa Majesté le Roi, est relancé aujourd'hui. L'importance de la réforme, son impact positif sur l'évolution économique et sociale du pays ainsi que sur les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, la déclinaison des propositions de la commission en projets de textes législatifs, dont essentiellement, la loi organique sur la régionalisation, l'imminence des échéances électorales, font figurer ce projet au cœur des débats et le rendent, davantage, d'actualité.

De par son approche globale, ce projet a suscité des échanges scientifiques et académiques multidimensionnels. Conséquence sans doute, de la diversité des aspects traités et de l'importance des propositions contenues dans le rapport de la commission, notamment, ceux ayant trait aux dimensions organisationnelle, financière et managériale ainsi que celles se rapportant, entre autres, au développement et à la gouvernance⁽¹⁾.

LES OBJECTIFS ATTENDUS DU NOUVEAU RÔLE DE LA RÉGIONALISATION AVANCÉE

Le projet de régionalisation avancée⁽²⁾ qui s'inscrit dans le cadre des réformes et des chantiers de modernisation de notre pays vise à apporter des réponses puisées dans l'intelligence territoriale et propose une nouvelle approche de décentralisation, de participation démocratique et de proximité. C'est dire que la région a, désormais, un rôle à jouer en matière de développement, voire en compétitivité aux niveaux national et international.

En effet, et à condition que les ressources soient en parfaite adéquation avec les objectifs attendus, la régionalisation avancée telle que conçue par le projet, est de nature à permettre de dépasser les limites de la gestion centralisée et ouvrir de meilleures voies pour une dynamique économique créant localement les conditions nécessaires au développement.

Par ailleurs, si la réforme territoriale au niveau d'un nombre de pays, notamment en Europe, est dictée par des considérations financières ayant pour finalité de réduire les effets d'une crise économique et financière des plus sévères, pour le Maroc, il s'agit essentiellement d'un choix délibéré résultant d'une évolution politique et administrative du pays. En effet, eu égard à la faiblesse de la part que représentent les finances des collectivités territoriales dans les finances publiques du Maroc, il n'est pas envisageable que la réforme de la décentralisation résulte d'un souci de redressement des finances publiques⁽³⁾.

LA REGIONALISATION AU MAROC, UNE APPROCHE CUMULATIVE ET EMPIRIQUE

En dépit du fait que la région, en tant qu'entité territoriale, ne soit que de date récente, son ancrage dans l'histoire du Maroc n'est pas à démontrer.

Cependant, il découle des travaux de la commission royale sur la régionalisation avancée un rôle plus affirmé de la région puisqu'il est envisagé de l'ériger en véritable levier économique et partant, insuffler une dynamique nouvelle au développement de l'espace régional.

Avant d'aborder le volet financier traité par le rapport, dimension qui intéresse le plus cette contribution, il est utile de

rappeler brièvement certaines étapes de la régionalisation au Maroc.

En 1971, la création de sept régions administratives constitue l'embryon d'une «régionalisation» que les pouvoirs publics ont voulu progressive. En effet, cette organisation, ne pouvait être mise en place qu'avec prudence et mesure, eu égard au contexte et à la nécessité d'apporter, à l'époque, et en priorité, des réponses aux problèmes relatifs à la stabilité du pays. De ce fait, le renforcement du pouvoir central était inévitable à cette époque.

La constitution de 1996 a érigé la région en tant qu'institution constitutionnelle. L'élaboration d'un nombre de textes de lois a entamé la concrétisation d'un rôle réel et dynamique de la région.

Cependant, c'est la constitution du 1^{er} juillet 2011 qui a consacré une place centrale aux collectivités territoriales dans le paysage institutionnel, accordant ainsi un rôle significatif aux régions.

LA MISE EN ŒUVRE D'UNE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT REGIONAL

Si sur le plan administratif, l'évolution de 1971 fut marquée par une hésitation de politique quant au partage des pouvoirs avec le niveau décentralisé, sur le plan économique, la manne liée à l'augmentation du prix du phosphate enregistrée en 1973 a permis de consacrer davantage de moyens au développement régional.

Le discours royal prononcé à Erfoud par Feu Hassan II⁽⁴⁾, avait fixé au gouvernement de l'époque une stratégie de développement économique et social. Un secrétariat d'Etat chargé du développement régional a été créé pour la mise en œuvre et le suivi de cette stratégie.

1) Un nombre important de rencontres associant chercheurs et spécialistes a été consacré à l'analyse et à la discussion de ce projet.

2) Les positions dominantes ont privilégié le qualificatif «Régionalisation avancée» sur celui «d'élargie» sur la base d'arguments défendables.

3) Les dépenses publiques locales en France représentent 20% des dépenses publiques, pour un montant de 242 MMEuros. Au Maroc, ces dépenses ne dépassent pas 28 MMDH représentant à peu près 8% du budget de l'Etat et environ 5% des dépenses publiques. Rapportées au PIB, elles avoisinent les 3%. S'agissant des dépenses des régions, elles représentent moins de 0,12% du PIB.

4) Discours royal en date du 28 mars 1974.

Pour accompagner cette vision, un Fonds Spécial pour le Développement Régional (FSDR) fut créé par la loi de finances de 1975 en vue de répondre aux besoins sociaux des populations, en particulier celles situées dans les zones les plus reculées.

Par ailleurs, un nombre important de fonds et de programmes sectoriels de développement a vu le jour après cette période et tout au long des décennies passées.

Ainsi, différents domaines ont bénéficié du financement de l'Etat. L'objectif étant de réduire le déficit en infrastructures et équipements sociaux. Il s'agit entre autres des programmes suivants : Programme National d'Electrification Rurale (PNER), Programme d'Electrification Rurale Généralisée (PERG), Programme d'Alimentation Groupée en Eau au milieu Rural (PAGER), Barnamaj Aoulaouiati aliJtimaiaa (BAJ)⁵, Fonds de Développement Rural (FDR). L'Initiative Nationale pour le Développement Humain est venue couronner toutes ces démarches de développement. C'est dire que, même en l'absence d'une décentralisation effective sur le plan régional, l'aspect économique et social a été inscrit, dans une large mesure, parmi les priorités des pouvoirs publics.

LES RESSOURCES BUDGETAIRES DES REGIONS, ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

Le financement des budgets des régions, une autonomie limitée

Il est certain que les décideurs disposent actuellement de moyens d'évaluation des politiques publiques à travers des indicateurs de gestion, de dépenses et de revenus. De ce fait, il est aisé d'analyser les finances gérées directement par les régions en tant que collectivités territoriales, mais aussi dans une certaine mesure, en tant qu'espace régional bénéficiant de programmes et de plans sectoriels initiés par l'Etat et les entreprises publiques⁶.

Cette contribution se propose donc d'analyser les données des finances budgétaires des régions en comparaison avec celles des autres collectivités territoriales afin d'apprécier le potentiel financier attendu de la réforme, et ce, à travers une simulation approximative des ressources dont disposeraient les régions, une fois la réforme, telle qu'elle a été proposée par la commission royale, entrera en vigueur.

L'analyse de la structure et de l'évolution des ressources budgétaires des régions en tant que collectivités territoriales permet d'établir un constat relatant des limites quant aux capacités financières de ces entités.

Ces limites résultent, en effet, de la faiblesse des ressources propres des régions. Elles sont également la conséquence de l'insuffisance des dotations accordées par l'Etat à ces entités, notamment en ce qui concerne leur part dans le produit de la TVA, et la part insignifiante que représente le financement bancaire (Fonds d'Equipeement Communal).

Au-delà de ce constat général, il est nécessaire de souligner que le montant global des budgets des régions reste insuffisant, à notre avis, pour répondre aux objectifs de développement, et contribuer à la réalisation de projets structurants. De même, qu'il cache d'importantes disparités entre chacun de ces budgets, pris individuellement.

En effet, la normalisation fiscale, limitée à un nombre réduit de taxes, profite aux régions disposant d'un potentiel fiscal en harmonie avec le cadre réglementaire, entraînant ainsi, des écarts importants entre régions en termes d'autonomie financière.

A cet effet, il est utile de souligner que quatre régions s'accaparent environ 40% des ressources budgétaires de ces entités. En revanche, les budgets des huit régions restantes ne représentent que 30% de ces ressources.

Pour cerner les causes de cette faiblesse, l'analyse des éléments relatant les limites signalées auparavant s'avère plus que nécessaire.

Des ressources propres limitées

Les taxes revenant en totalité aux régions

En plus de la faiblesse du potentiel fiscal relatif à la plupart des taxes revenant en totalité aux régions, à savoir la taxe sur les permis de chasse, la taxe sur les exploitations minières et la taxe sur les services portuaires, la liquidation et le recouvrement des produits y afférents relèvent de la compétence d'autres entités déconcentrés. En effet, bien que le choix de libérer ces entités de la gestion opérationnelle des recettes s'avère plus que judicieux, le rôle de ces entités en matière d'amélioration de ces ressources ne peut être que relatif.

La part des régions dans le produit de certaines taxes

Il s'agit de la part des régions dans le produit de la taxe sur l'extraction de carrières et de la taxe sur les contrats d'assurance.

L'analyse du rendement des deux catégories de taxes relatées ci-dessus, permet de constater que la part qu'elles représentent dans la structure globale des ressources des régions n'est pas assez suffisante pour leur permettre, ou du moins à certaines parmi elles, de réhabiliter le rôle de la région (410 MDH au titre de l'exercice 2012).

En effet, les ressources propres sont constituées globalement de parts adossées à d'autres taxes et produits dont la liquidation, le recouvrement et le contentieux ne sont ni du ressort, ni de la compétence directe de ces entités. De ce fait, les régions ne disposent pas ou de peu de moyens d'amélioration de ces ressources. Elles n'ont pas également la possibilité d'influencer la cadence des réalisations et l'amélioration de leur rendement. Leur rôle se limite en effet, à imputer à travers les comptes assi-

5) Le programme financé libellé BAJ désigne à travers la traduction en arabe le programme des priorités sociales (PPS). Ce dernier a été élaboré en 1995 pour faire face aux besoins en infrastructure à caractère social au niveau des 13 provinces les plus concernées.

6) La répartition des investissements de ces entreprises laisse dégager un déséquilibre régional significatif.



gnataires, le produit de ces surtaxes et sa programmation au niveau du volet des dépenses du budget.

Les ressources gérées pour le compte des régions

La taxe de services communaux est instituée principalement au profit des communes urbaines en «contrepartie» des services rendus par ces dernières. La région bénéficie d'une part égale à 5% de la taxe dont le rendement global reste limité eu égard, essentiellement, à la faiblesse du produit principal lui-même, résultant des problèmes de recensement, d'assiette et de recouvrement de cette taxe⁷⁾. Au titre de l'exercice 2012, la part des régions n'a pas dépassé les 125 MDH.

Les ressources transférées

Les budgets des régions bénéficient d'une part de 1% sur le produit de l'IS et de l'IR, soit 712 MDH au titre de 2012. Ce poste, eu égard à la faiblesse du pourcentage affecté aux régions, n'a pas permis de mettre à la disposition de ces entités des moyens de financement significatifs, bien qu'il contribue à hauteur de 50% du financement de leurs budgets.

Les régions ne bénéficient pas de dotation TVA

La dotation normale

A la différence des autres collectivités territoriales, les régions ne bénéficient pas de dotation de la TVA. Cela peut «s'expliquer», à notre avis, par le fait que la région n'a été érigée en tant que collectivité territoriale qu'après la mise en place des critères et du principe de répartition de la part de cet impôt revenant aux collectivités territoriales.

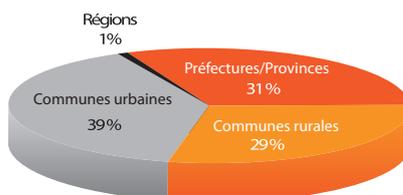
Une dotation spéciale insignifiante

Les effets des insuffisances constatées au niveau de la répartition de la dotation normale TVA entre catégories de collectivités territoriales pouvaient être relativisées à travers le recours aux dotations spéciales «compensatrices». Or, l'analyse de ce poste au niveau des budgets des régions permet de constater qu'il reste quasi-insignifiant puisqu'il ne retrace quasiment pas d'opérations de transfert dans ce sens. Les fonds de concours et des dotations spéciales pour leur part

n'ont pas dépassé les 104 MDH au titre du même exercice (2012).

Un financement bancaire limité

Part dans le produit de la TVA

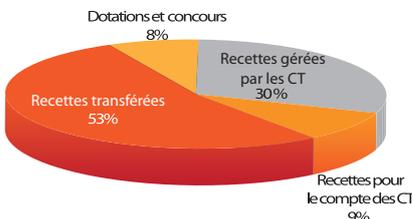


L'analyse du ratio relatif au service de la dette ainsi que les ressources de financement bancaires, réalisées au titre de l'exercice 2012 et relatées au niveau du bulletin mensuel des finances locales⁸⁾ (189 MDH), permettent de constater une amélioration remarquable du recours de certaines régions au financement proposé par le Fonds d'Équipement Communal. Cependant, le concours des autres banques est resté absent du financement des projets initiés par les régions.

Quel constat des finances gérées directement par les régions?

L'analyse des chiffres et des indicateurs relatés ci-dessus permet de confirmer la faiblesse des ressources des régions et de constater l'existence de disparités en termes de volume des budgets de ces entités. La structure des recettes des régions, tel qu'elle est relatée ci-après, permet également de confirmer cette faiblesse.

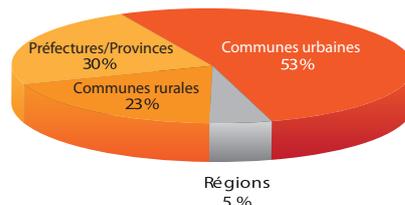
Structure des recettes des régions



En analysant la part que représente chaque catégorie de collectivités territoriales, la faiblesse notoire de la part des régions est constatée. A ce titre, et comme l'illustrent les tableaux ci-dessous, les ressources des régions (1,5 MMDH) ne représentent que 5% du montant global des budgets des collectivités territoriales toutes catégories

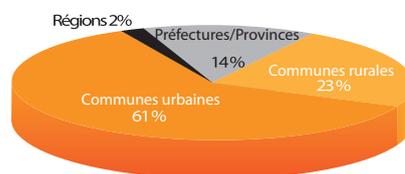
réunies. Rapporté au budget général de l'Etat, ce montant ne dépasse guère les 0,50%. En poussant la comparaison davantage vers le rapport avec l'indicateur PIB ce ratio est à environ 0,20%.

Recettes par type de collectivité

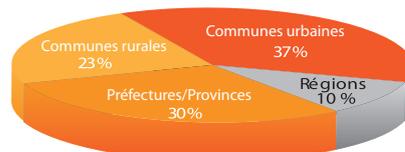


Cependant et malgré les limites des ressources financières des régions, la maîtrise relative des dépenses de fonctionnement représentant 2% des dépenses des collectivités territoriales a permis aux régions, comme cela est mentionné sur les tableaux ci-dessus, de dégager un excédent global dépassant 1 MMDH au titre de l'exercice 2012, soit à peu près 66% des recettes ordinaires.

Dépenses ordinaires



Solde ordinaire



Les perspectives d'amélioration proposées par la commission royale consultative

Pour favoriser l'amélioration des ressources propres des régions, le rapport a mis l'accent sur quatre volets importants, à savoir :

La mise à la disposition des entités régionales de l'expertise des services de l'État chargés de la fiscalité, de l'assiette et du recouvrement ;

L'amélioration des ressources affectées par l'État aux régions et ce, à travers :

7) Les recettes globales nationales de cette taxe ne dépassent pas 3MM de DH profitant en grande partie à la commune urbaine de Casablanca.

8) Bulletin mensuel relatif au mois de décembre 2012 édité par la Trésorerie Générale du Royaume.

- l'instauration de nouvelles taxes, en prenant en considération les spécificités de chaque région et son potentiel fiscal. A cet effet, le rapport a cité, à titre d'exemple, les aéroports et les chemins de fer comme infrastructures et équipements dont l'activité est susceptible d'être fiscalisée (entre 1 et 2 MMDH) ;
- l'amélioration de la part des régions dans l'IS et l'IR en la faisant passer à 5% au lieu de 1% ;
- l'affectation de 50% du produit des taxes d'enregistrement et du timbre et de la taxe annuelle sur les véhicules ;
- l'affectation aux régions d'une part de la TVA à l'instar des autres collectivités territoriales.

Le renforcement des possibilités de recours au financement bancaire

Considérant par ailleurs que les régions disposent d'une capacité d'endettement importante, confirmée par un ratio relatif un seuil encourageant, le rapport a proposé une panoplie de mesures dont l'objectif consiste à accorder une place significative à cet outil de financement. Il s'agit entre autres des propositions suivantes :

- Le relèvement des capacités de financement du Fonds d'Équipement Communal pour répondre aux besoins et attentes des collectivités territoriales en général, et des régions en particulier ;
- L'implication du secteur bancaire et sa motivation pour l'amener à contribuer au financement des projets initiés par les régions, en particulier ceux dont le rendement économique s'avère certain ;
- Le recours des régions, dans une première phase, aux emprunts obligataires et dans une deuxième phase, au financement extérieur ;
- La soumission des régions à l'instar de l'État, au système de notation.

Le renforcement des moyens de gouvernance régionale

L'analyse des limites liées à l'organisation et aux finances des régions en tant que collectivités territoriales, a amené la commission royale à formuler des propositions de dimension stratégique. Cette stratégie globale et progressive est déclinée en mesures à caractère complémentaire tendant à garantir une

meilleure contribution de la région dans le développement économique et social.

L'objectif étant de rendre cette collectivité plus attractive en termes d'investissements, mais aussi de renforcer sa capacité financière et managérielle afin de lui permettre de jouer son rôle de levier de développement, de solidarité et de création de richesses et d'emploi. L'essentiel de ces mesures s'articule autour des axes suivants :

1^{er} axe : La constitutionnalisation de certains principes liés à la gouvernance des finances des régions dont notamment :

- Le principe de la libre utilisation des ressources propres dans le respect des lois et règlements ;
- Le principe de l'adéquation entre les ressources et les attributions. Ce dernier consiste à ce qu'aucun transfert d'attributions ne peut se faire sans l'affectation de moyens financiers équivalents.

2^{ème} axe : La réforme du système des finances des collectivités territoriales à travers la simplification des procédures.

A ce titre, le projet a proposé la réforme des textes suivants :

- La loi relative à la fiscalité locale ;
- Les textes relatifs à la comptabilité publique locale ;
- La mise en place d'outils concrétisant la solidarité entre régions.

3^{ème} axe : L'évaluation globale de l'organisation et des attributions des collectivités territoriales, et plus particulièrement, l'articulation entre la région et les préfectures et les provinces.

4^{ème} axe : La progressivité comme approche de développement des compétences des régions à tous les niveaux notamment, celui des finances.

5^{ème} axe : La création d'un fonds de réhabilitation sociale dont le but est de permettre de dépasser les insuffisances et dysfonctionnements liés au développement humain au niveau des régions concernées et ciblées à travers des ratios et indicateurs sociaux.

6^{ème} axe : La création d'un fonds public de solidarité dont le but est de réduire les écarts en termes de développement entre les régions.

7^{ème} axe : L'intégration dans la loi des finances des crédits affectés aux collectivités territoriales.

8^{ème} axe : L'élaboration de rapports à l'appui des projets de lois de finances et de règlement sur l'utilisation des fonds affectés aux collectivités territoriales et aux régions, en particulier.

9^{ème} axe : La codification selon les régions, des budgets des établissements publics.

10^{ème} axe : La possibilité pour les régions d'agir sous réserve de l'approbation des autorités compétentes, dans le cadre de la contractualisation et la coopération internationale décentralisée.

11^{ème} axe : L'évolution de la tutelle vers la contractualisation et le partenariat.

12^{ème} axe : L'élargissement des attributions des présidents des conseils régionaux en matière de gestion financière, notamment en ce qui concerne la préparation du budget et la présentation du compte administratif.

Les moyens financiers proposés peuvent contribuer à l'amélioration des ressources budgétaires des régions. En effet, les prévisions résultant de la simulation sur la base de l'application des taux et pourcentages préconisés autorisent d'envisager la multiplication, au moins par dix fois, du montant actuel des budgets des régions.

Il est entendu que cette estimation ne prend pas en considération les taxes nouvelles à instaurer au profit des régions ainsi que la révision éventuelle des taux appliqués pour les taxes en vigueur. Elle fait, également, abstraction des moyens financiers qui seront mobilisés à l'avantage de ces entités dans le cadre des fonds de réhabilitation des régions les moins développées ainsi que les fonds de péréquation et de solidarité entre ces collectivités.

La mesure de l'évolution financière attendue sur les budgets de ces entités, et le poids qu'ils pourront peser dans les finances publiques, ne peuvent être que relatifs. En effet, la détermination exacte de ce que seront ces budgets, reste tributaire de la portée et du poids des contributions et des transferts dont vont bénéficier les régions.



Cependant, et au-delà des limites budgétaires relevées, les conclusions du rapport de la commission royale consultative constituent une feuille de route à même de donner une dimension importante et particulière au rôle de la région et ce, en le transformant en un rôle de facilitateur d'investissements, de créateur de richesses, de générateur d'emplois et de contributeur à la réalisation du bien être des citoyens.

En effet, les mesures préconisées sont susceptibles de concrétiser ce rôle à plus d'un titre. Elles le seront, davantage, en leur donnant un sens conforme à l'esprit et aux objectifs du projet enrichi, éventuellement, par toute proposition ayant un apport incontestable sur l'amélioration du rôle économique et social de ces entités.

A ce titre, la définition précise des prérogatives des régions et le renforcement de leurs moyens sont nécessaires car ils sont de nature à contribuer à l'amélioration des finances régionales et à la rationalisation des interventions territoriales :

- Sur le plan de l'amélioration du financement des budgets des régions :

Il est opportun d'orienter les prélèvements dont vont bénéficier les régions vers la fiscalité verte pour contribuer à la protection de l'environnement.

De même qu'il faudrait favoriser le recours au marché obligataire pour le financement des projets initiés par les régions, eu égard à son faible coût résultant de l'absence d'intermédiaires et tout en améliorant la part transférée à ces entités au titre des autres impôts et taxes.

- Sur le plan de la rationalisation des rôles des collectivités territoriales :

Afin d'écartier les redondances et les doublons et rationaliser le rôle de chacune des catégories des collectivités territoriales, il est proposé de confier aux régions la réalisation des grands projets structurants à dimension régionale qui s'inscrivent dans le cadre des stratégies nationales de développement. Les

conseils provinciaux et préfectoraux peuvent assurer un rôle de proximité et de solidarité. Cette redistribution permet d'éviter, entre autres, l'émiettement des dépenses et la réduction et la maîtrise des coûts de gestion.

Par ailleurs, le découpage régional gagnerait davantage en étant moins coûteux et plus productif. La redéfinition de l'espace régional à travers des fusions rationnelles et fluides prenant en considération le poids de l'histoire et le capital immatériel de la richesse, constituerait une source de motivation pour l'investissement et la mobilisation des moyens et des ressources.

En conclusion, il importe de souligner que les propositions formulées par la commission n'auront d'impact significatif que dans la mesure où leur insertion dans les textes et leur traduction sur le terrain, seraient imprégnées d'esprit de solidarité, de vision globale et de recherche du bien être du citoyen, qui constituent la finalité et l'essence même du projet.





Rachid BAITA
Chef de la division du suivi
de la reddition des comptes publics

Gouvernance territoriale et reddition des comptes

Les collectivités territoriales jouent un rôle très important sur la scène administrative, politique et économique du Royaume.

Depuis le début du processus de la décentralisation au Maroc⁽¹⁾, le paysage local a beaucoup évolué. La loi de 1997 relative à l'organisation de la région, la charte communale de 2002, modifiée et complétée en 2009, la loi relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales (2002), la loi de 2007 sur la fiscalité locale et celle de 2009 relative à l'organisation des finances des collectivités territoriales ont profondément modifié le contexte juridique et économique des collectivités territoriales. L'objectif est de renforcer la gouvernance territoriale et de faire jouer au secteur local un rôle stratégique en matière de développement économique, social et culturel.

La nouvelle constitution va, par ailleurs, couronner le processus de la démocratie locale en réaffirmant les principes universellement reconnus en matière de décentralisation, à savoir les principes de subsidiarité, de libre administration, de coopération et de solidarité.

Cette importance des collectivités territoriales peut être appréhendée aussi à partir de l'enjeu financier qu'elles représentent : les recettes de gestion des collectivités se sont établies à 26,6 MMDH, en moyenne, au cours de la période 2008-2012, alors que les dépenses ordinaires, sur la même période, se situent en moyenne à 17 MMDH. Ce qui s'est traduit, par un solde ordinaire positif moyen de 11 MMDH.

Par ailleurs, le niveau des fonds disponibles est relativement élevé. Il a dépassé les 24 MMDH, correspondant presque à une année de recettes⁽²⁾.

Toutefois, si les collectivités territoriales disposent de ressources financières suffisantes pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle dans le développement économique et social, le déficit de la gouvernance locale constituera un véritable défi à ce développement.

A ce titre, pour les dépenses d'investissement, indicateur privilégié pour appréhender et évaluer la performance en matière de développement communal, le constat est plutôt mitigé. Elles se sont établies à 10 MMDH en moyenne, entre 2008 et 2012, soit un taux de réalisation qui oscille entre 40 et 50%.

Ce faible taux de réalisation est dû, note le rapport de la Cour des comptes⁽³⁾, aux insuffisances constatées au niveau des capacités managériales et organisationnelles des collectivités territoriales pour la préparation, le pilotage et le suivi de leurs projets d'équipement.

GOVERNANCE ET DEVELOPPEMENT

Malgré l'importance des attributions et des pouvoirs transférés, l'action de la plupart des conseils communaux reste confinée aux activités traditionnelles telles que l'état civil, la voirie, les réseaux de distribution de l'eau ou les ordures ménagères. D'ailleurs, à ce sujet, les communes n'ont pas encore élaboré leur plan de développement communal qui est pourtant une obligation légale de par la charte de 2009 et qui doit décrire pour six années les actions de développement dont la réalisation est prévue sur le territoire de la commune⁽⁴⁾.

Ces insuffisances au niveau de la gestion des collectivités territoriales posent un réel problème de gouvernance, de sorte que parmi les recommandations de la commission consultative de la ré-

gionalisation, les rédacteurs du rapport soulignent que «les collectivités doivent s'obliger à une gestion planifiée et programmée, répondant aux standards les plus modernes en matière d'organisation et de fonctionnement, suffisamment documentée en procédures et en descriptifs des missions et des tâches, recherchant efficience et efficacité, avec un sens généralisé des responsabilités et un souci permanent de transparence»⁽⁵⁾.

Ces lacunes au niveau de la gouvernance empêchent les citoyens de profiter des opportunités que peut offrir le développement de leurs communes.

Aussi, pour faire des collectivités de véritables acteurs de développement, il faut construire la gouvernance locale sur de nouvelles bases et de nouveaux fondements.

La bonne gouvernance peut être définie comme la manière dont le pouvoir est exercé afin de gérer au mieux les ressources consacrées au développement. L'accent est mis sur l'économique et le politique.

Sur un plan économique, elle repose sur des principes universels, en particulier des politiques économiques transparentes, une stratégie de développement clairement définie et une utilisation efficiente des ressources locales. La dimension politique d'une bonne gouvernance est liée aux principes consacrés par la Constitution de 2011, à savoir, la moralisation de la vie publique, la transparence, l'information, la participation, la responsabilité et la reddition des comptes.

1) Le premier cadre juridique de la décentralisation a été mis en place par la charte communale de 1960.

2) Source : TGR/BMSFL, Décembre 2012.

3) Rapport annuel de la Cour des comptes pour l'année 2012, p. 39.

4) Article 36 de la charte communale de 2009.

5) Rapport sur la régionalisation avancée. Livre I, p. 21.



GOVERNANCE ET REDDITION DES COMPTES

La reddition des comptes présume l'existence d'au moins deux parties : la première délègue le pouvoir, confie une responsabilité. La deuxième accepte la charge de la responsabilité confiée et s'engage à présenter et à répondre par un compte rendu.

Dans les collectivités territoriales, le concept de gouvernance rappelle une évidence, à savoir que les élus sont responsables devant les citoyens des ressources collectées et de l'usage qui en a été fait et que d'autre part, ces mêmes citoyens doivent être en mesure de suivre l'emploi de la contribution publique pour s'assurer qu'une utilisation efficiente a été faite de ces ressources permettant d'atteindre les résultats escomptés.

Le concept de bonne gouvernance met donc en relief le lien étroit qui doit exister entre la performance d'une collectivité et l'effectivité des règles de contrôle des gestionnaires et d'évaluation de leur gestion.

A ce titre, la constitution a consacré cette règle de corrélation entre l'exercice des responsabilités et fonctions publiques et la reddition des comptes, en soulignant notamment que les services publics «rendent compte de la gestion des deniers publics conformément à la législation en vigueur et sont soumis, à cet effet, aux obligations de contrôle et d'évaluation»⁶⁾.

Au Maroc, la reddition des comptes, qui est donc un principe fondateur de la démocratie locale, est très insuffisante et souffre de deux principales lacunes :

- C'est une reddition des comptes qui s'inscrit dans une logique administrative⁷⁾, et par conséquent, les citoyens ne disposent ni d'informations sur la gestion de leur commune, ni de moyens de contrôle et d'évaluation de l'action des gestionnaires ;
- C'est une reddition budgétaire, qui permet de suivre l'allocation et la consommation des crédits mais qui ne permet pas d'appréhender les réalisations et les performances de la collectivité.

UNE REDDITION QUI S'INSCRIT DANS UNE LOGIQUE ADMINISTRATIVE

Au Maroc, la reddition des comptes des collectivités territoriales est mise en vigueur au moyen d'un contrôle juridictionnel externe, exercé par les Cours régionales des comptes. A ce titre, les comptables de ces collectivités sont tenus de présenter chaque année leurs comptes de gestion aux Cours régionales des comptes. Ils sont responsables du recouvrement de leurs recettes et du paiement de leurs dépenses.

En application des dispositions de l'article 118 du code des juridictions financières, la Cour régionale juge les comptes et contrôle la gestion des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics relevant de la tutelle de ces collectivités territoriales et groupements.

Ce contrôle juridictionnel de la Cour régionale est réaffirmé par l'article 149 de la constitution qui stipule que «les Cours régionales des comptes sont chargées d'assurer le contrôle des comptes et de la gestion des régions et autres collectivités territoriales et de leurs groupements. Elles sanctionnent, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent ces opérations».

Les missions dévolues aux Cours régionales s'exercent au moyen d'un contrôle juridictionnel des comptes des collectivités et d'un examen de leur gestion.

UN CONTROLE JURIDICTIONNEL AXÉ SUR LA RÉGULARITÉ

Le contrôle juridictionnel de la Cour régionale est un contrôle de la régularité des opérations faites par le comptable public tant en recettes qu'en dépenses. Son objet est de vérifier que les comptes sont réguliers et que celui-ci a effectué l'ensemble des contrôles qu'il est tenu d'effectuer.

Pour ce faire, la Cour régionale analyse les comptes et les pièces justificatives produites dans le cadre du compte de gestion. Concrètement, le principe de reddition des comptes va alors se limiter à une simple reddition d'une comptabi-

lité budgétaire régulière, soumise à un contrôle dont l'objectif est de veiller au respect du formalisme juridique.

Alors que les citoyens demandent une information liée à la nature et à la performance des services publics locaux, les seuls documents disponibles sur lesquels est fondée la reddition des comptes, à savoir le compte administratif de l'ordonnateur et le compte de gestion du comptable, concernent une information budgétaire qui donne le détail de l'exécution du budget et dont le seul souci du contrôle, exercé par la Cour, est de s'assurer de la régularité des opérations de recettes, de dépenses et de la production des pièces justificatives.

UN CONTROLE DE LA GESTION LIMITE

Parallèlement au contrôle de régularité, les Cours régionales exercent aussi un contrôle de la gestion des collectivités territoriales et de leurs groupements. Son objectif est d'évaluer les résultats atteints par rapport aux moyens mis en œuvre et aux objectifs fixés.

De par sa mission d'évaluation des politiques publiques locales, ce contrôle semble donner de la substance à la reddition des comptes. Toutefois, plusieurs insuffisances entachent l'exercice de cette fonction par les Cours régionales. Elles peuvent être résumées comme suit :

- La période d'intervention de l'organe de contrôle reste décalée par rapport aux faits. Ce décalage temporel important entre les faits et leur révélation amoindrit considérablement sa portée. Il est assez fréquent que les gestionnaires en cause ne soient plus responsables de la collectivité au moment où les observations définitives des magistrats sont rendues publiques ;
- L'intervention des Cours régionales reste aléatoire du fait qu'elles ne peuvent examiner la gestion de toutes les collectivités et des groupements qui relèvent de leur ressort ;
- Les rapports d'observations définitives, s'ils relèvent les dysfonctionnements, ne renseignent pas sur la situation des

6) Article 156.

7) Elle signifie pour David CARASSUS que l'exécutif local rend, en réalité, compte plus aux autorités de contrôle qu'à ses électeurs, in «De l'obligation d'une reddition de comptes audités, pour un renforcement de la démocratie locale française».

collectivités territoriales, sur leur patrimoine, l'évolution de leurs ressources, les réalisations, bref tout ce qui a trait à la gouvernance.

Dans ce contexte, des réflexions doivent être engagées pour faire évoluer l'obligation légale de rendre compte afin de permettre :

- aux organes de contrôle d'appréhender aussi les résultats et les performances ;
- aux citoyens de disposer d'information financières et budgétaires pour rendre possible une évaluation pertinente de l'action des gestionnaires.

UNE REFORME NECESSAIRE DU CADRE COMPTABLE LOCAL

Les informations aujourd'hui concernant les collectivités territoriales disponibles chez les magistrats des Cours régionales, sont puisées directement dans leurs budgets, dans les comptes administratifs et dans les comptes de gestion. Il s'ensuit que la reddition des comptes se trouve actuellement altérée du fait que ces documents n'apportent pas de renseignements concrets sur l'usage qui a été fait de la contribution publique.

Ce déficit qui entache la reddition des comptes a été souligné par la Cour des comptes dans son rapport de 2012, concernant les collectivités territoriales. Ce rapport note l'absence d'un cadre comptable adéquat et des états financiers à même de donner en temps réel, une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des engagements.

La réforme de la comptabilité publique doit tendre impérativement à faire de celle-ci un facteur d'information et de contrôle au sens large. Pour remplir cet

objectif, elle doit intégrer la dimension patrimoniale pour permettre une évaluation des politiques publiques locales et une meilleure appréciation de leur impact par rapport à la satisfaction des attentes des citoyens.

Cette réforme du cadre comptable local va élargir la sphère du contrôle des juridictions financières pour appréhender, outre les actes liés à la régularité et à la conformité aux règles, les aspects relatifs à l'efficacité, l'efficience et la performance de l'action publique locale.

UNE REDDITION DES COMPTES DANS UNE PERSPECTIVE DEMOCRATIQUE

Parmi les douze principes retenus dans le cadre de la stratégie pour l'innovation et la bonne gouvernance locale⁸⁾, celui de l'ouverture et de la transparence : le public est informé des décisions, de la mise en oeuvre des politiques et des résultats obtenus de sorte qu'il puisse suivre efficacement les travaux des collectivités et y contribuer.

Or, au Maroc, et comme souligné plus haut, l'exécutif local rend compte aux organes de contrôle externes, en l'occurrence les Cours régionales. Il s'ensuit que les citoyens qui ont confié l'exercice de la responsabilité aux élus sont peu ou pas informés des politiques menées par ces gestionnaires. Le principe de reddition des comptes qui signifie que tout agent public doit être responsable devant les citoyens des ressources publiques collectées et des actions pour lesquelles elles ont été utilisées, n'a pas d'existence réelle ou concrète dans le paysage local.

Le lien étroit entre responsabilité et reddition des comptes, pierre angulaire de la démocratie locale, est ainsi rompu.

Aussi pour donner de la substance au principe de la reddition, il est nécessaire d'œuvrer vers plus d'information et de communication envers les citoyens. Il est intéressant de noter à ce sujet que dans les pays anglo-saxons, le concept le plus proche de la reddition est celui du reporting. Or, celui-ci contient l'idée d'une information synthétique et fidèle, d'un résumé des faits les plus importants pour rendre compte d'une mission.

Aussi, il paraît opportun, au moins pour les grandes villes marocaines, de s'inspirer de cette idée, de rattacher la reddition des comptes des collectivités territoriales à la production de rapports de gestion qui couvrent toutes les responsabilités exercées par les élus, qui retracent pour une année les réalisations décidées, budgétisées et que ces rapports soient communiqués aux citoyens.

L'idée d'une communication ouverte, ciblée et transparente a fait l'objet d'une recommandation de la commission consultative de la régionalisation qui souligne que les collectivités doivent se gérer avec un maximum de transparence.

A ce titre, elle propose «qu'outre l'obligation légale de rendre annuellement comptes aux Cours régionales, les conseils élus doivent faire le bilan de leur gestion et de leurs administrations et organes d'exécution, dans le cadre de rapports périodiques destinés à l'Etat et à leurs partenaires et à travers des supports d'information adéquats destinés au public. Ils présenteront ainsi les résultats et les impacts de cette gestion et l'état d'exécution des plans, programmes et projets sur lesquels ils se sont engagés⁹⁾. Sera, ainsi, mise en oeuvre une réelle reddition des comptes.

8) Stratégie adoptée en 2008 par le comité des Ministres du conseil de l'Europe.

9) Rapport sur la régionalisation avancée. Livre I, p. 22.





Samia BENMANSOUR
Chef du service de la documentation

La concession de service public comme moyen de gestion des affaires locales

Les mutations de l'ordre international, les enjeux de la mondialisation, l'entrée dans la zone de libre-échange avec l'Union européenne placent le Maroc au carrefour de profonds changements dans les sphères de l'économie et de la gouvernance, en général. L'apparition de la notion de «gouvernance locale» constitue une réactualisation du discours de la gouvernance. La thématique sur le local puise principalement ses ressources de la doxa néolibérale selon laquelle il faut réduire les prérogatives de l'Etat et lui substituer le privé.

Mais, une autre source mérite d'être citée, celle de bénéficier de l'expertise et du savoir faire d'autres opérateurs essentiellement privés. Ces deux idées se rejoignent dans les discours de la «promotion du local» à travers le renforcement de l'échelle «locale» de prise de décision avec un appui privilégié à la décentralisation.

Cette orientation de l'action publique s'est renforcée et concrétisée par la nouvelle approche du «Partenariat Public-Privé (PPP)» comme outil de gestion des services publics en réseau tels que l'approvisionnement en eau potable et électricité, l'assainissement, la gestion des déchets ou les transports. L'urbanisation rapide, les changements démographiques, les turbulences de l'environnement international aggravent les défis auxquels se trouvent confrontées les collectivités territoriales lorsqu'elles doivent trouver un équilibre entre la viabilité financière des services et l'accessibilité des prix pour leurs citoyens dans un contexte de crise budgétaire et de revendications socio-économiques.

LA GESTION DELEGUEE : UN LEVIER D'ACTION ET DE DE- VELOPPEMENT POUR LES COLLECTIVITES TERRITO- RIALES

Si la notion de service public ne traduit que bien partiellement sa place sacrée, son accès pour tous répond à des exigences techniques, financières et organisationnelles bien concrètes. Le troisième rapport de l'Observatoire Mondial sur la Démocratie Locale et la Décentralisation (GOLD III)⁽¹⁾ a démontré que «la prestation des services publics de base est meilleure quand les gouvernements locaux disposent des responsabilités et ressources nécessaires pour répondre à la demande de services. Les collectivités territoriales sont en première ligne des collaborations avec d'autres niveaux de gouvernement, la société civile et même le secteur privé, afin d'apporter des solutions innovantes aux besoins des citoyens ; elles sont à même de répondre au défi de la prestation des services publics mais elles ont besoin de ressources humaines, techniques et surtout financières afin de pouvoir mener à bien cette mission».

Les partenariat public-privé lient des opérateurs publics et privés tantôt de manière structurelle (économie mixte), tantôt de manière contractuelle (concessions) et se justifient par leur capacité à générer des projets. La contribution des acteurs locaux dans les dépenses publiques d'investissement occupe une part largement prépondérante. Les élus sont conscients de la nécessité d'équilibrer les budgets dont ils ont la responsabilité et de fournir à la collectivité des services publics performants tout en assurant la cohésion territoriale et les conditions d'une économie pérenne.

L'extension des services en réseau est un processus continu enraciné dans une décision politique au niveau national certes, mais également au niveau local passant par tous les niveaux des collectivités territoriales concernées. Au Maroc, au tournant des années 2000, les conceptions dominantes qui déterminaient les modes de distribution d'eau potable et d'électricité, et d'action d'assainissement ont été profondément modifiées au profit de la gestion déléguée des services publics locaux devenue l'une des pratiques les plus courantes.

Cette mutation se justifie par le contexte néolibéral préconisant la recherche de l'efficacité dans le secteur public et a été favorisée par deux facteurs essentiels : la liberté conférée aux collectivités territoriales dans le choix du mode de gestion de leurs services publics et le compromis entre gestion privée et service public. Cela implique de donner aux collectivités territoriales, «donneuses d'ordre», les moyens de piloter les services publics, d'évaluer, de contrôler, d'accéder à l'information pour une bonne prise de décision.

Les opérateurs locaux sont plus proches des citoyens et de ce fait, sont les mieux placés pour garantir un accès universel à des services de base de qualité. Il existe une forte corrélation entre l'amélioration de la couverture et de la qualité des services publics et la participation des collectivités territoriales à leur organisation, amélioration qui reste évidemment associée à la décentralisation.

Cette délégation peut prendre plusieurs formes selon le souhait des collectivités territoriales de garder une plus ou moins grande maîtrise de l'exploitation du service concerné.

1) GOLD III : L'accès aux services publics et l'urbanisation du monde /Résumé exécutif - quatrième Congrès de Cités et Gouvernements Locaux Unis, 1-4 octobre 2013, Rabat.

L'adoption de la gestion déléguée découle de la contrainte budgétaire pour répondre à deux objectifs :

1. optimiser les coûts sur une longue durée par deux leviers d'action :

- un étalement des coûts budgétaires dans le temps (tant pour parer aux hypothèses de pression fiscale trop brutale qu'à celles de l'endettement public excessif) ;
- la dévolution à un unique opérateur des opérations de conception, de construction et d'exploitation/maintenance, aussi bien pour réaliser des économies d'échelles que pour responsabiliser l'opérateur dans les étapes de conception et de réalisation, souvent porteuses de surcoûts d'exploitation lorsque ces différentes phases sont confiées à des opérateurs distincts et non interdépendants.

2. attirer des capitaux étrangers par l'élaboration d'un partage des risques optimisé entre collectivités publiques et opérateurs privés. Les réformes introduisant les partenariats public-privé ont été dépassées et replacées dans un ensemble plus vaste incluant des réformes du secteur public ainsi qu'une redistribution des responsabilités et des pratiques dans la gestion des services publics entre acteurs publics centraux et locaux (déconcentration et/ou décentralisation)⁽²⁾.

La gestion déléguée répond au besoin d'externalisation des charges d'investissement et de fonctionnement du service, crée un environnement de gestion plus incitatif et permet de disposer d'une offre globale, intégrant la conception, la construction, et l'exploitation afin de réduire les coûts de transaction pour la collectivité. Aux arguments économiques, s'ajoute le fait que la gestion déléguée, libérale dans son essence, représente un modèle d'externalisation compatible

avec le maintien d'un contrôle public : si les pouvoirs de gestion du service sont conférés au délégataire, le pouvoir d'organisation reste attaché au délégant ; ce processus concessif est alors perçu comme un moyen de «faire – faire» sans «laisser – faire»⁽³⁾.

La gestion déléguée via le partenariat collectivités territoriales – secteur privé concilie les impératifs d'équilibre budgétaire et de développement de l'offre des biens publics :

- en mobilisant l'investissement privé dans un contexte caractérisé par la rareté des ressources financières publiques ;
- en intégrant toutes les phases du projet de la conception à la réalisation ;
- en introduisant de nouvelles méthodes de gestion selon une logique d'entreprise se substituant aux contraintes de la gestion administrative.

Les collectivités territoriales conservent la responsabilité de fixer les règles et d'en garantir le respect. Les principes du service public, la continuité, l'égalité de traitement entre les usagers et l'adaptation permanente du service à l'évolution des besoins doivent être respectés.

La collectivité territoriale reste vis-à-vis du délégataire, le représentant de l'ensemble des usagers et il lui appartient de s'assurer que la tarification correspond à la réalité économique ou aux choix politiques et sociaux qu'elle est censée exprimer. Elle doit également garantir le maintien du cadre législatif et contractuel pour bâtir un partenariat à long terme avec une visibilité suffisante des risques et la perspective d'une rémunération appropriée du capital investi.

Plus qu'une simple intermédiation ou externalisation, le partenariat public-privé consiste en une association et un partage des objectifs, des bénéfices et des risques entre une collectivité terri-

toriale et un opérateur privé. Il permet à la collectivité de dégager une marge de manœuvre financière, des moyens humains et techniques afin de les affecter ailleurs. L'acteur privé professionnel offre ses services à la collectivité et réalise des bénéfices.

Le recours aux partenariats public-privé permet, ainsi, la mobilisation de larges ressources financières vers le financement d'infrastructures publiques, maillons essentiels pour le potentiel de croissance à long terme de l'économie, et la constitution d'un effet de levier d'investissements publics, opportun à la fois dans une perspective conjoncturelle mais aussi structurelle. Il permet, également, de développer les entreprises qui sont des moteurs de performance et des acteurs dynamiques de l'économie locale.

Depuis 1999, Veolia Environnement, leader mondial de la protection de l'environnement (eau, électricité et assainissement) est largement implanté au Maroc et fortement engagé dans des contrats de gestion déléguée dans les secteurs de la distribution d'eau, d'électricité et d'assainissement (Amendis Tanger et Tétouan, Redal à Rabat-Salé). Veolia - Eau assure, pour les collectivités publiques⁽⁴⁾ et les entreprises, la gestion déléguée des services d'eau et d'assainissement, conçoit les solutions technologiques et construit les ouvrages nécessaires à cette mission.

Ses activités couvrent tous les cycles de l'eau dans une optique de préservation et d'économie de la ressource. Les objectifs du contrat de concession portent sur la construction d'usines de dépollution des eaux usées, la réhabilitation et la modernisation des infrastructures, ainsi que l'amélioration des services fournis à la population par une meilleure desserte en eau, électricité et assainissement.

2) VERDEIL, Eric, «Les services urbains en réseau dans les pays arabes : diversité des réformes libérales et de leurs effets territoriaux», Géocarrefour [En ligne], Vol. 85/2 | 2010, <http://geocarrefour.revues.org>.

3) La délégation de service public : un modèle à repenser? rapport – ENA (France) 2009.

4) Entretien avec Jean-Michel Herrewyn, Directeur Général de Veolia Eau sur www.veoliaeau.com. 2010.



CONSISTANCE DU PROGRAMME CONTRACTUEL PREVISIONNEL D'INVESTISSEMENTS

Services Eau, Tanger et Tétouan, en DH hors TVA Périodes	2002 à 2012	2013 à 2022	2023 à 2027	Cumul	% du total
Désignation					
I- INFRASTRUCTURES	386 011 893	98 586 651	20 074 183	504 672 727	27%
II- REPARTITION - DISTRIBUTION	98 501 825	112 231 539	50 347 482	261 080 846	14%
III- RENOUELEMENT	205 684 256	133 796 500	75 224 178	414 704 934	22%
IV- MOYENS D'EXPLOITATION	62 847 084	48 943 286	23 939 098	135 729 468	7%
V- TRAVAUX REMBOURSABLES	198 502 929	236 391 769	110 117 323	545 012 021	29%
TOTAL	951 547 987	629 949 745	279 702 264	1 861 199 996	100%
1- Ressources propres du Déléguataire	332 436 592	99 448 403	38 473 979	470 358 975	25%
2- Dotation de renouvellement	195 655 478	133 796 500	75 224 178	404 676 155	22%
3- Fonds de travaux	224 952 988	160 313 073	55 886 784	441 152 845	24%
4- Lotisseurs - Abonnés	198 502 929	236 391 769	110 117 323	545 012 021	29%

Sources : Convention de gestion déléguée de Tanger et de Tétouan, 2010

Au Maroc, les collectivités territoriales ne sont, actuellement, pas en mesure de financer plus de 25% des investissements du secteur sur leurs ressources propres. Pour faire face à tous ces défis majeurs à savoir, l'augmentation des contributions financières pour les infrastructures de déplacements urbains et la mise en place de mécanismes institutionnels adéquats pour optimiser l'utilisation des fonds, les autorités publiques ont dû réexaminer leurs priorités pour la mise en œuvre de partenariats publics-privés permettant de compléter les financements apportés par l'État.

Parmi les «promesses» de tels mariages public-privé, pour reprendre la formule d'Antonio Estache [Estache, 2004], figuraient la possibilité d'accroître l'offre de biens publics tout en respectant les objectifs de stabilisation fiscale et en bénéficiant d'un coût du capital privé historiquement bas. Au-delà de ces gains macroéconomiques, il était attendu des partenariats, qu'ils permettent à un niveau microéconomique d'améliorer l'efficacité de la gestion des équipements

publics, d'introduire des normes de gouvernance issues du privé et d'améliorer la qualité des services rendus aux usagers et l'accès à ces derniers.

Les gains potentiels pour les pouvoirs publics n'étaient pas à sous-estimer. Outre les gains financiers immédiats liés à la cession des actifs publics concernés, les engagements budgétaires futurs liés aux nouveaux investissements dans les infrastructures pouvaient être limités.

Le renforcement du partenariat public-privé aura de nombreux effets qu'il est plus ou moins facile d'anticiper. Parmi ceux-là, on en retiendra deux qui sont explicitement recherchés et souvent mis en avant dans les débats : d'une part le partenariat public-privé devrait accélérer la réalisation des investissements que les pouvoirs publics n'ont pas toujours les moyens de financer, d'autre part il devrait renforcer les responsables locaux dans leur capacité à réaliser des projets et donc conforter le processus de décentralisation en cours dans notre pays.

Les collectivités territoriales sont parfois arrêtées dans leurs projets par la contrainte budgétaire sachant que les marges de manœuvre supplémentaires dépendent du bon vouloir de l'État (décision en matière de fiscalité, subventions, aides, ...). Le contrat de partenariat peut ouvrir des opportunités qui changeront cet état de fait. La systématisation de ces pratiques peut donc à terme modifier les équilibres des pouvoirs entre les niveaux local et national.

Par ailleurs, on pressent aujourd'hui que si les contrats de partenariat peuvent être envisagés pour une multitude de domaines, leur avantage comparatif par rapport aux solutions contractuelles classiques semble particulièrement significatif dans les domaines où les services externalisés sont les plus complexes et représentent des enjeux vitaux pour les entreprises. Les contrats de partenariat gagneront à être développés là où le secteur privé est plus performant que le secteur public, par le savoir-faire qui est le sien et par les solutions innovantes qu'il propose pour résoudre la complexité.

DES ENJEUX FINANCIERS DIVERGENTS

Si la gestion déléguée des services publics a été préconisée pour une meilleure efficacité en conférant l'exploitation du service à une entreprise privée - les investissements restant à la charge de la collectivité territoriale - elle reste cependant sujette à de nombreuses polémiques, notamment sur le fait de confier une mission de service public à une entité privée.

Cette relation de délégation soulève des difficultés du fait de la divergence d'intérêt des deux parties : l'entreprise et la collectivité territoriale. Alors que la commune se trouve à la recherche de l'intérêt général, l'entreprise vise la maximisation de son profit. Cette différence d'objectifs des opérateurs dans le contrat de délégation devient d'autant plus problématique qu'il existe une forte «asymétrie d'information» entre la collectivité territoriale et l'entreprise délégataire. Mais même si la délégation comporte des risques du fait de cette asymétrie, la décision du mode de gestion n'obéit pas forcément à une rationalité au sens économique du terme, mais suit la rationalité du délégant.

Les divergences d'enjeux financiers sont donc plus complexes qu'il n'y paraît au premier abord. Là où l'entreprise recherche la rentabilité par nécessité de survie, la collectivité recherche des marges de manœuvre plus grandes pour assurer le renouvellement des installations et donc la pérennité du service. Or, la visibilité des bénéfices du délégataire⁵⁾, dans un contexte de besoin en financement, met à jour des marges de manœuvre auparavant soupçonnées.

Tout l'enjeu se focalise sur le surplus social du service, plafonné par l'acceptabilité à payer des usagers et par les coûts d'exploitation et d'investissement du délégataire et de la collectivité. Or, la collectivité ne recherche pas le profit, et la surtaxe est calculée en fonction des investissements du service. Il y a donc une assimilation du surplus social au bénéfice du délégataire. A tarif égal pour les usagers, la réduction du bénéfice du délégataire offrirait soit une augmentation de surtaxe, et donc des possibilités de financement supérieures pour la

collectivité, soit un prix de vente moins élevé pour les usagers.

L'enjeu principal de la gestion déléguée via le partenariat public-privé réside bien dans cette contradiction entre les intérêts des collectivités qui sont en quête de prestations de service public de qualité et à moindre coût, et ceux du délégataire dont le but est de rentabiliser les capitaux investis. Dans le cas, par exemple, des services publics de distribution d'eau et d'assainissement comment les opérateurs publics locaux perçoivent cette asymétrie d'information et quelles mesures prennent-ils pour la contrecarrer?

LA REGULATION : POUR UNE AMELIORATION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX DANS UN CONTEXTE DE DECENTRALISATION

La délégation des services publics en réseaux ne s'accompagne pas seulement d'un retrait des collectivités publiques mais par une réorganisation de leur mode d'intervention et une redistribution des responsabilités à travers un dispositif de normes, mécanismes et institutions dont l'objectif est d'assurer des ajustements permanents et évolutifs.

Trois niveaux de régulation peuvent être mentionnés dans ce domaine :

- la régulation de la qualité ;
- la régulation économique basée sur une structure tarifaire garantissant le recouvrement des coûts complets et une transparence dans les subventions accordées ;
- la promotion du secteur privé, acteur du changement grâce à un système d'incitations.

La tarification se trouve au cœur de la régulation des pouvoirs locaux et traduit les principaux arbitrages d'une politique globale de l'eau :

- arbitrage entre l'usager et le contribuable ;
- arbitrage entre les contribuables locaux, régionaux ou nationaux et mécanismes de péréquation des ressources financières et de redistribution qui en résultent,
- arbitrage entre les usagers-pollueurs et les tiers pénalisés,

- arbitrage entre le court terme et le moyen terme à travers des mécanismes d'autofinancement et d'emprunt mis en place pour financer les investissements à réaliser,

- orientation des choix des acteurs économiques pour une gestion économe d'une ressource souvent limitée.

La mobilisation et la distribution de l'eau attestent d'un développement continu dans le cadre de la décentralisation. Ce qui suppose :

- La résolution de la question de la mobilisation et de l'adduction de la ressource en eau par une vaste politique de construction de grands barrages ;
- Une action au niveau des opérateurs urbains de distribution d'eau par un recours ciblé au secteur privé ;
- Des stratégies nationales d'universalisation du service ;
- Une stratégie nationale de moyen terme de collecte et de traitement des eaux usées.

L'article 39 de la Charte communale de 2002 stipule que «le Conseil communal décide de la création et de la gestion des services publics communaux notamment dans les secteurs de l'approvisionnement et de la distribution d'eau potable, distribution d'énergie électrique, assainissement liquide, ... Il décide des modes de gestion des services publics communaux par voie de régie directe, de régie autonome, de concession ou de toute forme de gestion déléguée des services publics ...».

La plupart des communes ont opté pour un service d'eau potable et d'assainissement délégué à un distributeur multiservices (y compris l'électricité) pour les grandes métropoles (concessions de Casablanca, Rabat et Tanger/Tétouan) et les villes moyennes (les treize régies). Ainsi, en matière d'eau potable, le milieu urbain est desservi en volume à hauteur de 31% par l'Office National de l'Eau Potable (ONEP), 39% par les trois concessionnaires (LYDEC, REDAL et AMENDIS), les 30% restant étant fournis par les treize régies autonomes municipales. Le rendement physique des réseaux s'améliore puisqu'il est passé de 67% en 2003, à 71% en 2005 et à 80% en 2008. Le taux de raccordement moyen en milieu ur-

5) SAN MARTINO, Laurence. Asymétrie d'information, décisions et gestion déléguée des services publics locaux, ERFI, Université Montpellier I, 2010.



bain est de 85%, les quartiers périphériques restant les moins bien desservis (par bornes-fontaines, vendeurs d'eau ou puits)⁶⁾.

Le financement de la distribution de l'eau au Maroc fait apparaître un fort niveau d'autofinancement, un subventionnement limité de la part de l'État à travers les communes et l'importance des financements croisés.

En matière de tarification, la distribution d'eau potable au Maroc est caractérisée par une certaine complexité due à la cohabitation de trois types d'opérateurs (concessionnaires, régies et l'Office National de l'Eau Potable). Cette complexité est accentuée par une tarification territorialisée : chacun des opérateurs assume un coût d'achat de l'eau différent. En 2006, ce coût oscillait de 2,15 Dh pour la RADEEC (Ville de Settat) à 4,27 Dh pour la LYDEC de Casablanca. A ce prix d'achat, s'ajoute une surtaxe de solidarité de 0,72 Dh/m³, la surtaxe PAGER (destinée à l'Office National de l'Eau Potable pour l'universalisation du service d'eau en milieu rural) et les redevances des Agences de bassin. De plus, chaque opérateur a sa propre tarification, soit 72 niveaux de prix différents à l'échelle du pays (5,75 Dh/m³ en moyenne pondérée, de 1,3 Dh/m³ à Meknès en tranche «sociale», à 14,77 Dh/m³ à Oujda en tranche supérieure). Ces prix de vente sont fonction des coûts d'achat de l'eau potable, des niveaux d'autoproduction et de l'efficacité différentielle de la gestion des opérateurs⁷⁾.

Le complément du financement est assuré par deux sources. Tout d'abord, les péréquations entre métiers et opérateurs : les financements croisés sont complexes en imbriquant à la fois les secteurs de l'électricité, de l'eau et de l'assainissement, les opérateurs multiservices et l'Office National de l'Eau Potable. Si le secteur de l'eau potable urbaine a bénéficié de 106 MDH par transfert interne en provenance de l'électricité, par contre, c'est une somme dix fois supérieure qui est répartie vers l'office national. En effet, ces subventions structurelles sont versées non par l'État mais

par les communes et sont strictement réservées aux programmes de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain l'(INDH) et du Programme National d'Assainissement (PNA). De plus, ces subventions sont inférieures au revenu fiscal que l'État dégage de ce secteur à travers la perception de la TVA, de l'IS et l'IR.

LA COOPERATION DECENTRALISEE : UNE APPROCHE PARTICIPATIVE DE LA GOUVERNANCE LOCALE DES SERVICES PUBLICS

La loi française n° 2005-95 du 9 février 2005⁸⁾ relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement stipule : «Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement ou du service public de distribution d'électricité et de gaz peuvent, dans la limite de 1% des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement et de la distribution publique d'électricité et de gaz».

La coopération décentralisée apporte une manière de coopérer doublement spécifique : en intervenant à l'échelle d'un territoire, en s'inscrivant dans une dimension pérenne. Dans le contexte de la mondialisation les collectivités territoriales tentent de développer leurs rapports aux collectivités du monde, les actions sur le développement local, la structuration des territoires : la coopération décentralisée construit un environnement attractif aux activités économiques en intervenant en matière d'infrastructures.

La démarche participative du partenariat public-privé, alliée à une communication suffisamment élaborée entre toutes les parties, permet de renforcer l'appropriation des solutions mises en œuvre et favorise leur durabilité.

La «coopération décentralisée»⁹⁾ est une illustration de cette démarche participative, qui se poursuit dans la même voie tout en visant à mieux répondre aux aspirations et besoins de la population. Si les autres modes de gestion ont largement fait leurs preuves, celui qui fait référence à une plus grande participation des acteurs sociaux dans la prise des décisions n'est actuellement qu'en pleine émergence. Il se construit sur la recherche de solutions pertinentes à définir en fonction des besoins et, en ce sens, est source d'innovation permanente.

La gestion de l'eau à Figuiq illustre un cas de «coopération décentralisée» actuellement menée dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement par le Conseil général du département de Seine-Saint-Denis en partenariat avec cette ville marocaine.

Un protocole de coopération a été signé le 8 juin 2000 entre la ville de Figuiq et le département de Seine-Saint-Denis. Il portait sur le développement des services publics relatifs à l'environnement, la santé et l'emploi¹⁰⁾. Un certain nombre de priorités ont été définies entre les partenaires, parmi lesquelles figurent les actions du volet environnement relatives à «la gestion de l'eau et la lutte contre la désertification». Ce dernier prévoyait différentes interventions relatives au secteur de l'eau : une amélioration de l'accès à l'eau potable en utilisant le réseau existant, la mise en place d'un réseau d'assainissement, et la lutte contre la désertification¹¹⁾.

Deux points forts de ce partenariat :

- Il s'inscrit dans une logique de subsidiarité qui permet de relier deux territoires du Nord et du Sud autour d'un problème commun à résoudre. La force de la coopération décentralisée est bien de favoriser la rencontre

6) DE MIRAS, Claude. «Les services urbains de distribution d'eau potable et d'assainissement au Maroc ou les exigences de l'émergence», géocarrefour [En ligne], Vol.85/2 /2010.

7) DE MIRAS, Claude. «Les services urbains de distribution d'eau potable et d'assainissement au Maroc ou les exigences de l'émergence», op. cit.

8) Consultez le site : <http://legifrance.gouv.fr>.

9) «Il y a coopération décentralisée lorsqu'une (ou plusieurs) collectivité(s) locale(s) développe(nt) des relations avec une (ou plusieurs) collectivité(s) locale(s) étrangère(s)». C'est une forme de 4P appelée par un groupe de travail.

10) Pour de plus amples détails consultez avec profit le site : <http://developpementdurable.revues.org>.

11) MAKKAOUI, RAOUDHA et DUBOIS, Jean-Luc. «Nouvelles formes de gouvernance dans le domaine de l'eau. Apports et limites de la coopération décentralisée dans les pays en développement», Développement durable et territoires Vol. 1, n° 1 | Mai 2010.

d'acteurs se situant à des niveaux de décisions équivalents, mais parallèles, pour décider de mesures appropriées, sans pour autant avoir systématiquement besoin de remonter au niveau de l'État, de la région ou de la province. Le fait de vouloir résoudre des problèmes équivalents dans des contextes différents encourage les échanges de savoirs et les transferts de technologie. Cela permet de porter un regard croisé sur les problèmes techniques, ce qui peut-être source de synergie et de créativité accrue¹²⁾.

- Il permet l'émergence d'une vision de responsabilité partagée, ou «coresponsabilité», face aux nécessités du développement et à ses conséquences économiques, écologiques

et sociales. Le partenariat entre les deux régions fournit des éléments au débat public et facilite l'émergence de politiques concertées au sein desquelles les sociétés civiles partenaires se trouvent, de fait, engagées.

La coopération décentralisée permet de développer des synergies entre différents acteurs et de promouvoir des processus d'action sous une forme participative. Cette vision novatrice et complémentaire de la coopération internationale, où la société civile se trouve impliquée, a le mérite de donner un nouvel élan aux politiques de développement.

Pour conclure, la gestion déléguée et les autres formes du partenariat public - privé constituent un outil fondamental de la modernisation de l'économie nationale.

L'expérience marocaine dans le domaine s'élargit chaque jour et l'arrivée remarquée de grands groupements internationaux dans la sphère des services publics marchands bouscule déjà les certitudes et les canevas juridiques et économiques d'hier.

Ce procédé de gestion des services publics, qui est déjà lancé, mérite d'être activé et généralisé au profit d'autres secteurs pour combler les retards accumulés dans notre économie et partant dans notre société.

GID COMMUNAUTÉ

GID FOURNISSEURS

GID REPORTING

GID COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

GESTION INTÉGRÉE DE LA DÉPENSE

Un système flexible et sécurisé

<https://ct.gid.gov.ma>

الخبزينة العامة للمملكة
TRÉSORERIE GÉNÉRALE DU ROYAUME

12) Idem



Fouad BELLAOURI KOUTBI
Trésorier préfectoral de Tanger

Le développement local

Emergence d'un nouveau modèle

Au cours des années quatre vingt du siècle dernier, les pays développés ont assisté à l'émergence d'un nouveau type de développement, connu sous le nom de «développement local» ou «développement à la base», dans lequel les collectivités territoriales jouent un rôle central. Ainsi, ces dernières ont multiplié les projets de développement à caractère économique et social, destinés à améliorer les conditions matérielles des citoyens et à dynamiser l'activité économique.

Le développement local repose sur une approche différente des politiques macroéconomiques traditionnelles ; Il fait appel à des valeurs comme la subsidiarité, la créativité et la solidarité et dont l'objectif est la valorisation des potentiels des collectivités territoriales. Pour atteindre ses objectifs, cette nouvelle stratégie de développement mise principalement sur les acteurs locaux et tire avantage des politiques gouvernementales et de l'aide externe.

LE CONTEXTE D'EMERGENCE DU DEVELOPPEMENT LOCAL

Il a été constaté que les situations d'extrême pauvreté à la suite notamment des crises économiques, des déséquilibres économique et socio-régionaux, des guerres ou des catastrophes naturelles, amènent les acteurs locaux à développer des initiatives pour répondre à des besoins urgents⁽¹⁾. «Ces alternatives, parce qu'elles viennent du milieu, répondent souvent mieux, aux besoins de la population et sont plus appropriées que celles en provenance de l'État⁽²⁾».

Dans le cas du Canada, MM. Jean-Marc FONTAINE et André LÉVESQUE ont cité plusieurs exemples d'initiatives locales ou régionales de développement local⁽³⁾ :

- La crise économique des années 1930 était à l'origine du Mouvement coopératif d'Antigonish en Nouvelle-Écosse ;
- La crise de la fin des années 1950 qui a entraîné la détérioration des conditions de vie de l'arrière pays (Gaspésie, Bas du Fleuve, ...) est à l'origine de ce que les auteurs appellent «les opérations dignité» qui avaient pour objectif de permettre à des communautés de prendre en main leur économie en phase de destruction ;
- La crise économique du début des années 1980 a conduit à la création «des organisations de relance économique» dans les quartiers défavorisés de Montréal par des intervenants du secteur communautaire.

Mais depuis le début des années quatre vingt⁽⁴⁾, le développement local a pris une dimension sans précédent. Les pays occidentaux se sont engagés dans une véritable politique de décentralisation en transférant aux collectivités territoriales une grande partie de leurs attributions économiques et sociales⁽⁵⁾.

En effet, face aux imperfections structurelles du marché et de la mondialisation rampante et à leur incapacité à régler les problèmes du développement économique national, de nombreux États voient la décentralisation comme un moyen pour améliorer la qualité des services rendus et de répondre aux besoins et possibilités de l'économie locale⁽⁶⁾. Ainsi, les collectivités territoriales sont devenues des acteurs de développement.

CARACTERISTIQUES DU DEVELOPPEMENT LOCAL

Le développement local présente certaines caractéristiques qui le spécifient par rapport aux politiques de développement centralisé de l'Etat :

- Le développement local a un caractère multidimensionnel (économique, social et culturel) ;
- Le développement local repose principalement sur la participation active de tous les acteurs (Communes, Etat, associations, ONG, ...) avec un rôle prédominant des collectivités territoriales ;
- Il se concrétise par des initiatives locales en matière de développement local qui visent la valorisation des ressources des collectivités territoriales. Elles peuvent émaner du secteur privé, du secteur public ou de la société civile (des associations ou des individus). Ces intervenants développent souvent entre eux des relations partenariales ;
- Le développement local est un processus complexe (multiplicité des objectifs avec possibilité d'incohérence, incertitude des résultats des actions, diversité des contraintes territoriales, ...).

LES ENJEUX DU DEVELOPPEMENT LOCAL

L'enjeu principal du développement local est la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il concerne donc en priorité les régions pauvres, désertiques ou enclavées. Il nécessite une bonne connaissance des particularités des territoires concernés afin d'élaborer la stratégie adéquate. Chaque collectivité doit faire

1) FONTAINE, Jean Marc et LEVESQUE, André. Initiation au Développement Economique Local et au Développement Economique Communautaire : expériences pertinentes et études de cas. (IFDEC), Montréal 1992.

2) Idem p. 20.

3) Idem p. 22. L'ouvrage expose plusieurs expériences réussies tirés de l'histoire du Canada.

4) BIHR, Alain. Le mirage du développement économique local, le monde diplomatique, novembre 1992.

5) C'est dans ce cadre que s'inscrit la loi française de décentralisation de 1982-83.

6) TESSON, Frédéric. Introduction au cours de développement local L2-L3.

l'objet d'une stratégie d'intervention appropriée.

La stratégie adoptée doit porter sur la valorisation des ressources patrimoniales locales à l'effet de créer des valeurs ajoutées économiques.

Or, pour qu'il y ait valeur au sens économique du terme, il faut trouver des débouchés. C'est le cas des coopératives agricoles marocaines et des micro entreprises artisanales qui développent de nouveaux produits à partir des ressources qui étaient sous exploitées ou destinées à l'autoconsommation (confiture des figues de barbarie, huile d'argan, ...) et qui finissent par trouver des marchés porteurs. Et c'est la grande diversité de ces créneaux, limités dans leur volume, mais multiples, évolutifs, créateurs de valeurs économiques sans cesse renouvelées qui fait la force du développement local.

En effet, l'un des grands enjeux du développement local, en termes économiques, c'est sa capacité de création de valeurs économiques à partir des initiatives locales et des ressources qui étaient sous exploitées ou destinées à l'autoconsommation et en dehors des circuits traditionnels de la distribution.

LE DEVELOPPEMENT LOCAL AU MAROC

Le développement local au Maroc est essentiellement l'œuvre de l'Etat (développement par le haut).

En effet, conscient de l'ampleur de la pauvreté et de l'exclusion, notamment en milieu rural, l'Etat a permis l'émergence, depuis le début des années 90, d'une stratégie de développement local dont témoignent :

- l'ampleur des programmes à caractère sectoriel ou intégré, menés par des départements ministériels en faveur de localités pauvres ou enclavées ;
- l'adoption d'approches participatives impliquant les populations et les élus locaux dans l'identification des besoins et la mise en œuvre des projets à caractère local ;

- le développement de relations de coopération impliquant les administrations, les collectivités territoriales et les associations⁷⁾.

Les programmes initiaux avaient un caractère obligatoire (cas des projets hydro-agricoles). Puis dans les années quatre vingt dix, les programmes sectoriels (Programme d'Electrification Rurale Généralisée, Programme d'Alimentation Groupée en Eau au milieu Rural, ...) ont utilisé pour la première fois la notion de partenariat avec partage des coûts.

Parallèlement, l'Etat a mis en place des stratégies afin de renforcer les capacités des collectivités territoriales notamment par :

Le partenariat des collectivités territoriales avec les associations

A partir du début des années 90, une nouvelle forme de partenariat est née avec l'apparition d'une nouvelle génération d'associations, qui s'est fixée comme choix d'agir au niveau local contre l'exclusion et la pauvreté.

Ces associations étaient très actives sur le terrain, notamment dans le cadre de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain. Elles ont pu inciter les acteurs locaux, nationaux et étrangers à contribuer à l'exécution des projets de développement local.

Des travaux importants ont été réalisés par des associations, dans un cadre partenarial en matière d'infrastructures et de services sociaux et éducatifs de base.

Néanmoins, le partenariat entre les collectivités territoriales et ces associations est relativement limité, bien que le nombre de ces dernières soit important. Cette situation peut être expliquée, par le manque de compétences en matière de développement local, notamment en milieu rural.

La gestion déléguée

Les collectivités territoriales, notamment dans les grandes villes ont eu recours à ce mode de gestion même avant l'adoption de la loi du 14 février 2006 sur la gestion déléguée.

C'est ainsi que dans le cadre des services publics locaux, plusieurs partenariats ont eu lieu dans les domaines de la distribution d'eau et d'électricité par les villes de Casablanca en 1997, Rabat en 1999, Tanger et Tétouan en 2001.

Le recours à la gestion déléguée peut être expliqué notamment par :

- les raisons financières dans la mesure où l'importance des investissements pourraient causer des crises de trésorerie ;
- les compétences techniques. En effet, des domaines comme l'assainissement, la distribution d'eau et d'électricité et le transport collectif nécessitent des compétences techniques qui dépassent les capacités des collectivités territoriales.

L'échange d'expérience entre les communes marocaines et les communes d'autres pays ou avec des organisations internationales ou régionales, au moyen de partenariats

Les collectivités territoriales marocaines sont très actives dans ce domaine. A titre d'exemple, ADELMA : Association de Développement Local Méditerranéen (Tanger-Maroc) et Proyecto Local (Barcelone-Espagne), deux organisations de la société civile ayant lancé et coordonné le projet PROGOL (Promotion de la Bonne Gouvernance au Nord du Maroc) qui ont pris comme engagement le développement local et la bonne gouvernance locale dans les villes de la Méditerranée. PROGOL représente, en effet, une initiative significative en la matière⁸⁾.

Les Sociétés de Développement Local (SDL)

La société de développement local est l'un des outils novateurs de gestion de la chose publique. Elle dispose à présent d'un cadre juridique⁹⁾.

Cette nouvelle formule de gestion des services publics locaux, ayant un caractère industriel et commercial, tels que les gares routières, peut être considérée comme une solution, qui peut concilier

7) Voir à ce propos le rapport «Approches participatives au Maroc bilan de l'expérience et recommandations pour la mise en œuvre de l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH)». BIRD, janvier 2006.

8) BHR, Alain. Le mirage du développement économique local. Le monde diplomatique, novembre 1992.

9) Dahir n° 1-08-153 du 18 février 2009 portant promulgation de la loi n° 17-08 modifiant et complétant la loi n° 78-00 portant charte communale.



entre les exigences du service public et la rationalité du secteur privé. En effet, la création d'une société de développement local permet au service public d'être géré de manière plus professionnelle.

La commune urbaine de Casablanca s'est orientée récemment vers la création de Sociétés de Développement Local. C'est le cas des sociétés «Casa Contrôle» ; «Casa patrimoine» et «Casa Animation, Casa Dev».

La création de l'Institut Marocain pour le Développement Local (IMADEL)⁽¹⁰⁾

L'Institut Marocain de Développement Local, créé en 2008 par certains experts avec le soutien de la députation de Barcelone, a pour vocation principale le renforcement institutionnel des collectivités territoriales.

Les domaines d'intervention de cet institut concernent :

- le renforcement des acteurs communaux (formations, stages, visites, clubs, accompagnement «élaboration des plans communaux du développement», ...);
- la promotion de la coopération décentralisée (nord-sud et sud-sud).

Il est à noter que le Maroc a connu plusieurs expériences réussies en matière de développement local. Parmi ces expériences, l'exemple du projet DÉLIO «OASIS de Figuig»⁽¹¹⁾ qui concerne une oasis pauvre et enclavée. Il s'agit d'un projet de Développement Local Intégré de l'Oriental.

Initié par l'Agence du Nord et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), DÉLIO s'inscrit dans le programme de valorisation et de pérennisation de l'Oasis de Figuig, qui connaît une situation alarmante et dont la palmeraie est menacée de disparition au même titre que les autres palmeraies du sud.

La stratégie du projet s'appuie sur trois axes :

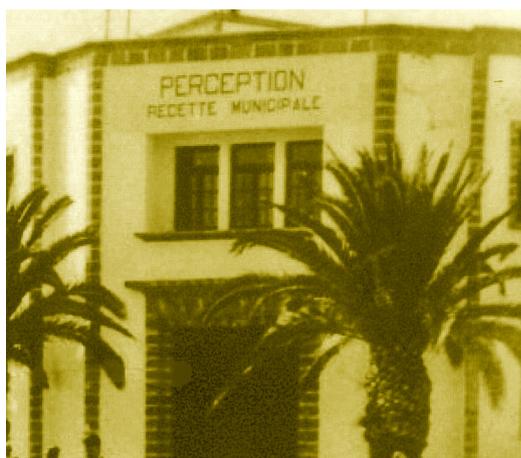
- mettre en place une stratégie porteuse d'un avenir de développement intégré et durable pour l'oasis de Figuig ;
- fédérer les différents acteurs locaux du développement autour de cette stratégie ;
- faire émerger un développement global et intégré de l'oasis.

L'objectif du projet est de «renforcer les capacités des acteurs locaux pour élaborer et mettre en œuvre un plan de développement communal de l'oasis accompagné de projets pilotes fédérateurs et portés par la municipalité de Figuig»⁽¹²⁾.

Pour conclure, le développement local au Maroc a été initialement l'œuvre de l'Etat. Mais avec la réforme de la charte communale, la mission principale des collectivités territoriales, riches d'une longue expérience en matière de décentralisation, s'est orientée vers le développement économique et social.

Des efforts importants ont été ainsi déployés notamment en matière de formation, de partage des expériences et de partenariat pour permettre aux collectivités territoriales de jouer pleinement leur rôle en matière de développement local.

Ainsi, d'une action «descendante»⁽¹³⁾ ou de «développement par le haut» initiée par l'Etat on évolue vers une action «ascendante» de développement basée sur la mobilisation sociale et qui prend en considération les besoins des habitants.



Perception recette municipale d'Essaouira, 1936.

(10) LMOUMNI, Nadir. Les programmes du renforcement des capacités locales au Maroc : Diagnostic et Evaluation. Février 2008, Université Mohammed V, Souissi.

(11) Développement Local Intégré de l'Oriental (DÉLIO) «Oasis de Figuig» partenariat entre l'Agence de l'Oriental et le PNUD, rapport, Rabat 2008.

(12) Idem p. 1.

(13) Les spécialistes en matière de développement local utilisent les expressions «développement par le haut» ou «actions descendantes» pour désigner les décisions prises en haut sans concertation avec les populations concernées et «développement par le bas» ou «actions ascendantes» pour désigner les actions prises sur la base des initiatives locales qui répondent aux besoins des habitants.



مراد بوعنان
رئيس مصلحة تتبع المداخل
والنشاط البنكي والشؤون القانونية
الخزينة الجهوية لطنجة

منظومة الرقابة المواكبة لنفقات الجماعات الترابية

قراءة نقدية

(المطلب الثالث) قبل الانتقال الى طرح بعض "المسالك" الإصلاحية الممكنة في إطار إعادة هيكلة اللامركزية الإدارية وآلياتها القانونية والتدبيرية (المطلب الرابع).

المطلب الأول : غياب مقتضيات واجب التنبيه⁽³⁾ Devoir d'alerte مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات المحلية

أبعاد وظيفة المحاسب العمومي في تنبيه الأمر بالصرف

يعتبر واجب التنبيه من الوظائف التي تبلورت وترسخت في التجارب المالية والمحاسبية المقارنة، بحيث جُدها تضع على عاتق المحاسب العمومي مسؤولية إشعار الأمر بالصرف في حالة رصد اختلالات وخروقات مالية تمس التسيير المالي للجماعة الترابية، لاسيما تلك المتعلقة باختصاصات ومسؤوليات الأمر بالصرف والتي لا يمكن للمحاسب مراقبتها ضمن اختصاصاته الرقابية التقليدية.

ولعل هذه الوظيفة التنبيهية للمحاسب تعكس توجهها نظريا، يحاول تجاوز التأثيرات السلبية التي أفرزها الإلتزام الصارم مبدأ فصل المهام بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف، بحيث أنها تمكن المحاسب العمومي للجماعات المحلية من مساعدة الأمر بالصرف على ضمان شرعية العمليات المالية والمحاسبية للجماعة الترابية، من خلال القيام بدور وقائي من شأنه تمكين المسير الجماعي من اتخاذ إجراءات استباقية، تجنّب المسؤولية المالية والجناحية التي يمكن أن تترتب عن هذه الخروقات، ومن ثم، فإن هذه الوظيفة يمكن تأطيرها في صلب مهام النصح القانوني

إعداد البيانات المالية والمحاسبية) في غياب إمكانيات قانونية صريحة تعطيه الشرعية للاضطلاع بدور حيوي في مسلسل تأهيل الجماعات الترابية و تطوير مؤهلاتها التدبيرية، ما يجعل منطلق هذه الرقابة واهدافها غير منسجمة مع التوجهات الإصلاحية التي عرفتها المالية العمومية للدولة وكذا مع التطورات التي عرفها التدبير المالي والمحاسباتي في القانون المقارن، كما أن نمط هذه الرقابة لا يتلاءم بشكل كلي مع نمط التدبير المرتبط باستحقاقات اللامركزية الإدارية في أفق جهوية موسعة.

لنتناول بعض جوانب الإشكالية المطروحة، نفتح البحث في منظومة الرقابة على نفقات الجماعات الترابية⁽²⁾ انطلاقا من الاختصاصات الموكولة للمحاسب العمومي في إطار مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات الترابية باعتباره الإطار التنظيمي الذي يجسد بشكل تقني وإجرائي محتوى هذه الرقابة ومضمونها.

وهكذا، سنحاول التعرض لغياب الإشارة إلى دور المحاسب العمومي للجماعات الترابية في مجال تنبيه وإشعار الأمر بالصرف عند رصده لخروقات واختلالات تتعلق بتنفيذ النفقات الجماعية (المطلب الأول)، كما سنحاول الإشارة بشكل مركز لمغزى وأبعاد إلغاء رقابة صحة الإلتزام بالنفقات الخاصة بالجماعات المحلية Contrôle de la régularité (المطلب الثاني)، مع محاولة كشف بعض الخصائص والمكونات البنوية لمنظومة الرقابة المواكبة التي يقوم بها المحاسب العمومي على تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية بالمقارنة مع منظومة الرقابة المطبقة حاليا على مصالح الدولة

إن إعادة التفكير النقدي في المرجعيات القانونية والنظرية التي تركز عليها منظومة الرقابة على تنفيذ نفقات الجماعات الترابية، تعد من الأوراش الأكاديمية التي لها راهنتها وأهميتها في سياق إعداد مشروع القانون التنظيمي⁽¹⁾ المتعلق بالجهات والجماعات الترابية الأخرى المنصوص عليه بالفصل 146 من الدستور المغربي، ما يتطلب انكباب البحث الأكاديمي على النصوص التشريعية والتنظيمية المطبقة حاليا على مراقبة مالية الجماعات المحلية، يتعلق الأمر خصوصا بالمراقبة المواكبة لتنفيذ الميزانيات المحلية الممارسة من قبل المحاسب العمومي، وذلك بغاية استجلاء توجهها القانوني العام، والكشف عن مدى فعاليتها في الحماية والتأمين القانوني Sécurité juridique للنفقات العمومية من جهة، ومدى قدرتها على تكريس وظيفة المحاسب العمومي كمستشار للجماعات الترابية، وكفاعل في دينامية الرفع من إمكانيات وقدرات هذه الوحدات الترابية في مجال التدبير المالي من جهة أخرى.

إن الفرضية التي نود عرضها والتدليل عليها في هذا المقال، تتمثل في انغلاق منظومة الرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي للجماعات المحلية (القابض الجماعي- الخازن الجماعي) في منظور كلاسيكي ضيق، يحصر اختصاصات هذا الأخير في مهام تقليدية محكومة بثواب ما يعرف بالارتدوكسية المالية والمحاسبية، التي تؤطر وظيفة المحاسب العمومي في تنفيذ المساطر المتعلقة بالميزانية والمحاسبة (مراقبة الأوامر بالمداخل-خصيل المداخل- مراقبة وأداء النفقات -مسك المحاسبة-

(1) حسب المخطط التشريعي برسم الولاية التشريعية التاسعة، كما وافق عليه مجلس الحكومة المنعقد بتاريخ 22 نوفمبر 2012 فإن القانون التنظيمي المتعلق بالنظام المالي للجهات والجماعات الترابية الأخرى من المرتقب أن يتم إعداد مشروعه وعرضه على البرلمان في غضون سنة 2013 (منشور رئيس الحكومة ص 26).

(2) المرسوم رقم 441.09.2 صادر في 17 من محرم 1431 (3 يناير 2010) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها- الجريدة الرسمية عدد 5811-23 صفر -1431 8 فبراير 2010

(3) ارتأينا ترجمة Le devoir d'alerte بواجب التنبيه مع الإشارة إلى أن استعمال مصطلح لتنبيه يفيد في هذا الصدد، الإشعار وإثارة الانتباه وليس الدلول الذي يوحي به المصطلح، كإجراء فوقي تقوم به السلطة الرئاسية le pouvoir hiérarchique لجأه رؤوسها.

المتعلقة بالنفقة⁽¹⁰⁾ أثناء إشهاده على الالتزام بالنفقة Certification de la dépense. لم يعد بمقدوره من الناحية العملية ممارسة هذا الدور التنبيهي. ما يضع المسؤولية كل المسؤولية على الأمر بالصرف في حالة وجود خروقات متعلقة بشريعة النفقة.

وهكذا، فإنه في غياب مقتضى صريح ينص على واجب التنبيه، فإن المحاسب العمومي لم يعد ملزماً من الناحية القانونية بالإعلام أو التبليغ بوجود أخطاء واختلالات تمس الالتزام بالنفقات الجماعية ما عدا في حالة ملاحظة مخالفات ذات طابع جنائي⁽¹¹⁾، وبالتالي فإن توجيهه للملاحظات للأمر بالصرف في هذا الشأن، أصبح مسألة اختيارية مرتبطة بمنهجية التنسيق ومستوى التعاون الموجود بينها.

غياب واجب التنبيه في مرحلة مراقبة صحة النفقات

وفق نفس النهج المعتمد في مرحلة الالتزام بالنفقات، يلاحظ بأن مرسوم المحاسبة العمومية الحالي للجماعات المحلية (3 يناير 2010) قد غيب مسؤولية المحاسب العمومي في مجال التنبيه والإشعار بوجود أخطاء أثناء مراقبته لصحة النفقات Contrôle de validité في مرحلة الأداء⁽¹²⁾، وذلك على خلاف المنحى الذي تبناه المرسوم السابق لمحاسبة الجماعات المحلية⁽¹³⁾ (30 سبتمبر 1976)، الذي يشير في مادته 68 على أنه إذا كان القابض يستند إلى أسباب معقولة تحمل على الاعتقاد أن خطأ قد ارتكب في وضع الحوالة، تعين عليه عرض شكوكه على الأمر بالصرف قبل التأشير عليها لأجل الأداء. وإذا أصر الأمر بالصرف على وضع حوالاته تعين على القابض منح تأشيرته على الفور لأجل الأداء بشرط أن يخبر بذلك وزير المالية.

مقتضى صريح يعطي لهذا الأخير الأساس الشرعي لممارسة وظيفة الإشعار والأخبار بوجود خروقات مسطرية أو تدبيرية ذات طابع مالي أثناء قيامه بالاختصاصات الموكولة إليه في مجال مراقبة الالتزام بالنفقات الجماعية.

بل يمكن أن نسجل تراجع مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات المحلية (3 يناير 2010) عن بعض المواد التي كانت مدرجة في المرسوم السابق المتعلق بمراقبة صحة الالتزام بالنفقات الخاصة بالجماعات المحلية⁽⁷⁾ الذي يحيل إلى هذه الوظيفة بشكل واضح لا يطرح أي التباس. بحيث أن المادة السابعة من هذا المرسوم أكدت على أنه إذا خامر العون المكلف بالمراقبة عند دراسة الالتزام المعروض على التأشيرة شك في أهمية أو فائدة النفقة الملتزم بها، أخبر بذلك لما تقتضيه الحاجة وزير الداخلية ووزير المالية دون أن يترتب عن هذا الأخير إيقاف وضع التأشيرة.

إن عدم التنصيص على هذه الوظيفة التنبيهية في مرسوم محاسبة الجماعات المحلية الحالي (3 يناير 2010) يعتبر مفارقة قانونية في حد ذاتها، بالنظر إلى أن إسناد هذا الدور للمحاسب العمومي لا يمس بأي حال من الأحوال مراقبة الملاءمة⁽⁸⁾، كما أنه لا يؤدي إلى عرقلة تنفيذ النفقة، بل يمثل اجراءاً وقائياً فحسب، وقد كان من الأجدى والمنطقي جداً تدعيمه وترسيخه ضمن اختصاصات المحاسب العمومي، كتعويض مناسب وفعال للاختصاص الملقى الذي كان يمارسه هذا الأخير في إطار مراقبته لقانونية النفقات و التي تم استبدالها بمراقبة مالية⁽⁹⁾ شكلية Contrôle budgétaire.

بل يمكن القول، بأن المحاسب العمومي في ظل هذه المراقبة، بحكم عدم توصله بالوثائق

Conseil juridique والمساعدة القانونية التي يفترض أن يقوم بها المحاسب لفائدة الجماعات الترابية، انسجاماً مع تطور مهنة المحاسب العمومي في التجارب والنماذج المحاسبية الأجنبية، باعتباره متخدلاً رئيسياً في مسلسل تدبير المالية المحلية، بحكم خبرته واطلاعه على الوقائع المحيطة بتدبير النفقات العمومية.

ونظراً لتشعب الدور الذي يقوم به المحاسب العمومي لفائدة الجماعة الترابية، فقد تم تقنين هذه الوظيفة في النموذج الفرنسي، بحيث عمدت المديرية العامة للمالية العمومية DGFIP في إطار تدعيم مجال المساعدة والنصح للجماعات الترابية إلى تثمين أهداف هذه الوظيفة التنبيهية وتأطير وضبط ممارستها بمعايير وقواعد واضحة تضمن توحيد الممارسة⁽⁴⁾ و تجنبها الانحراف عن الأهداف المحددة لها، كما أن ممارسة هذا الوظيفة تتم تحت مراقبة القضاء الإداري⁽⁵⁾، وذلك تفادياً لأي تداخل محتمل بينها وبين مراقبة الملاءمة⁽⁶⁾ Contrôle d'opportunité التي يحيل مضمونها على تقييم للاختيارات والقرارات المتخذة من قبل الجماعة الترابية، ما يمس في العمق مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية.

إلغاء واجب التنبيه في مرحلة مراقبة الالتزام بالنفقات

إن الملاحظة التي ينبغي التقاطها و نحن بصدد الحديث عن التطبيقات الجيدة في النموذج الفرنسي، تتجلى في عدم إدراج مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات المحلية (3 يناير 2010) لهذا الدور الإشعاعي و التنبيهي ضمن اختصاصات المحاسب العمومي، بحيث يتبين بشكل مؤكد غياب أي

4) Instruction N°10-020-MO du 6 août 2010, Le devoir d'alerte dans le secteur public local élaborée par la Direction Générale des collectivités locales et la Direction Générale des finances publiques (France).

5) من خلال القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 21 أكتوبر 2009 رقم 306960 لا يمكن للمحاسب إلزام الأمر بالصرف ضرورة الإذلاء بما ثبت بأن موضوع النفقة له ارتباط بمصلحة الجماعة (كشراء الهدايا - الورد - مصاريف التغذية ...) لأن ذلك يتجاوز الصلاحيات الممنوحة له بموجب المادة 12 و 13 من المرسوم الصادر بتاريخ 29 دجنبر 1962.

6) CF.3.2.2 du chapitre 3 de l'instruction codificatrice, N°07-024-MO du 30 mars 2007 relative à la liste des pièces justificatives de dépenses, (France).

7) مرسوم رقم 577-76 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بشأن مراقبة صحة الالتزام بالنفقات الخاصة بالجماعات المحلية وهيئاتها. الجريدة الرسمية عدد 3335 مكرر، بتاريخ 6 شوال 1396 (فاخ أكتوبر 1976).

7) Instruction relative au contrôle des engagements de dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements, N°72, DTC, 30 novembre 1976.

8) المواد 62-64 62-63 المرسوم المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها (3 يناير 2010)، مرجع سابق.

9) الفقرة الأخيرة من المادة 61 نفس المرجع "يحتفظ الأمر بالصرف المعنى بالسندونات المثبتة المتعلقة بالبطاقة المذكورة أعلاه، فصد إرفاقها بملف الأمر بالدفع المتعلق بها.

10) من خلال القانون المقارن نجد بأن المحاسب العمومي باعتباره موظفاً عمومياً، ملزم بالتبليغ عن الإختلالات الجنائية التي يلاحظها إبان قيامه بوظائفه، وهذا ما نصت عليه المادة 40 في قانون المسطرة الجنائية الفرنسية بتعين على كل سلطة، كل ضابط عمومي أو موظف، علم أثناء قيامه بوظائفه، بوقوع جريمة أو جنحة، إخبار وكيل الجمهورية، بشكل فوري، مع تمكنه بجميع المعلومات، الحاضر أو القرارات المرتبطة [بهذه الإختلالات].

11) من خلال القانون المقارن نجد بأن المحاسب العمومي باعتباره موظفاً عمومياً، ملزم بالتبليغ عن الإختلالات الجنائية التي يلاحظها إبان قيامه بوظائفه، وهذا ما نصت عليه المادة 40 في قانون المسطرة الجنائية الفرنسية بتعين على كل سلطة، كل ضابط عمومي أو موظف، علم أثناء قيامه بوظائفه، بوقوع جريمة أو جنحة، إخبار وكيل الجمهورية، بشكل فوري، مع تمكنه بجميع المعلومات، الحاضر أو القرارات المرتبطة [بهذه الإختلالات] كما أن القانون الجنائي المغربي يشير في الفصل 299 ... يعاقب بالجس من شهر إلى سنتين وغرامة من مائتين إلى ألف درهم أو بإحدى هاتين العقوبتين وحدها، من علم بوقوع جنابة أو شرع فيها ولم يشعر بذلك السلطات فوراً.

12) المواد 74 و 75 - مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات المحلية، مرجع سابق.

13) المرسوم 576-76 بتاريخ 5 شوال (30 شتنبر 1976) بسن نظام لمحاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها. الجريدة الرسمية عدد 3335 مكرر، بتاريخ 6 شوال 1396 (فاخ أكتوبر 1976).

العام لمعايير ومقومات الشفافية والنجاعة والفعالية وجودة الخدمات العمومية.

و من خلال المرجعية النظرية التي تحكمت في صياغة المرسوم المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها (3 يناير 2010) يتبين بأن مسطرة الرقابة على تنفيذ النفقات، غير منسجمة ومتناسقة مع التصور الإصلاحي العام الذي مس النفقات العمومية للدولة. وهذا ما يمكن إثباته من خلال مقارنة هذه المنظومة الرقابية بالمقتضيات الواردة بالمرسوم المتعلق بمراقبة نفقات الدولة الصادر في 4 نوفمبر 2008⁽¹⁵⁾. بما يسمح بالوقوف عند أوجه التمايز الجوهرية الموجود بينهما، لاسيما فيما يتعلق بالموقع والوظيفة التي يمارسها المحاسب العمومي في كلتا المسطرتين.

لكن قبل ذلك، نرى من المفيد الوقوف عند دلالات إلغاء رقابة صحة الإلتزام بالنفقات Contrôle de la régularité المحاسب العمومي. وكذا مختلف التساؤلات والإشكاليات المرتبطة بها.

تساؤلات حول إلغاء مراقبة صحة الإلتزام بالنفقات وغياب آليات المواكبة

لا بد من التأكيد في البداية، على أن الرقابة القبلية المطبقة على نفقات الجماعات المحلية قد عرفت تحولاً نوعياً في مضمونها ومسارها من خلال إلغاء مراقبة صحة الإلتزام بالنفقات⁽¹⁶⁾ ضمناً بموجب المادة 9 من القانون رقم 45-08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية⁽¹⁷⁾ واستبدالها بمراقبة مالية Contrôle budgétaire. يمارسها المحاسب العمومي على مقترحات الإلتزام بالنفقات طبقاً لمقتضيات المادة 61 من مرسوم محاسبة الجماعات المحلية المنشأ إليه أعلاه. من خلال التحقق من العناصر التالية :

- توفر الإعتمادات والمناصب المالية
- الإدراج المالي للنفقة

• الفرضية الثانية : تتعلق بمخافة تحول هذه الوظيفة الإشعاعية إلى تدخل يمس باستقلالية الجماعات الترابية، من خلال ممارسة المحاسب العمومي بشكل غير مباشر لمراقبة الملاءمة Le contrôle d'opportunité التي لا تدخل في نطاق اختصاصاته التقليدية .

• الفرضية الثالثة : التي جُدها أكثر إقناعاً، تتمثل في تكريس مرسوم محاسبة الجماعات المحلية (3 يناير 2010) لتوجه عام يهدف إلى تقليص مجالات تدخل وزارة المالية في حقل التدبير المالي المحلي، من خلال تضيق اختصاصات المحاسب العمومي بما في ذلك إلغاء اختصاصات ومهام لا تعرقل بتاتا تنفيذ النفقات المحلية ولا تتناقض مع التوجه الإصلاحي الرامي إلى تخفيف المراقبة القبلية على الجماعات الترابية.

إن غياب مساطر تنظيمية يرسوم المحاسبة العمومية الخاص بالجماعات المحلية، تؤطر مهام التنسيق بين المحاسب العمومي والامر بالصرف، يعد من المؤشرات الدالة على وجود بنية قانونية وتنظيمية جامدة تعكس منطق المحاسبة العمومية التقليدية التي لم يعد بمقدورها التجاوب مع مستلزمات الفعالية والنجاعة والتدبير بواسطة الأهداف التي جُدها في أغلب الإصلاحات الميزانية والمحاسبانية الأجنبية.

المطلب الثاني : ارتهان منظومة الرقابة تبنية قانونية وتنظيمية جامدة ومنطية

جدر الإشارة في البداية، إلى أنه إذا كانت منظومة مراقبة المصاريف العمومية من خلال بعدها القانوني، تهدف إلى ضمان وتأمين التدبير الشرعي للإنفاق العمومي وحماية الأموال العامة من الاستعمال غيرالمقنن، فإنها تعد كذلك من خلال أبعادها الأخرى، من المؤشرات التي تمكن من قياس مستوى الحكامة المالية⁽¹⁴⁾ في التدبير المالي المحلي، باعتبارها تعكس مدى احترام المرفق

يستفاد من خلال هذه المقتضيات بأن المحاسب العمومي في ظل المرسوم السابق، كان بإمكانه بل من واجبه، تنبيه الأمر بالصرف في حالة رصد أخطاء مؤكدة وواضحة Manifestes ارتكبتها المصالح الأمرة بالصرف، وذلك للعمل على تصحيحها قبل التأشير على النفقة و أدائها. و في حالة عدم تجاوب الأمر بالصرف مع ملاحظات المحاسب العمومي، فإن هذا الأخير يكون ملزماً بالتأشير على النفقة بشكل فوري، مع إخبار وزير المالية بالملاحظات المسجلة.

إن التوجه الذي رسخه نظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية، من خلال عدم الإشارة إلى إلزامية المحاسب العمومي الإشعاع بوجود خروقات قانونية أو تدبيرية يتم ملاحظتها إبان أدائه للنفقات، لا يمكن استيعابه من الناحية المنطقية، لاسيما وأن هذا الإشعاع لا يوقف أداء النفقات N'est pas suspensif du paiement de dépenses كما تشير إلى ذلك المادة السابعة من مرسوم محاسبة الجماعات المحلية الملغى، وكما هو منصوص عليه في المادة 2-1617 L من المدونة العامة للجماعات الترابية بفرنسا، بحيث أن قيام المحاسب بإثارة انتباه الأمر بالصرف بوجود شكوك وخروقات مفترضة لا يشكل بأي حال من الأحوال أية عرقلة لتنفيذ القرارات المتخذة من طرف الأمر بالصرف.

إن تخجيم دور المحاسب وعدم تخويله صلاحيات التنبيه يطرح عدة استفسارات، يمكن صياغتها في ثلاثة فرضيات أساسية :

• الفرضية الأولى : إن عدم التنصيص صراحة على دور المحاسب العمومي في التنبيه والإشعاع بوجود خروقات تمس شرعية وصحة النفقات الجماعية، يعتبر نتيجة توجه يبنني على عدم جدوى وفعالية هذا الدور، وربما الاقتناع بعدم فعالية وجود هذه الوظيفة في حد ذاتها في مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات المحلية.

(14) محمد الشطون، التدبير المالي بالمغرب: سؤال الحكامة ووظيفة الرقابة، مجلة مسالك عدد مزدوج رقم 15-16، 2011، ص 5.

(15) المرسوم رقم 21235.07 صادر في 5 ذي القعدة 1429 (4 نوفمبر 2008) المتعلق بمراقبة نفقات الدولة، الجريدة الرسمية، عدد 5682 الصادرة في 13 نوفمبر 2008.

(16) المرسوم السابق بشأن مراقبة صحة الإلتزام بالنفقات الخاصة بالجماعات المحلية وهيئتها (30 شتنبر 1976) - م س.

(17) الدورية المشتركة بين وزير الاقتصاد والمالية و وزير الداخلية رقم 38 بتاريخ 21 ماي 2009 مذكرة الخازن العام للمملكة حول مسطرة تبليغ مقترحات الإلتزام بنفقات الجماعات المحلية للقباض الجماعيين، رقم 38/م ق و ت ش / ق م ح ت / بتاريخ 25 ماي 2009.

المجالس الجهوية للحسابات⁽²⁶⁾. التي أكدت ولا تزال وجود اختلالات هيكلية في تدبير النفقات سواء فيما يتعلق باحترام مقتضيات القانونية والتنظيمية⁽²⁷⁾. أو فيما يتعلق بضعف الحكامة في تخطيط وبرمجة هذه النفقات وتدبيرها العملي وتنبع وتقييم نتائجها.

وهكذا فإن فرضية اعتبار الرقابة القبلية متناقضة مع مبادئ الفعالية و الاقتصاد والنجاعة التي من المفترض أن تشمل التدبير المالي للجماعات الترابية. فإلى أي حد يعتبر إلغاءها بشكل شامل وقطعي بدون أية منهجية انتقائية في التطبيق حسب نوعية النفقة و وفق مستوى الكفاءة التدبيرية للمصالح الأمانة بالصرف حلا سديدا و مقنعا من الناحية النظرية والعملية؟ و إلى أي حد يمكن اعتبار تعويض هذه الرقابة القبلية بآليات قانونية وتنظيمية تسمح للمحاسب العمومي بممارسة مهام النصح والمواكبة والدعم للأمر بالصرف كما هو الحال في التجارب المقارنة الماثلة للنظام المالي والمحاسباتي المطبق بالمغرب حلا ناجعا من الضروري استحضاره عند إعداد النصوص التنظيمية المتعلقة بمالية و محاسبة الجماعات الترابية؟

إن الاقتراب من هذه الاشكاليات يقتضي أولا بناء منظور جديد لنظام محاسبة الجماعات الترابية، مع ما يتطلبه ذلك من ضرورة كشف بعض الخصائص الجوهرية التي تطبع منظومة الرقابة المواكبة التي يمارسها حاليا المحاسب العمومي. لاسيما ما يتعلق بعدم ملاءمتها لطبيعة النفقات وعدم اعتبارها لمستوى الكفاءات التدبيرية للمصالح الأمانة

القبلية للمحاسب، باعتبارها شكلت صمام أمان⁽²¹⁾ بالنسبة للأمرين بالصرف فيما يخص خصصين شرعية العمليات المالية.

و دون ترجيح تيار على آخر، فالنقاش حول الرقابة المالية والمحاسبية للجماعات الترابية لا بد أن يستقيم على منطلقات نظرية جديدة، ومقاربة براغماتية ترتكز على الجدوى من الرقابة ودورها الفعال ليس فقط في حماية شرعية النفقات فحسب، وإنما في تأهيل الجماعات الترابية و تدعيم قدراتها التدبيرية في تسيير المال العام.

انطلاقا من هذه الرؤية، يحق أن نساءل بصيغة استنكارية عن مدى إسهام رقابة صحة الإلتزام بالنفقات الملغاة في حماية الشرعية و في تطوير الأداء التدبيري للجماعات الترابية؟ لاسيما وأن هذه الرقابة كما ذكر، تعد رقابة شكلية ذات صبغة إجرائية مسطرية⁽²²⁾. تحصر على احترام القانون والمساطر⁽²³⁾ من خلال فحص أوراق الإثبات المدلى بها. دون إمكانية التحقق من مادية النفقة La matérialité de la dépense وإجازها على أرض الواقع. كما أنه في غياب أنظمة للمراقبة الداخلية Contrôle interne. فإن هذه الرقابة تتم بطريقة ميكانيكية دون أية آليات لتتبع و رصد أسباب الاختلالات والعمل على تقليص مخاطر Risques وقوعها.

وهكذا، فإن هذه الرقابة بالرغم من طابعها الوفاي⁽²⁴⁾. فإن تطبيقها بطريقة نمطية وشكلية⁽²⁵⁾. لم يساهم بشكل فعلي في التصدي لأسباب الأخطاء ذات الطابع القانوني وفي تحسين الأداء التدبيري للمصالح المالية للجماعة الترابية، وهذا ما تزكبه الخروقات المتواترة التي ترصدها

• صحة العمليات الحسابية لمبلغ الإلتزام
• مجموع النفقة التي تلتزم بها الجماعة المحلية أو المجموعة طيلة السنة التي أدرجت خلالها.

وينضح من خلال طبيعة هذه الرقابة، بأن المحاسب العمومي، لم يعد من صميم اختصاصاته، إثارة عدم شرعية النفقات الملتزم بها من قبل الأمر بالصرف، بل إن ممارسة هذا الاختصاص، قد أصبح غير ممكن. بحكم عدم توجيه الأمر بالصرف للوحدات المثبتة بالنفقات في مرحلة الإلتزام بالنفقات، وإرفاقها لاحقا بمبلغ الأمر بالدفع التعلق بها⁽¹⁸⁾.

وقد استند هذا الاصلاح على حجة تخفيف مسطرة المراقبة القبلية للنفقات، بل هناك من يرى بأن هذه المراقبة القبلية لشرعية النفقات لم تعد فعالة بالنظر لطابعها المرتكز على عقلانية قانونية شكلية، ولكونها تتغذى من رؤية معيارية تقليدية⁽¹⁹⁾ Conception normative traditionnelle لم تعد ملائمة للتطورات التي مست مناهج وغايات التدبير المالي العمومي المنحاز للمقاربات الإجلوساكسونية، القائمة على ترجيح منطق النتائج و آليات التدقيق والمراقبة الداخلية.

و إجمالا، فإن إلغاء مراقبة صحة الإلتزام بالنفقات التي مارسها المحاسب العمومي بشكل قبلي على النفقات، قد طرحت نقاشا سياسيا أكثر منه سجالا أكاديميا رصينا. بحيث توزع هذا النقاش بين توجه يدعم هذا الإلغاء و يعتبره منسجما مع روح اللامركزية الإدارية و التدبير المرتكز على النتائج⁽²⁰⁾. في مقابل توجه آخر يشدد على أهمية المراقبة

(18) من الاشكاليات العملية التي أفرزها عدم توصل المحاسب العمومي بالوحدات المثبتة مع مقترحات الإلتزام بالنفقات، عدم إمكانية تنبيه الأمر بالصرف بوجود اخطاء واختلالات يمكن أن تكون سببا في عدم التأشير على النفقة في مرحلة الأداء من خلال رقابة صحة النفقات، لاسيما وأن المرسوم قد أدرج في نطاق هذه المراقبة ضرورة لاداء بالاستندات المثبتة، النصوص عليها في الانظمة المعمول بها (المادة 74) . وهكذا فإن عدم التأشير يمثل مشكلة حقيقية بالنسبة للأمر بالصرف بعد تنفيذ الخدمة وإجاز الاشغال لفائدة الجماعة.

(19) HADDAD Abderrahmane. La gestion budgétaire locale : Les rationalités dominantes Les finances des collectivités locales dans les Etats du Maghreb. Actes des VI^{ème} journées Maghrebines de Droit, Marrakech les 15 et 16 Avril 2011. Imprimerie El Maârif Al Jadida. Rabat 2011.

(20) نصير مكاوي. تدبير مالية الجماعات المحلية، دار النشر، 2012. EMALIV. ص 16.

(21) محمد باهي. قراءة في القانون الجديد المنظم للمالية المحلية جريدة الصباح، عدد 2816. 30 أبريل 2009

(22) عبد اللطيف بروحو. ميزانية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية. رسالة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية REMALD. سلسلة مواضيع الساعة، عدد 70. 2011. ص 78.

(23) إن مراقبة صحة الإلتزام بالنفقات لم تكن بقدر كبير من التحديد والدقة بالنظر الى الصيغة العامة التي تضمنها الفصل 2 من مرسوم رقم 76-577 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بشأن مراقبة صحة الإلتزام بالنفقات الخاصة بالجماعات المحلية وهيئاتها، مرجع سابق. تهدف هذه المراقبة إلى التأكيد ما إذا كان الإلتزام صحيحا بالنسبة للقوانين والانظمة المطبقة عليه.

(24) نصير مكاوي. تدبير مالية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 16.

(25) KHEIDRI, Mustapha. Gouvernance financière du développement local. Séminaire organisé par la CGEM, op-cit.

(26) يوم دراسي حول مسؤولية التدبيرية في الجماعات المحلية منظم من قبل المجلس الجهوي للحسابات بالتعاون مع الغرفة الجهوية للحسابات بالجهة الوسطى بفرنسا، بالعيون 7 فبراير 2012، وثائق العمل : ص من 6 إلى 18.

(27) Rapport d'activités de la Cour des comptes pour l'exercice 2011.

بالصرف كما هو الحال بالنسبة للقواعد الرقابية المطبقة على الدولة، كما أنه يتعين الإشارة إلى عدم التنصيص على دور المحاسب العمومي في مجال النصح المالي لفائدة الأمر بالصرف باعتبار هذه الوظيفة إحدى المداخل الأساسية للقطعة مع ثوابت الأرتدوكسية المالية والمحاسبية.

عدم ملاءمة الرقابة وفق طبيعة النفقات والإمكانات التدبيرية للأمر بالصرف

عدم ملاءمة الرقابة حسب طبيعة النفقات وأهميتها

يتضح من خلال مرسوم محاسبة الجماعات المحلية، بأن منظومة الرقابة الموابكة التي يقوم بها المحاسب العمومي، تتسم بنوع من الجمود وغياب المرونة، بالنظر لتطبيقها لمعايير موحدة وجاهزة Standard دون اعتبار لنوعية النفقات الخاضعة للرقابة، بحيث أن المساطر المعتمدة سواء في مرحلة الإلتزام بالنفقة (المراقبة المالية - Contrôle budgétaire) أو عند أداء النفقة (مراقبة صحة النفقات Contrôle de validité de la dépense⁽²⁸⁾) تتم بشكل نمطي Systématique لا يراعي طبيعة النفقة وهامش المخاطر المرتبط بها la marge des risques وكذا مبلغها المالي. بما يجعل تدبير النفقات العمومية للجماعات الترابية بالرغم من إصدار المرسوم المتعلق بها بعد المرسوم المنظم لنفقات الدولة، ليس فقط خارج منطق الرقابة الترابية المطبقة في التجارب المقارنة فحسب، بل خارج كذلك نسق الإصلاحات الجوهرية التي مست التدبير المالي لنفقات الدولة.

في المقابل، فإن المرسوم المتعلق بمراقبة نفقات الدولة (4 نوفمبر 2008) جُده قد تبنى توجهها قانونيا مخالفا، يتأسس على مسلمة عدم وجود تطابق وتماثل بين جميع أنواع النفقات من حيث الأهمية والمخاطر، بحيث لم يتم إلغاء مراقبة صحة الإلتزام بالنفقات بشكل شامل كما هو الحال في النظام الرقابي المطبق على نفقات الجماعات الترابية، بل إن الإعفاء

لم يشمل سوى بعض أنواع النفقات⁽²⁹⁾ ذات الأهمية الضعيفة والتي لا تطرح مخاطر كبيرة في حالة وقوع اختلالات في تدبيرها.

عدم ملاءمة مساطر الرقابة حسب الكفاءات التدبيرية للمصالح الأمانة بالصرف

بالإضافة إلى غياب ملاءمة مسطرة الرقابة حسب طبيعة النفقة، فإن منظومة الرقابة على نفقات الجماعات المحلية يسري تطبيقها بشكل موحد على جميع الجماعات المحلية بغض النظر عن تفاوت إمكانياتها التدبيرية.

وعليه، فإنه لم يتم التنصيص على الآليات المسطرية الموابكة للجماعات الترابية في تنفيذ النفقات العمومية، ولم يتم الإشارة إلى ضرورة تقوية القدرات التدبيرية للأمر بالصرف كما لم يتم تأطير تدخل المحاسب العمومي في دينامية تتبع وتحسين جودة النفقات وتأهيل المصالح الأمانة بالصرف، كما هو الحال بالنسبة لنفقات الدولة.

في مقابل هذه المقاربة المحافظة والضيقة التي اعتمدها مهندسو منظومة مراقبة نفقات الجماعات المحلية، فإن مراقبة نفقات الدولة قد سلكت أجاها مفتحا على التطبيقات الجيدة Les bonnes pratiques الموجودة في النماذج المقارنة، لاسيما من خلال اعتماد الرقابة الترابية Le Contrôle modulé de la dépense de la dépense للنفقة والتي حدد المرسوم المتعلق بمراقبة نفقات الدولة (4 نوفمبر 2008) السالف الذكر بداية تطبيقها منذ فاتح يناير 2012⁽³⁰⁾.

وبشكل عام، فإن هذه الرقابة الترابية المطبقة على نفقات الدولة تبنى على تصور ديناميكي للرقابة، بحيث تعتبر بمثابة رقابة مخففة Contrôle allégé تطبق على المصالح الأمانة بالصرف التي تتوفر على المقومات التدبيرية الكافية، والتي يتم تقييمها من خلال افتتاحها تنجزه المفتشية العامة للمالية أو الخزينة العامة للمملكة، أو أية هيئة تفتيشية معتمدة بقرار للوزير المكلف بالمالية⁽³¹⁾.

وتتم عملية الافتحاص المتعلقة بتقييم المصالح الأمانة بالصرف، بالاستناد على نظام مرجعي Un Référentiel d'audit يركز على المحاور التدبيرية التالية :

- كفاءة التدبير المالي.
- الكفاءة في تنفيذ النفقات.
- كفاءة المراقبة الداخلية.
- الكفاءة التدبيرية للمعلومات.

كما أنه قد تم إسناد للخزينة العامة للمملكة مسؤولية وضع منظومة تتبع Système de suivi المصالح المستفيدة من الرقابة المخففة، من خلال التأكد من جودة سلامة مساطر تنفيذ نفقات الدولة وذلك بغاية معرفة مدى احتفاظ هذه المصالح على نفس الكفاءة التدبيرية⁽³²⁾ التي خولت لها الاستفادة من امتيازات الرقابة الترابية.

غياب التنصيص الصريح على دور المحاسب العمومي في مجال النصح المالي والقانوني

انسجاما مع التصور الضيق الذي طبع بنية المرسوم المتعلق بنظام محاسبة الجماعات المحلية (3 يناير 2010)، فإننا لا نجد ما يفيد صراحة أو ضمنا إمكانية المحاسب العمومي القيام بمهام الموابكة والدعم والمساعدة للجماعات المحلية، وذلك على خلاف المنظومة الرقابية لنفقات الدولة، بحيث جُده أن المادة 32 من المرسوم المتعلق بمراقبة نفقات الدولة (4 نوفمبر 2008) قد خولت بشكل واضح للمحاسبين العموميين القيام بهذا الدور، ذلك أنه بالإضافة إلى المهام الموكولة إليهم بمقتضى هذا المرسوم، فإنهم يقومون بمهمة المساعدة والاستشارة لدى المصالح الأمانة بالصرف.

و يعتبر هذا المقتضى الصريح، متناسقا تماما مع المنطق القانوني العام الذي يحكم المنظومة القانونية لتنفيذ نفقات الدولة، من خلال التأكيد على ضرورة نسج علاقات التعاون والتنسيق بين المحاسب و الأمر بالصرف في مجال تنفيذ النفقات، وهذا ما أكدته الخزينة

(28) المادة 74 من المرسوم المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها (3 يناير 2010)، مرجع سابق.

(29) حسب مقتضيات المادة 10 من المرسوم المتعلق بمراقبة نفقات الدولة (4 نوفمبر 2008) فإنه لا تخضع لمراقبة صحة الإلتزام بالنفقات : نفقات الموظفين والأعوان المرتبطة بالوضعية الإدارية والرواتب باستثناء تلك المتعلقة بقرارات التعيين والترسيم وإعادة الإدماج و تغيير الدرجة ومغادرة الخدمة، مهما كان مبلغها - النفقات المتعلقة بالحويلات والإعانات المقدمة للمؤسسات العامة والضرائب والرسوم والقرارات القضائية والإيجارات... - نفقات الموظفين والأعوان غير تلك المشار إليها أعلاه التي يقل مبلغها أو يساوي 5000 درهم - 4 - نفقات المعدات والخدمات التي يقل مبلغها أو يساوي عشرين ألف درهم.

(30) المادة 2 من المرسوم المتعلق بمراقبة نفقات الدولة (4 نوفمبر 2008) - م س.

(31) المادة 27 نفس المرجع.

(32) المادة 21 نفس المرجع.



المحلية (المقتضيات المتعلقة بتنفيذ النفقات).
يتضح مدى الارتهان للمنطق القانوني الضيق
المحكوم بخلفيات الارتدوكسية المالية التي
تضيق مجال المحاسب العمومي في نطاق
تنفيذ الميزانية المحلية فقط.

ولتأكيد الاختلاف الجلي في مضمون
المنظومتين الرقابيتين لنفقات الدولة
والجماعات الترابية. سنحاول من خلال
الجدول التالي القيام بجرد شامل للمفاهيم
والمصطلحات الموظفة من قبل المرسوم
المتعلق بنفقات الدولة وذلك من أجل إثبات
الاختلاف الجوهرى بين هذا النص وبين المنطق
القانوني الذي يحكم المرسوم المتعلق بنظام
المحاسبة العمومية للجماعات المحلية
(3 يناير 2010).

اختلاف الجهاز المفاهيمي المستخدم في المنظومتين المتعلقةتين بنفقات الدولة والجماعات المحلية

من خلال تفكيك بنية المرسوم المتعلق بمراقبة
نفقات الدولة (4 نوفمبر 2008) ومحاولة
استخراج المفاهيم الأساسية التي يركز
عليها، و مقارنتها بالمفاهيم و المصطلحات
القانونية الواردة بمرسوم محاسبة الجماعات
المحلية (3 يناير 2010). يتبين بأن التوجه
العام الذي سارت في إطاره نفقات الدولة
يتبنى المقاربة القانونية L'approche
juridique الموازية للمقاربة التدبيرية.
L'approche Managérielle في حين أنه من
خلال رصد و تحليل للحقل الدلالي
sémantique لمرسوم محاسبة الجماعات

العامه للمملكة في مختلف مذكراتها
الداخلية⁽³³⁾. بحيث أوكلت للمحاسب
العمومي مهمة دعم قدرات التدبير الميزانياتي
و المالي للمصالح الأمرة بالصرف. كما شددت
على هذه التوجهات من خلال التأكيد على
ضرورة ممارسة النصح المالي Le Conseil
financier ليس فقط من خلال مذكرات
الملاحظات Les notes de rejet. الموجهة
من طرف المحاسبين العموميين للآمرين
بالصرف بموجب اختصاصات المراقبة المخولة
لهم. بل يتعين ممارسة هذا النصح المالي
في جميع مراحل إعداد الطلبات العمومية
Les commandes publiques سواء في مرحلة
إعداد ملف الإعلان عن المنافسة، أو في مرحلة
تحضير ملف الإلتزام بالنفقة .

تصنيف المفاهيم الواردة بالمرسوم المتعلق بمراقبة نفقات الدولة (4 نوفمبر 2008) حسب دلالاتها

عدد تكرارها	المواد التي وردت بها	المفاهيم والمصطلحات	طبيعة الحقل الدلالي الذي تنتمي إليه هذه المفاهيم والمصطلحات
4 مرات	21-22-25-26	منظومة تتبع	مؤشرات وأدوات القياس
3 مرات	22-23-24	مؤشرات تتبع جودة تنفيذ النفقات	
3 مرات	27	النظام المرجعي للافتحاص	
3 مرات	12-15-27	نظام مراقبة داخلية	مناهج التقييم
8 مرات	15 - (م 27 : 6 مرات) - 31	نظام افتحاص	
مرتين	25-26	افتحاص جديد	اهداف الافتحاص
3 مرات	14-27	تقييم الكفاءة التدبيرية	
3 مرات	14-15-16	تخفيف إضافي لفائدة الأمر بالصرف	
مرتين	21-22	جودة تنفيذ النفقات	
مرة واحدة	21	سلامة مساطر تنفيذ النفقات	
مرة واحدة	26	التأهيل	موضوع الافتحاص
مرة واحدة	27	كفاءة التدبير المالي	
مرة واحدة	27	كفاءة المراقبة الداخلية	
مرة واحدة	27	الكفاءة التدبيرية للمعلومات	
مرة واحدة	32	مهمة المساعدة	
مرة واحدة	32	مهمة الاستشارة	مهام المحاسب العمومي
7 مرات	2-12-14-17-18-21-26-27	المراقبة الترابية	
مرة واحدة	12	المراقبة المخففة	
مرة واحدة	35	تقرير حول ظروف تنفيذ قانون المالية	
مرة واحدة	23	محيط تدبير نفقة المصلحة الأمرة بالصرف	
مرة واحدة	25	الإستنتاجات المستخرجة من منظومة تتبع الرقابة	تحليل محيط وظروف تنفيذ النفقات

33) Note de service TGR DRNC/ N°44 du 31 Décembre 2008 sur la mise en œuvre de la réforme du contrôle des dépenses de l'Etat. p. 21.

المرسوم (مرسوم نفقات الدولة) لا تتم من الناحية العملية بشكل مثالي ودون وجود إكراهات، وبالتالي، فإنه يتعين وضع المسافة الموضوعية بين القول بوجود تصور تدبيري يحكم بنية المرسوم المتعلق بنفقات الدولة وبين القول بأن هذا التصور التدبيري قد وجد فعلا طريقه للتطبيق. وهكذا فإن نظام الرقابة على نفقات الجماعات المحلية يعرف أزمة نص تنظيمي أولاً، تنضاف إليها مجموع الإعاقات المرتبطة بمنهجية تدبير الرقابة على أرض الواقع.

إن الطابع المتصلب الذي يكرسه مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات المحلية، والذي يوحي بتوجه رقابي كلاسيكي، ينضاف إلى غياب تصور شامل لنسق تدبير نفقات الجماعات الترابية و مراقبتها. وذلك بشكل متناقض ومعاكس لمبادرات الإصلاح التي مست فلسفة و منهجيات تدبير نفقات الدولة.

المطلب الثالث : عدم شمولية إصلاح منظومة الرقابة على نفقات الجماعات المحلية

لعل التساؤل/الإشكالية التي يفترض طرحه خارج الإطار القانوني و التقني الضيق، يتعلق بمدى إمكانية إصلاح منظومة الرقابة على نفقات الجماعات المحلية في غياب منظور كامل ومتعدد الأبعاد، لاسيما و أن التوجه الشمولي للرقابة الذي يأخذ بعين الاعتبار مختلف أبعاد الفعل الرقابي بات يشكل إحدى المظاهر الحديثة للتطور الذي عرفته النظريات الرقابية العمومية⁽³⁷⁾، و عليه، فإن التفكير في إصلاح الرقابة على الجماعات الترابية، لا يمكن أن ينفصل عن التفكير في الإصلاح الهيكلي للجماعات الترابية، بل أصبح من الضروري الحرص على ملاءمة هذه الإصلاحات والتأكد من كونها تساهم فعلا في تدعيم اللامركزية الإدارية⁽³⁸⁾، مع ما يتطلبه ذلك من وضع تصور نسقي يشمل مختلف أبعاد منظومة النفقات: التقنية والقانونية والمؤسسية والتدبيرية⁽³⁹⁾.

• اعتماد مرسوم نفقات الدولة للافتحاص كمنهجية لتقييم القدرات التدبيرية للمصالح الأمانة بالصرف، و ذلك بالإستناد إلى إطار مرجعي يحدد معايير و موضوعات التقييم.

• تحديد مرسوم نفقات الدولة الرفع من المؤهلات التدبيرية للمصالح الأمانة بالصرف في مجال تدبير نفقاتها العمومية كهدف أساسي لتدخل المحاسب العمومي، في مقابل غياب أية إشارة بمرسوم محاسبة الجماعات المحلية تحيل الى توجه النصح المالي والقانوني للأمر بالصرف.

• اعتماد منظومة الرقابة المتعلقة بنفقات الجماعات المحلية لإطار قانوني ساكن ومطبي Standard et statique لا يكف المقتضيات القانونية والتنظيمية لمسطرة الرقابة حسب نوعية النفقة (معيار المخاطر ومبلغ النفقة) وحسب القدرات التدبيرية للمصالح الأمانة بالصرف كما هو الأمر بالنسبة لمنطق الرقابة التراتبية المطبقة على مصالح الدولة.

عموما، فإن بنية اللغة المستخدمة في صياغة المرسوم المتعلق بنفقات الجماعات المحلية (الشق المتعلق بالنفقات)، تكشف عن رؤية منسجمة مع ذاتها، عملت على إعادة إنتاج قواعد المحاسبة العمومية الكلاسيكية، مع ما يقتضيه ذلك من تصور تقليدي لدور المحاسب العمومي، لا يمنحه موقعا فاعلا في دينامية التأهيل الذي من المفترض ان تحمله الدولة تجاه الجماعات الترابية.

في حين نجد بأن المفاهيم الموظفة بمرسوم نفقات الدولة، تعكس تصورا حاول خلق نوع من التوازن بين الإختصاصات الكلاسيكية للمحاسب العمومي و المتعلقة بالرقابة وتنفيذ الأوامر الصادرة عن الأمر بالصرف وبين المهام التي ترتبط بحقل التدبير العمومي بمختلف حمولاته النظرية والتطبيقية، مع التشديد على أن التجسيد العملي لمختلف التصورات التدبيرية التي يحملها هذا

إن محاولة القيام بجرد إحصائي للمصطلحات والمفاهيم ذات الدلالات التدبيرية التي اعتمدها المرسوم المتعلق بمراقبة نفقات الدولة، ليس الغاية منه تقديم قراءة وصفية لهذا المرسوم، بل إن ما نرمي إليه يتمثل في محاولة التأكيد على وجود توجه رقابي لنفقات الدولة يقضي بتدعيم مهام المحاسب العمومي في مجال النصح والمواكبة والتتبع والتأهيل للمصالح الأمانة بالصرف، في مقابل المقاربة الجامدة التي تخضع لها منظومة تدبير نفقات الجماعات المحلية والتي ظلت منغلقة في الحقل الدلالي Le Champ sémantique للمفاهيم المالية الكلاسيكية (التأشير - الإبتداه - المراقبة - تعليق التأشير، ...) في غياب بات ومطلق للمفاهيم ذات المحتوى التدبيري المنسجمة مع وظيفة المشورة المالية والمساعدة القانونية.

ومن خلال إعادة تركيب المصطلحات الموظفة في مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومرسوم "مراقبة نفقات الدولة" يمكن أن نخلص إلى جملة من الإستنتاجات التي تؤكد الفرضيات التي سبق الإدلاء بها:

• إيلاء النظام الرقابي على نفقات الدولة أهمية كبيرة لمنظومات تتبع تنفيذ النفقات بالاستناد على مؤشرات دقيقة لقياس أداء المصالح الأمانة بالصرف، على خلاف مرسوم الجماعات المحلية الذي أوكل للمحاسب إعداد البيانات والوضعيات ذات الطابع الإخباري فقط.

• تركيز منظومة رقابة النفقات المتعلقة بالدولة على تقييم أداء تدبير المصالح الأمانة بالصرف ليس فقط من حيث سلامة المساطر المطبقة، وإنما كذلك من حيث جودتها⁽³⁴⁾ ما يتطلب من المحاسب العمومي⁽³⁵⁾ من جهة الإلمام بالمساطر القانونية و من جهة أخرى الإطلاع على مختلف الجوانب التدبيرية التي تحيط بتنفيذ النفقات العمومية⁽³⁶⁾ وكذا القدرة على التقييم و التحليل و اقتراح الحلول التي من شأنها تجاوز الإختلالات.

(34) المادة 21 من المرسوم المتعلق بنفقات الدولة، مرجع سابق.

(35) حسب مقتضيات المادة 24 من المرسوم المتعلق بنفقات الدولة، يعد المحاسب العمومي كل نصف سنة وضعية تتبع النفقات الخاصة بكل مصلحة أمانة بالصرف بناء على مؤشرات تتبع جودة تنفيذ تلك النفقات ويوجهها إلى الخازن العام للمملكة.

(36) تشير المادة 23 من نفس المرسوم تنصب مؤشرات تتبع جودة تنفيذ النفقات على مسار تنفيذ النفقة وعلى أية معلومة أخرى متوفرة لها علاقة محيط تدبير نفقة المصلحة الأمانة بالصرف.

(37) خبيب جيري، إصلاح منظومة الرقابة المالية بالمغرب بين التقنين والتفعيل مجلة طننجيس مجلة القانون والاقتصاد لكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، العدد 10/2012، ص 179.

(38) KHEIDRI, Mustapha. Gouvernance financière du développement local. Séminaire organisé par la CGEM. op. cit.

(39) بالرغم من أن تقرير الجهوية الموسعة قد طرح بعض الإشارات القوية حول محاور الإصلاح التي يجب أن تتضمنها مالية الجهوية الموسعة، فإن هذه المقترحات ما زالت تحتاج الى مزيد من البحث والتدقيق من أجل استكشاف مكامن الخلل ومجالات الإصلاح الموازية بين منطق الانفتاح على التجارب الأجنبية والقانون المقارن وبين فهم واستيعاب خصوصية بنية الجماعات الترابية بالمغرب واكراهاتها.

وتحويلها إلى معلومات مساعدة في اتخاذ القرارات، مما سيؤدي إلى تهمين النصح المالي والرفع من فعاليته وجودته.

في هذا السياق، لابد من استحضار ورشة تطبيق نظام التدبير المندمج لنفقات الجماعات الترابية GID CT الذي عملت الخزينة العامة للمملكة بتنسيق مع وزارة الداخلية على تعميمه على مختلف الجماعات الترابية مع مطلع سنة 2014، باعتباره أحد الرهانات والتحديات الجسيمة، التي تشكل لا محالة أحد المحاور الأساسية في مسلسل إصلاح نظام المعلومات Système d'information المتعلق بالتدبير المالي لهذه الوحدات الترابية.

ولعل الخبرة التقنية و التنظيمية لتي راكمتها الخزينة العامة للمملكة من خلال تجربة منظومة التدبير المندمج لنفقات الدولة المطبقة ابتداءً من سنة 2009 بالنسبة لمصالح الدولة قد شكلت منطلقاً إيجابياً لنجاح هذا المشروع بالنسبة للجماعات الترابية، مما سيساهم بدون شك بشكل تدريجي على تحسين نوعية الخدمات المقدمة للجماعات الترابية وتقليص آجال تدبير الطلبات العمومية و تبسيط للمساطر و سهولة الحصول على المعلومات المالية المرتبطة بتنفيذ النفقات في زمن حقيقي Temps réel.

إضافة إلى الإنعكاسات البديهية على جودة تنفيذ النفقات الجماعية، فإن تطبيق هذه المنظومة من شأنه العمل على :

- ترشيد الموارد البشرية بالنسبة للخزينة العامة وكذا بالنسبة لمصالح الجماعات الترابية نظراً لتقليص مدة الإجازة و تعويض التدخل البشري بالتنفيذ الأوتوماتيكي لمجموعة من الإجراءات و المساطر الشكلية.

أمام هذا الواقع، أصبح من الضروري التفكير في إعادة النظر بشكل جذري في المنطلقات القانونية والتنظيمية والتدبيرية والتقنية لمراقبة الجماعات الترابية، تأسيساً على فكرة المسؤولية المزدوجة للدولة في السلامة القانونية للتدبير المالي والمحاسباتي العمومي، و في خلق التناسق و التجانس بين مكونات هذه المنظومة.

المطلب الرابع : إصلاح نظام المعلومات من خلال منظومة التدبير المندمج لنفقات الجماعات الترابية

يعتبر إصلاح نظام المعلومات Système d'information المتعلق بالتدبير المالي والمحاسباتي للجماعات الترابية حلقة أساسية محددة Determinante في تدبير فعال وناجح للنفقات العمومية، ومن ثم، فإن تأسيس منظومة معلوماتية مندجة بين المحاسب العمومي و الأمر بالصرف من شأنه أن يساهم بشكل كبير في سرعة تدفق المعلومات بين هذه المصالح و الرفع من جودتها. كما من شأنه أن يخفف من حجم المعاملات البيروقراطية التي تحيط بتبادل المعلومات بين المصالح، مما سيساهم في تقليص آجال إنتاج المعلومات كما سيتمكن من إعطاء الأمر بالصرف رؤية أكثر وضوحاً Une visibilité حول الوضعية المالية للجماعة في كل لحظة وحين، دون حاجة للتقيد بالمساطر الإدارية المطلوبة للاطلاع على المعلومات.

كما يجب التأكيد على أن وجود هذه المنظومة المشتركة، سينعكس حتماً على وظيفة النصح المالي المقدم للجماعات الترابية، من خلال الارتقاء بوظيفة المحاسب العمومي من وظيفة مسك الحسابات والتحكم في المعلومة⁽⁴⁴⁾ إلى مستوى إنتاج الخبرة المالية L'expertise financière و تحليل المعطيات

و بالمقارنة مع السياق الإصلاحية العام لمنظومة تدبير نفقات الدولة، يتبين بأن هذه الأخيرة قد اندرجت في إطار إصلاح هيكلي يتسم بقدر كبير من الوضوح La visibilité في التصور و النهج، كما يتميز برؤية شمولية تخص جميع مستويات تدبير النفقات، بحيث أن مسلسل هذا الإصلاح قد تبلور من الناحية التنظيمية مع الرسوم الصادر في 13 فبراير 2006 القاضي بدمج مديرية مراقبة الإلتزام بنفقات الدولة بالخزينة العامة للمملكة، كما شمل هذا الإصلاح عدة آليات لتنميط النفقات العمومية⁽⁴⁰⁾ وإدراجها في صيرورة إصلاح شامل للتدبير الميزانياتي La Réforme budgétaire من خلال ترسيخ التدبير المرتكز على النتائج La gestion axée sur les résultats على عوض منطق التدبير بواسطة الوسائل. و قد تجسد التدبير المرتكز على النتائج من الناحية القانونية والتقنية في شمولية الإعتمادات⁽⁴¹⁾ و التعاقد والشراكة⁽⁴²⁾ /Globalisation Contractualisation/Partenariat. كما ظهرت بعض المقاربات الجديدة في برمجة وتنفيذ وتقييم تدبير نفقات الدولة، من قبيل تدبير النفقات على المدى المتوسط (3 CMD سنوات) و مقارنة الميزانية المرتكزة على النوع الاجتماعي⁽⁴³⁾ Budget sensible au genre و إطلاق المنظومة المعلوماتية للتدبير المندمج لنفقات الدولة La gestion intégrée de la dépense المتعلق بتدبير النفقات العمومية للدولة.

في هذا السياق، فإن حالة الفراغ التنظيمي والتردد في إطلاق مبادرات إصلاحية جذرية لمحاسبة الجماعات الترابية، لم يعد له من مبرر تاريخي، لاسيما أمام رهانات تطوير اللامركزية الإدارية و بعد أن تبين بشكل واضح فشل مقاربات الوصاية التقليدية في تأهيل هذه الوحدات الإدارية وتمكينها من ممارسة حريتها واستقلاليتها في القرار والتدبير.

40) AIDEN El Hassania. Réforme budgétaire au Maroc : cadre juridique et institutionnel Revue Marocain d'audit et de développement, N° 21/2005.

41) Circulaire du Premier ministre en date du 25 décembre 2001 relative à l'adaptation de la programmation et l'exécution du budget de l'Etat au cadre de la déconcentration.

43) AL MOUJADIDI Noufissa. Les fondements de la budgétisation du genre au Maroc. Revue Marocaine d'audit et de développement. N° Spécial, 25/2008.

44) هناك مجموعة من الوضعيات و البيانات الحاسباتية و المالية التي يتعين على المحاسب العمومي إعدادها بشكل دوري، مما يمثل من الناحية العملية عينا إضافيا ينعكس سلبا على ادائه في مجال النصح المالي و المساعدة القانونية.

وختاما، إن التفكير في مراجعة نظام مراقبة نفقات الجماعات الترابية، بقدر ما يطرح إشكاليات وتساؤلات متخصصة ذات طابع تقني و قانوني، بقدر ما يطرح على محك المراجعة و النقد مختلف الأبعاد السياسية و التدبيرية المرتبطة جدليا بالمالية المحلية، و من هذا المنطلق، فإن صياغة مشاريع القوانين التنظيمية المتعلقة بمالية الجماعات الترابية والنصوص التنظيمية المرتبطة بها، تعد شأنًا عاما يتطلب حكمة جيدة، في منهجية إعدادها، بعيدا عن المنطق الضيق الرامي إلى بحث الأطراف المتدخلة في التدبير المالي المحلي عن إعادة فرض موقعها Repositionnement داخل منظومة الرقابة، في غياب تصور تنسيقي، يستحضر الغاية الإستراتيجية من التدبير المالي للجماعات الترابية، كأداة لتحقيق التنمية الشاملة التي لم تعد تختمل التأجيل في ظل مناخ سياسي واقتصادي دقيق للغاية.

الأوتوماتيكية (صحة الحسابات-العمليات الحسابية المتعلقة بمراجعة الأثمان، ...) بإمكانه الإسهام في تفادي بعض الأخطاء الشكلية التي تكون لها آثار على المسؤوليات القانونية الملقاة على عاتق المحاسب العمومي والأمر بالصرف.

و كما هو الشأن بالنسبة لأي مشروع، فإن حسن تطبيق منظومة التدبير المندمج لنفقات الجماعات الترابية لا يتوقف فقط على استحضار فرص النجاح Opportunités المتمثلة في تراكم الخبرة التقنية والتنظيمية لدى الخزينة العامة، بل يتطلب الأمر كذلك القيام بمواكبة مستمرة لهذا الورش الإصلاحى، و الإنتقال به من مجرد مشروع تقني إلى مشروع استراتيجي مما يتطلب انخراطا و تفاعلا إيجابيا لكل المتدخلين في تدبير النفقات العمومية للجماعات الترابية، لاسيما مصالح وزارة الداخلية باعتبارها سلطة الوصاية الموكول لها دعم ومساعدة الإدارة الجماعية على تطوير أدائها⁽⁴⁵⁾.

• تدعيم آليات المراقبة الداخلية، من خلال الإمكانية التي توفرها هذه المنظومة في مجال تتبع مسلسل تنفيذ النفقات ورصد الإختلالات المرتبطة بها، مما يمكن من اتخاذ التدابير الوقائية الممكنة لمواجهة المخاطر ذات الطابع التقني والمهني التي من شأنها تأخير تنفيذ الطلبات العمومية Les commandes publiques.

• الإسهام التقني في تخليق تدبير النفقات الجماعية، بحيث أن التنفيذ الأوتوماتيكي للمسااطر L'automatisation des procédures يقلص إلى أبعد الحدود التحكم البشري في وثيرة التنفيذ، كما أنه يمكن من تتبع مسار النفقة في مختلف مراحلها و بالتالي معرفة مكان الخلل وأسبابه الحقيقية.

• تدعيم سلامة التنفيذ القانوني Sécurité juridique للنفقات العمومية، بحيث أن وجود آليات المراقبة



Trésorerie de Rabat, 1930

(45) مادة 68 من القانون رقم 78-00 المتعلق بالبناق الجماعي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-02-271 بتاريخ 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) الجريدة الرسمية عدد 5058 - 16 رمضان 1423 (21 نوفمبر 2002) كما تم تعديله بالفانون رقم 17-08 عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009.







الخزينة العامة للمملكة
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