

***UNIVERSITE SIDI MOHAMMED BEN ABDELLAH
FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES, ECONOMIQUES
ET SOCIALES- FES***

FINANCES LOCALES

Abdesselam OUHAJJOU

SEMESTRE V/ DROIT PUBLIC

Année universitaire : 2017-2018

Objet du cours:

- étude des aspects juridiques et politiques des recettes et des dépenses des budgets des entités décentralisées;
- analyse du cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales;
- étude du processus budgétaire: élaboration, approbation, exécution et contrôle du budget.

CHAPITRE I- L'AUTONOMIE FINANCIERE

La notion d'autonomie renvoie à deux indices : d'abord, l'existence d'un pouvoir de décision en matière financière pour agir sur les recettes et les dépenses d'une part; et d'autre part, l'existence d'une quantité suffisante de ressources propres pour éviter la subordination de la CT à l'Etat accompagné d'un fiscal.

Nous envisagerons, donc, l'autonomie financière, en analysant les aspects juridiques et quantitatifs (I) l'étendue du pouvoir fiscal des collectivités territoriales (CT) (II).

I- ASPECTS JURIDIQUES ET QUANTITATIFS DE L'AUTONOMIE FINANCIERE

Les critères retenus pour l'autonomie financière renvoient à deux aspects importants: un aspect qualitatif qui se traduit par la capacité juridique de la CT en matière financière et aspect quantitatif lié aux ressources financières.

I.1. La capacité juridique des collectivités territoriales en matière financière

La capacité juridique des collectivités territoriales en matière financière est subordonnée à l'existence d'un pouvoir financier pour agir sur les dépenses et sur les recettes dans les limites prévues par la loi.

I.1.1. Le pouvoir financier en matière de recettes

Le pouvoir financier suppose la maîtrise du processus de la recette du début jusqu'au recouvrement.

Toutefois, l'observation de la réalité juridique permet de dégager les remarques suivantes:

- le pouvoir de créer la recette et d'en déterminer l'assiette échappe aux CT, il demeure une exclusivité qui relève du pouvoir législatif dans les Etats unitaires qui ont opté pour la décentralisation territoriale¹;

- le pouvoir financier en matière de fixation du montant de la recette revient au législateur: les CT ne peuvent prétendre à une fixation du montant de la recette. Cette compétence relève du pouvoir législatif avec quelques possibilités pour les CT de moduler les taux ou les montants pour certaines catégories de recettes à l'intérieur d'une fourchette préalablement définie.

- Les CT n'assument pas le recouvrement de la totalité de leurs recettes fiscales.

En pratique, cette phase est assumée par deux niveaux d'administration selon la nature des recettes concernées: l'administration déconcentré qui procède au recouvrement des principales recettes et l'administration décentralisée.

¹ Le principe de l'exclusivité de la compétence du législateur en matière de création d'impôts nationaux et locaux a été défendu par certains auteurs sur le fondement de l'article 14 de la déclaration de 1789 : « Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la qualité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

I.1.2. Le pouvoir financier en matière de dépenses

Il est possible de dire que le pouvoir de décider d'une dépense de la CT est de la compétence de l'assemblée délibérante qui, l'exerce par le biais de son exécutif. L'acte qui consiste à décider de l'engagement la dépense locale se réalise à la "libre appréciation" de l'ordonnateur, à la suite du vote du budget, pour exécuter les dépenses inscrites et autorisées pour l'année. On peut considérer à ce propos que l'ordonnateur agit en dehors des contraintes. Toutefois, les systèmes juridiques en la matière dans les Etats décentralisés limitent les prérogatives des CT en leur souscrivant des obligations portant sur l'exécution de dépenses dites « dépenses obligatoires », l'interdiction d'inscrire certaines dépenses qui ne "présentent pas un intérêt public local".

I.2. L'aspect quantitatif: l'indépendance financière

L'autonomie financière des collectivités territoriales est conditionnée par un aspect quantitatif qui porte sur la capacité des CT à disposer de moyens financiers suffisants pour couvrir la totalité de leurs charges.

II- LA PLACE DU POUVOIR FISCAL DANS LA DETERMINATION L'AUTONOMIE FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La détention d'un pouvoir fiscal autonome détermine largement l'autonomie financière d'une collectivité. Toutefois, l'observation de la fiscalité locale révèle l'importance du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire en la matière.

I.1. La notion « d'autonomie fiscale »

Selon Jacques Blanc, La notion d'autonomie fiscale revêt deux dimensions² :

- une dimension quantitative: elle est liée au montant, en valeur absolue, des recettes provenant de l'impôt;

- une dimension qualitative : elle suppose la reconnaissance, aux assemblées délibérantes, d'une marge de manœuvres, d'ailleurs souvent limitée à la fixation des taux.

II2. Les variantes de l'autonomie fiscale

Plusieurs cas de figure peuvent être cités³ :

- **le système le plus défavorable à l'autonomie qui supprime** toute possibilité pour les collectivités territoriales de fixer le taux de leurs impôts, en remplaçant les taxes par des dotations;

² Jacques BLANC, « Un modèle méridional d'autonomie fiscale des collectivités territoriales », RFFP n°81, Mars 2003, pp. 77- 90.

³ Cette classification est établie par Jacques BLANC, op.cit.

- l'affectation aux collectivités territoriales d'une part du produit des impôts d'Etat ;

- la reconnaissance de compétences normatives aux collectivités, sur les grands impôts d'Etat;

- l'attribution aux collectivités, de grands impôts productifs, précédemment perçus par l'Etat ou institués ex nihilo, aux variations de taux encadrées par le législateur;

- l'institution d'impôts exclusivement locaux, assortis d'une marge de manœuvres;

- le modèle idéal : c'est le cas de l'Espagne où l'Etat ne peut rien percevoir sur les territoires des communautés autonomes « de régime foral ». En contrepartie, ces communautés autonomes lui versent une contribution (dite « cupo »), afin de participer au financement des activités d'ordre régalien (diplomatie, défense).

CHAPITRE II- LE PERIMETRE NORMATIF DES FINANCES LOCALES

Les finances locales s'inscrivent dans un périmètre normatif renouvelé par la publication des lois organiques relatives aux collectivités territoriales et les perspectives offertes par l'autonomie financière qui leur est désormais associée. Ce nouveau périmètre précisé par la loi organique n° 113-14 relative aux communes, de la loi organique n° 111-14 relative aux régions et de loi n° 112-14 relative aux préfetures et provinces⁴ conduit à fixer, pour chaque catégorie de collectivités territoriales l'architecture de son budget, ses ressources, ses dépenses ainsi que les différentes étapes du processus budgétaire. Il est à noter que les finances de ces entités étaient organisées par la loi n° 45-08 du 18 février 2009 relative à l'organisation des finances des collectivités territoriales et de leurs groupements⁵. Toutefois, l'organisation de leurs ressources fiscales propres demeure soumise à la loi n°47-06 du 30 novembre 2007 relative à la fiscalité des collectivités territoriales⁶.

Chaque collectivité territoriale est dotée d'un pouvoir budgétaire et l'exerce notamment au travers l'adoption de son budget. Mais ce pouvoir est strictement encadré par la constitution (I) qui a confié au législateur le soin de fixer les règles budgétaires s'appliquant aux budgets locaux ainsi que les mesures financières et fiscales s'imposant aux collectivités territoriales. Toutefois, le rôle du pouvoir réglementaire demeure important dans la mesure où il intervient pour expliciter l'application des dispositions de la loi (II).

⁴ B.O du 18-2- 2016.

⁵ BO. N°5714 du 5-3-2009.

⁶ B.O. N°5584 du 6 décembre 2007.

SECTION I- LES SOURCES CONSTITUTIONNELLES

Les finances locales évoluent dans un contexte de décentralisation dont les principes, les moyens et les compétences sont précisés par la constitution.

I. Les principes d'organisation territoriale

La constitution précise dans son article premier que « *L'organisation territoriale du Royaume est décentralisée. Elle est fondée sur une régionalisation avancée* ». L'exercice du pouvoir est assumé dans le cadre de l'alternance démocratique⁷ sur la base des élections libres, sincères et transparentes qui constituent le fondement de la légitimité de la représentation démocratique⁸.

En consacrant le principe de libre administration la constitution offre des possibilités élargies à la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et la création d'un environnement favorable à leur contribution au développement humain intégré et durable. Le dispositif constitutionnel élargi, également, les possibilités de participation des citoyennes et des citoyens, à travers des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation mis en place par les Conseils des régions et les Conseils des autres collectivités territoriales, à l'élaboration et le suivi des programmes de développement⁹.

Aussi, la constitution met en avant le principe de subsidiarité en disposant, dans son article 140, que: « *Sur la base du principe de subsidiarité, les collectivités territoriales ont des compétences propres, des compétences partagées avec l'État et celles qui leur sont transférables par ce dernier. Les régions et les autres collectivités territoriales disposent, dans leurs domaines de compétence respectifs et dans leur ressort territorial, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions* ».

⁷ Art. 10.

⁸ Art.11.

⁹ Art.139.

I.2. Les moyens et les compétences financières

Tout d'abord, il faut préciser que les collectivités territoriales disposent de ressources financières propres et de ressources transférées par l'Etat. La constitution impose l'obligation d'accompagner tout transfert de compétences vers les régions et les autres collectivités territoriales, d'un transfert de ressources correspondantes¹⁰.

L'article 71 de la constitution précise que seul le pouvoir législatif est compétent pour fixer le régime fiscal et l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts. Cette compétence législative porte sur toutes les impositions y compris les impôts locaux.

De même l'article 39 de la constitution éloigne toute possibilité de disposer d'une liberté fiscale pour les conseils délibérants. Cet article stipule: « *Tous supportent, en proportion de leurs facultés contributives, les charges publiques que seule la loi peut, dans les formes prévues par la présente Constitution, créer et répartir* ».

Ainsi, tout en consacrant le principe de libre administration, la constitution marocaine en limite la portée à l'instar d'autres pays à tradition unitaire. En se référant, à l'exemple français, source d'inspiration pour le législateur marocain, on remarque que la constitution française a dévolu une certaine compétence fiscale pour les collectivités territoriales mais qui doit être exercée dans un cadre législatif précisé¹¹.

¹⁰ Art. 141.

¹¹ Les aspects essentiels du principe de libre administration sont retracés par l'article 72-2 C : « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures.* »

II. LES DISPOSITIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES

II.1. Les dispositions législatives

La constitution a posé les bases d'une autonomie financière des collectivités territoriales et a confié au législateur le soin d'en préciser les modalités d'exercice à travers des lois organiques. Ainsi, la fiscalité locale, en tant que « *faculté contributive* », relève du pouvoir législatif¹². De même pour la matière budgétaire et les principes budgétaires applicables aux collectivités territoriales.

Les lois organiques relatives aux collectivités territoriales détaillent les finances locales au travers les modalités d'élaboration et d'adoption des budgets locaux, des ressources des collectivités territoriales, des autorisations de programmes, des organes chargés du contrôle. Il s'agit des lois organiques suivantes:

- La loi organique n° 113.14 relative aux régions ;
- La loi organique n° 112.14 relative aux préfetures et provinces ;
- La loi organique n° 111.14 relative aux communes.

D'autre part la loi n°47-06¹³ a institué 17 taxes au profit des collectivités territoriales et déterminé les règles d'assiette, les modalités de recouvrement et les sanctions applicables en cas de manquement aux obligations.

La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrés à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

¹² Art. 39 de la constitution.

¹³ Loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités territoriales, B.O n°5584 du 6 décembre 2007.

Les finances locales sont également soumises à des dispositions législatives incluses dans différents textes de lois :

- la loi n°61-99 du 3 avril 2002¹⁴ relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics;
- la loi n° 41-90 du 10 septembre 1993 instituant les tribunaux administratifs¹⁵;
- la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières¹⁶.

II.2. Les dispositions réglementaires

Les dispositions réglementaires portent notamment sur les aspects suivants :

- les dispositions financières et comptables générales¹⁷ ;
- les attributions du ministère de l'intérieur en matière de tutelle sur les collectivités territoriales¹⁸ ;
- les attributions du ministère des finances et de la trésorerie générale du royaume ;
- les décrets portant règlement de la comptabilité des collectivités territoriales et de leurs groupements¹⁹ ;
- les décrets pris pour l'application de la loi sur les finances locales.

Mais, en réalité, la fiscalité et les finances locales se réalisent à travers l'élaboration et l'adoption des budgets locaux- actes réglementaires. Chaque collectivité territoriale, élabore son cadre budgétaire par le moyen de son

¹⁴ B.O du 2 mai 2002.

¹⁵ B.O du 3 novembre 1993.

¹⁶ B.O du 15 août 2002.

¹⁷ L'art. 54 de la loi n°45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités territoriales et de leurs groupements stipule à ce propos : « Les règles de la comptabilité publique applicables aux collectivités territoriales et aux groupements sont fixés par décret pris sur proposition du ministre chargé des finances et du ministre de l'intérieur.

¹⁸ L'art. 60 de la loi précitée précise que le ministre de l'intérieur fixe par arrêté, toute dispositions de nature à assurer la bonne gestion des finances des collectivités territoriales.

¹⁹ Décret n° 2-09-441 du 3 janvier 2010 portant règlement de la comptabilité des collectivités territoriales et de leurs groupements, B.O n° 5814 du 18-2-2010.

budget²⁰ lequel est adopté à la suite d'une délibération de l'assemblée délibérante²¹ qui revêt un caractère réglementaire.

CHAPITRE III- LES PRINCIPES BUDGETAIRES

Tout comme l'Etat, les collectivités territoriales sont soumises à de nombreuses règles destinées à encadrer leurs actes d'ordre financier. Dans l'élaboration et le vote du budget, les collectivités territoriales doivent respecter un certain nombre de principes. Il s'agit du principe de l'annualité (Section I), du principe de l'unité (Section II), du principe de l'universalité (Section III), du principe de la spécialité (Section IV) et des principes de l'équilibre et de la sincérité (Section V).

SECTION I- LE PRINCIPE DE L'ANNUALITE BUDGETAIRE

Conformément à la règle de l'annualité, le budget est l'acte par lequel est prévu et autorisé, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de la collectivité territoriale (I). Toutefois, les textes juridiques admettent des dérogations à cette règle (II).

I. Enoncé

A L'instar du budget de l'Etat, le budget de la collectivité territoriale est établi et voté pour un exercice financier de 12 mois. L'exercice budgétaire commence le 1er janvier et s'achève le 31 décembre²².

Le principe de l'annualité comporte deux conséquences:

²⁰ Art. 16 du décret précité.

²¹ Art. 17 du décret précité.

²² Articles 153, 166 et 145 respectivement de la loi organique n° 111-14 relative à la communes, de la loi organique n° 113- 14 relative aux régions et de loi n° 112- 14 relative aux préfetures et provinces.

- le budget est votée annuellement: le budget doit être soumis à l'approbation du conseil de la collectivité territoriale et sanctionné par un vote de l'assemblée délibérante;

- l'antériorité de l'autorisation budgétaire: le pouvoir délibérant accorde son autorisation budgétaire avant le commencement de l'exécution et qui n'est valable que pour un an.

Néanmoins, pour éviter des discontinuités dans le fonctionnement des collectivités territoriales, les lois prévoient des aménagements.

II. Aménagements

Des aménagements sont prévus par la loi. Tout d'abord, les crédits de fonctionnement ouverts au titre d'un budget et non engagés à la clôture de l'exercice budgétaire tombent en annulation. Ensuite, les crédits de fonctionnement engagés et qui n'ont pas donné lieu à paiement à la clôture de l'exercice peuvent être reportés sur l'année suivante. Les lois précisent que les crédits de paiement concernant les dépenses d'équipement de la deuxième partie du budget sont reportés sur le budget de l'année suivante.

Des aménagements sont possibles également conformément aux lois organiques relatives aux collectivités territoriales. Ainsi, l'équilibre des budgets des années ultérieures peut être lié à des engagements inclus dans les conventions, les garanties accordées, la gestion de la dette de la collectivité territoriale, les crédits d'engagement et les autorisations de programmes entraînant des charges financières pour la collectivité territoriale.

SECTION II- LE PRINCIPE DE L'UNITE BUDGETAIRE

Le principe de l'unité a pour objet principal de permettre d'assurer un meilleur contrôle des élus sur le budget. Cependant, pour des raisons diverses, l'application de ce principe (I) est accompagnée de dérogations (II).

I. Enoncé

Le principe de l'unité oblige à faire apparaître l'ensemble des recettes et des dépenses du budget dans un document unique. De cette manière, le conseil délibérant peut discuter et voter le budget en connaissance de l'ensemble des opérations financières.

Toutefois, cette acception de l'unité budgétaire n'est plus de mise en raison des aménagements et même des exceptions sous forme de budgets autonomes d'entités émanant de la collectivité territoriale.

II. Aménagements

Le budget de la collectivité territoriale peut se présenter sous forme de plusieurs documents distincts. Outre le budget principal, la loi prévoit les budgets annexes et les comptes spéciaux.

II.1. Les budgets annexes²³

En vertu des lois organiques relatives aux collectivités territoriales, les budgets annexes sont créés par l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur. Ils ont pour objet de décrire des opérations financières de certains services qui n'ont pas la personnalité morale et dont l'activité tend, essentiellement, à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à rémunération.

Les budgets annexes sont structurés en deux parties : une première partie qui comprend les recettes et les dépenses de fonctionnement ; et une deuxième partie comportant les dépenses d'équipement et les ressources affectées à ces dépenses. Les deux parties sont, obligatoirement, présentés en équilibre.

La préparation, l'approbation, l'exécution et le contrôle des budgets annexes est effectué dans les mêmes conditions que celles prévues pour le budget.

²³ Articles 169,161et 182 respectivement des lois n° 111-14, 112-14 et 113-14.

II.2. Les comptes spéciaux²⁴

La création des comptes spéciaux relève de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur, qui intervient par arrêté sur la base d'un programme d'emploi établi par l'ordonnateur en exécution des délibérations du conseil.

La création des comptes spéciaux est destinée soit à encadrer des opérations qui ne peuvent être commodément incluses dans le cadre du budget, soit à décrire des opérations en conservant leur spécificité et en assurant leur continuité d'une année budgétaire sur l'autre ou pour garder trace, sans distinction d'année budgétaire, d'opérations qui se poursuivent pendant plus d'une année.

Les lois organiques relatives aux collectivités territoriales prévoient deux catégories de comptes spéciaux comprennent les comptes d'affectation spéciale et les comptes de dépenses sur dotations.

Section III- Le principe de l'universalité budgétaire

L'objectif du principe de l'universalité, comme c'est le cas pour l'ensemble des autres principes budgétaires, est de faciliter le contrôle du pouvoir délibérant sur le pouvoir exécutif, et il complète plus particulièrement le principe de l'unité budgétaire.

En effet, le principe de l'universalité budgétaire constitue le corollaire du principe de l'unité, car il oblige les autorités budgétaires, non seulement à présenter la totalité des prévisions de recettes et de dépenses dans un document unique, mais à effectuer cette présentation en respectant deux règles précises (I) qui connaissent certains assouplissements (II).

I. La règle de non-affectation

²⁴ Articles 170, 162 et 183 respectivement des lois n° 111-14, 112-14 et 113-14.

La règle de non affectation interdit qu'une recette particulière soit affectée à une dépense particulière. Cette règle est évoquée par les lois organiques relatives aux collectivités territoriales qui précisent qu'il ne peut y avoir affectation d'une recette à une dépense, parmi celles qui concourent à former le total de la première partie du budget et des budgets annexes.

II. La règle de non compensation

L'universalité budgétaire consiste à interdire la compensation entre les recettes et les dépenses (règle du produit brut, de la non compensation ou de la non contraction) ; et aussi à éviter l'affectation de recettes particulières au financement de dépenses spécifiques (règle de la non affectation des recettes aux dépenses). Cette règle de non compensation oblige d'inscrire dans le budget toutes les dépenses et toutes les recettes, sans contraction entre-elles.

Cette règle permet certains assouplissements, puisque les lois organiques admettent que l'affectation d'une recette à une dépense a lieu dans le cadre de la deuxième partie du budget et des budgets annexes et dans le cadre des comptes spéciaux.

SECTION IV- Le principe de spécialité budgétaire

Le principe de la spécialité budgétaire organise la présentation des recettes et des dépenses des entités publiques de façon à ce que l'organe délibérant connaisse l'origine de chaque recette et la destination de chaque dépense. Après avoir défini ce principe (I), il convient de voir comment il est appliqué au niveau des budgets des collectivités territoriales (II).

I. Enoncé général

La règle de la spécialité budgétaire concerne, d'une manière générale, la présentation, mais surtout l'exécution des dépenses publiques. Les autorisations relatives aux dépenses sont spécialisées, c'est-à-dire que les crédits ne peuvent être utilisés que pour une catégorie précise de dépenses. Les crédits ouverts par la loi de finances sont affectés à une dépense déterminée. En vertu des dispositions de la loi organique relative à la loi de finances « *les dépenses du budget général sont présentées, à l'intérieur des titres, par chapitres, subdivisés en programmes, régions et projets ou actions* »²⁵. L'autorisation d'un crédit ne porte pas seulement sur un montant mais également sur un objet. Il n'est pas possible d'utiliser des crédits ou un surplus de crédits pour un objet différent. Cependant, des assouplissements ont été apportés. Il est parfois possible au pouvoir réglementaire de virer (changer d'objet) ou de transférer des crédits (changer de destinataire).

II. Application du principe dans le cadre des budgets locaux

Les dépenses du budget de la collectivité territoriale sont présentées par chapitres dans des articles subdivisés en programmes et projets ou actions. Les dépenses des budgets annexes sont présentées à l'intérieur de chaque article par programmes, et le cas échéant, par programmes subdivisés en projets ou actions.

Les dépenses des comptes spéciaux sont présentées par programmes, et le cas échéant, par programmes subdivisés en projets ou actions.

Les engagements de dépenses doivent rester dans la limite des autorisations budgétaires. Ces engagements sont subordonnés à la disponibilité des crédits budgétaires pour les opérations de travaux, de fournitures, de services, des opérations de transfert des ressources et la disponibilité des postes budgétaires pour le recrutement.

²⁵ Article 38 de la loi organique relative à la loi de finances, BO. Du 18-6-2015.

SECTION V- Les principes d'équilibre et de sincérité budgétaire

Les lois posaient pour les budgets des collectivités territoriales une obligation d'équilibre. Cette obligation s'est précisée avec les lois organiques relatives aux collectivités territoriales de 2015 aux termes desquelles le budget doit être en équilibre réel. Cet équilibre étant apprécié en partie de fonctionnement comme en partie d'équipement (I). Aussi, les informations budgétaires adressées aux membres de l'assemblée délibérante doivent respecter le principe de sincérité. Ce principe suppose que l'ensemble des produits et des charges inscrites au budget soit évalué de façon sincère (II). Toutefois, son application au Maroc soulève, encore, des problèmes en raison de son introduction récente.

I. Le principe de l'équilibre

Le principe de l'équilibre est envisagé au niveau de l'Etat dans un objectif d'efficacité des finances publiques. Il est possible alors de tolérer un déséquilibre dans l'objectif de réaliser un équilibre économique et financier. Cependant, les collectivités territoriales sont soumises à une obligation d'équilibre rigoureux.

I.1. La signification générale du principe de l'équilibre

L'application rigoureuse et de manière absolue de la règle de l'équilibre remonte au XIX^{ème} siècle jusqu'aux premières années du XX^{ème} siècle. Il s'agissait d'un équilibre arithmétique selon lequel les recettes publiques doivent être égales aux dépenses publiques.

Ainsi, la situation idéale apparaît comme étant celle d'une adéquation entre les recettes et les dépenses sans réaliser un déficit ou un excédent.

Cette façon d'envisager l'équilibre budgétaire a été remise en cause à la suite de l'avènement de l'Etat interventionniste. L'instrumentalisation des

finances publiques pour mener des actions aux niveaux économiques et sociales admet l'acceptation du déséquilibre budgétaire. ce dernier est compensé de différentes manières:

- le recours à la création de monétaire, mais cela comporte des risques d'inflation et de crise économique ;
- la réduction des dépenses publiques;
- le recours à l'emprunt.

I.2. L'application du principe de l'équilibre aux collectivités territoriales

Si le principe d'équilibre budgétaire n'a pas au niveau national un caractère véritablement contraignant, la loi impose aux collectivités territoriales d'adopter des budgets en équilibre : l'ensemble des dépenses inscrites doit être couvert par des recettes prévisibles.

Très concrètement et tel qu'il est défini par les lois organiques relatives aux collectivités territoriales²⁶, le budget doit être équilibré dans chacune de ses parties. Lorsqu'un excédent prévisionnel est dégagé de la première partie, il est affecté, obligatoirement, à la deuxième partie du budget. Les recettes de la deuxième partie ne peuvent avoir pour contrepartie des dépenses de la première partie.

II. Le principe de sincérité

En finances publiques, la notion de sincérité se traduit par un principe consacré par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 2 juin 2015. Son article 10 stipule que:
« *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et*

²⁶ Art. 164, 146 et 154 respectivement des lois n°111-14, 112-14 et 113-14.

des charges de l'Etat. La sincérité des ressources et des charges s'apprécie compte tenu des informations disponibles au moment de leur établissement et des prévisions qui peuvent en découler ».

Bien que le principe de sincérité budgétaire soit nécessaire, certains juristes le considèrent cependant comme étant difficile à appliquer. De ce fait, il en ressort, alors, une contradiction entre la théorie du principe de sincérité, et sa mise en application.

Au niveau des collectivités territoriales les lois organiques en la matière précisent que le budget doit présenter une image sincère de l'ensemble de leurs recettes et de leurs charges. L'évaluation de la sincérité des recettes et des charges se fait selon les données disponibles au moment de la préparation du budget et les prévisions qui en résulteraient.

CHAPITRE IV-L'ELABORATION, LE VOTE ET L'APPROBATION DU BUDGET DE LA COLLECTIVITE TERRITORIALE

A l'instar du budget de l'Etat, le budget d'une collectivité territoriale est l'acte par lequel est prévu et autorisé, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de la collectivité territoriale.

L'élaboration du budget de la collectivité territoriale suppose l'élaboration d'un projet de budget par l'autorité exécutive sur la base d'une nomenclature budgétaire préétablie. Ce projet doit être élaboré conformément à la programmation triennale établie par la collectivité territoriale, et être accompagnée de documents avant d'être soumis à l'assemblée délibérante. Cette dernière l'examine et le vote selon des modalités prévues par les textes juridiques. Une fois adopté le budget doit recevoir le visa de l'autorité de contrôle.

L'analyse du processus budgétaire des collectivités territoriales nécessite tout d'abord, la présentation des documents et de la nomenclature budgétaires (Section I), avant de traiter le processus d'élaboration du budget par les organes de la collectivité territoriale et son approbation par les autorités de contrôle (Section II).

SECTION I- LES DOCUMENTS ET LA NOMENCLATURE BUDGETAIRE

L'élaboration du budget de la collectivité territoriale est soumise à des modalités juridiques obligatoires précisées par les lois organiques et les textes réglementaires relatifs aux collectivités territoriales. Ces modalités concernent les documents budgétaires (I) et la nomenclature budgétaire portant sur les règles de présentation (II).

I. Les documents budgétaires

Le budget d'une collectivité territoriale peut comprendre des budgets annexes et des comptes spéciaux

I.1 Le budget

Le budget est l'acte par lequel est prévu et autorisé, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de la collectivité territoriale.

Le budget est un acte de prévision car il établit un état estimatif des recettes et des dépenses à réaliser pendant l'année à venir. Cette définition entraîne deux conséquences : tout d'abord, le budget est un acte d'autorisation car il s'agit d'un acte juridique, pris à la suite d'un vote de la collectivité territoriale ; ensuite, il est un acte qui autorise le pouvoir exécutif à procéder au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses.

I.2. Les budgets annexes

Les budgets annexes ont pour objet de décrire des opérations financières de certains services qui n'ont pas été dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend, essentiellement, à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à rémunération.

Les budgets annexes sont structurés en deux parties: une première partie qui comprend les recettes et les dépenses de fonctionnement et une deuxième partie

qui comprend les dépenses d'équipement et les ressources affectées à ces dépenses. Ils sont présentés obligatoirement en équilibre.

Les budgets annexes sont préparés, approuvés, exécutés et contrôlés dans les mêmes conditions que celles prévues pour le budget.

Si les recettes de fonctionnement sont insuffisantes, une dotation de fonctionnement, prévue au titre des charges de la première partie du budget, permet la compensation. L'excédent éventuel des recettes de fonctionnement sur les dépenses est affecté, en premier lieu, au financement des dépenses d'équipement et, pour le surplus, pris en recette au budget.

L'insuffisance des ressources affectées aux dépenses d'équipement est compensée par une dotation d'équipement prévue à la deuxième partie du budget.

I.3. Les comptes spéciaux

Nous examinerons, successivement, l'objet et les différentes catégories des comptes spéciaux.

II.3.1. Objet:

Les comptes spéciaux ont pour objet:

- soit de décrire des opérations qui, en raison de leur spécialisation ou d'un lien de cause à effet réciproque entre la recette et la dépense, ne peuvent être commodément incluses dans le cadre du budget ;
- soit de décrire des opérations en conservant leur spécificité et en assurant leur continuité d'une année budgétaire sur l'autre ;
- soit de garder trace, sans distinction d'année budgétaire, d'opérations qui se poursuivent pendant plus d'une année.

II.3.2. Les catégories de comptes spéciaux:

Les comptes spéciaux comprennent les comptes d'affectation spéciale et les comptes de dépenses sur dotations:

- les comptes d'affectation spéciale:

Ces comptes sont créés par arrêté de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur, sur la base d'un programme d'emploi établi par l'ordonnateur en exécution des délibérations du conseil. Ils ont pour objet de retracer des recettes prévisionnelles affectées au financement d'une catégorie déterminée de dépenses et précisent l'emploi donné à ces ressources ;

- les comptes de dépenses sur dotation: les comptes de dépenses sur dotations sont créés par arrêté de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ou son délégué. Ils retracent des opérations dont le financement est assuré par des ressources préalablement déterminées. La réalisation des ressources doit être antérieure à la dépense.

L'excédent de ressources des comptes de dépenses sur dotations de chaque année budgétaire est reporté sur l'année suivante. S'il n'est pas consommé l'année suivante, il est pris en recette à la deuxième partie du deuxième budget qui suit celui au cours duquel il est réalisé.

Les comptes de dépenses sur dotations sont préparés, visés, exécutés et contrôlés dans les mêmes conditions que celles prévues pour le budget.

II. La nomenclature budgétaire

Les choix des collectivités territoriales en matière de recettes et de dépenses sont obligatoirement présentés et adoptés selon un cadre budgétaire et comptable fixée par voie réglementaire. Cette nomenclature s'impose à chaque catégorie de collectivités territoriales. Elle est fondée sur une division en parties, chapitres et articles qui intègrent les notions de programme, projet et actions.

II.1. Une nomenclature basée sur une division en deux parties

Les lois organiques relatives aux collectivités territoriales précisent que le cadre budgétaire est fondé sur une division en deux parties:

- la première partie décrit les opérations de fonctionnement tant en recettes qu'en dépenses: elle regroupe toutes les dépenses nécessaires au fonctionnement des services, c'est-à-dire celles qui reviennent régulièrement, et le paiement des intérêts de l'emprunt ;

- la deuxième partie est relative aux opérations d'équipement: elle comprend des dépenses non répétitives qui se traduisent par une modification appréciable de la valeur ou de la structure du patrimoine de la collectivité territoriale, et le remboursement du capital des emprunts. Cette partie présente l'ensemble des ressources affectées à l'équipement et l'emploi qui en est fait.

II.2. Une nomenclature fondée sur une répartition par programme, projet ou action

Conformément à une logique de performance axée sur les résultats, la nomenclature budgétaire intègre les notions de programmes, projets ou actions:

- **le programme:** un programme est un ensemble cohérent de projets ou d'actions, auquel sont associés des objectifs définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des indicateurs chiffrés permettant de mesurer les résultats escomptés qui feront l'objet d'une évaluation en vue de s'assurer des conditions d'efficacité, d'efficience et de qualité liées aux réalisations.

Les lois organiques relatives aux collectivités territoriales précisent que les objectifs d'un programme déterminé et les indicateurs qui y sont associés sont indiqués dans le projet de performance élaboré par l'ordonnateur. Le dit

projet est présenté à la commission chargée du budget, des affaires financières et de la programmation.

- **le projet**: le projet ou l'action est un ensemble d'activités et de chantiers réalisés dans le but de répondre à un ensemble de besoins définis. Le projet ou l'action est divisé en lignes dans le budget montrant la nature économique des dépenses afférentes aux activités et opérations entreprises.

SECTION II- L'ELABORATION ET LE VOTE DU BUDGET

L'élaboration du budget est soumise à des modalités juridiques obligatoires prévues par les lois organiques relatives aux collectivités territoriales. Ces lois accordent, à l'instar du budget de l'Etat, une prééminence au pouvoir exécutif.

Le budget est préparé par le président du conseil de la collectivité territoriale sur la base d'une programmation triennale de l'ensemble des ressources et des charges de la collectivité territoriale conformément au plan d'action de la commune (I). Cette programmation²⁷ est actualisée chaque année pour l'adapter avec l'évolution des ressources et des charges. Le budget accompagné des documents nécessaires est soumis pour examen à la commission du budget, des affaires financières et de la programmation (II).

I. Le contenu de la programmation triennale des budgets des collectivités territoriales

Le projet de programmation triennale du budget de la collectivité territoriale est préparé par le président du conseil. Ce projet doit tenir compte des prévisions de l'ensemble des ressources et des charges de la collectivité territoriale conformément à son programme de développement tout en précisant les objectifs et les indicateurs de performance retenus.

²⁷ Le contenu de cette programmation et les modalités de son élaboration est fixé par les décrets du 29 juin 2016, B.O du 20-4-2017.

Le projet de programmation triennale est établi dans un délai n'excédant la fin du mois d'août de chaque année. Les collectivités territoriales sont appelées à procéder à son actualisation chaque année pour l'adapter à l'ensemble de leurs ressources et de leurs charges.

II. Les documents devant être joints au budget de la collectivité territoriale

En vertu des lois organiques relatives aux collectivités territoriales, le projet de budget doit être soumis, aux fins d'examen, à la commission du budget, des affaires financières et de la programmation, accompagné des documents suivants²⁸:

- un état de la programmation triennale du budget de la collectivité territoriale;
- le projet de performance au titre de l'exercice concerné;
- un état spécifique des engagements financiers découlant des conventions et des contrats conclus par la collectivité territoriale et des garanties accordées;
- un état spécifique des annuités afférentes au remboursement des emprunts au titre de l'exercice concerné;
- un état des arrêts et des décisions de justice prononcées à l'encontre de la collectivité territoriale;
- un état spécifique des recettes encaissées et celles qui n'ont pas fait l'objet d'encaissement durant les deux exercices précédents, ainsi que des recettes encaissées jusqu'au mois de septembre de l'exercice en cours;
- un état spécifique des dépenses engagées et payées au titre des budgets de fonctionnement et d'équipement au cours des deux exercices précédents, ainsi que les dépenses engagées et payées jusqu'au mois de septembre de l'exercice en cours.

²⁸ Décret du 29 juin 2016 fixant la liste des documents devant être joints au budget de la préfecture ou de la province, décret du 29 juin 2016 fixant la liste des documents devant être joints au budget de la région, décret du 29 juin 2016 fixant la liste des documents devant être joints au budget de la commune, B.O du 20-4-2017.

SECTION III- LES PROCEDURES DE VOTE

Pour l'adoption du budget, des règles diverses s'imposent, elles concernent les délais, les modalités de vote (I) et les conséquences du refus du visa (II).

I. Les délais et les modalités de vote du budget

Le budget de la collectivité territoriale doit être adopté dans délais précis conformément à des modalités précisés par les lois organiques.

I.1. Les délais

Le budget doit être adopté au plus tard le 15 novembre. Si le budget n'est pas adopté à la date fixée, le conseil est invité à se réunir en session extraordinaire dans un délai maximum de 15 jours qui suivent la réunion où le budget a été rejeté. Le conseil examine toutes les propositions de modifications du budget de nature à lever les motifs ayant conduit à son rejet.

L'ordonnateur doit adresser à l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ou à son représentant²⁹, au plus tard le 10 décembre, le budget adopté ou à défaut, le budget non adopté, assorti des procès-verbaux des délibérations du conseil. Lorsque le budget n'a pas pu être adopté conformément aux dispositions, l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ou son représentant procède, après examen du budget rejeté, des motifs du rejet et des propositions de modifications présentées par le conseil ainsi que les réponses qui leur ont été apportées par le président, à l'établissement d'un budget de fonctionnement sur la base du dernier budget visé, en tenant compte de l'évolution des charges et des ressources de la commune et ce, au plus tard, au 31 décembre. Dans ce cas, la collectivité territoriale continue à procéder au remboursement des annuités des emprunts.

I.2. Les modalités

²⁹ Il s'agit de l'autorité gouvernementale chargé de l'intérieur pour les régions, du gouverneur de la préfecture ou de la province pour les provinces, les préfectures et les communes.

Les lois organiques relatives aux collectivités territoriales stipulent que le vote des recettes doit intervenir avant le vote des dépenses. Les prévisions des recettes font l'objet d'un vote global en ce qui concerne le budget, les budgets annexes et les comptes spéciaux. Les dépenses du budget font l'objet d'un vote par chapitre.

II. Le visa du budget

II.1. Les délais et les modalités

Le budget est présenté au visa de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ou son représentant au plus tard le 20 novembre. Le budget devient exécutoire après son visa, sous réserve des dispositions prévues par les lois organiques, après contrôle des éléments suivants :

- le respect des dispositions des lois organiques relatives aux collectivités territoriales et des lois et règlements en vigueur;
- l'équilibre du budget sur la base de la sincérité des prévisions des recettes et des dépenses;
- l'inscription des dépenses obligatoires.

Le budget transmis l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ou son représentant doit être assorti d'un état faisant ressortir la programmation triennale et les états comptables et financiers de la commune.

Les modalités d'élaboration des états précités sont fixées par décrets³⁰, pris sur proposition de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur.

II.2. Les conséquences du refus de visa

Si l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ou son représentant refuse d'apposer son visa sur le budget pour l'un des motifs

³⁰ Décrets du 29 juin 2016, B.O du 20-42017.

visés par la législation en vigueur³¹, il notifie au président du conseil les motifs du refus du visa dans un délai maximum de 15 jours à compter de la date de réception du budget.

Le président du conseil modifie dans ce cas le budget et le soumet au vote du conseil dans un délai de dix (10) jours à compter de la date de réception des motifs de refus du visa. Il est tenu également de soumettre de nouveau le budget pour visa avant le 1er janvier.

Si le président du conseil ne prend pas en compte les motifs de refus du visa, il est fait application des dispositions prévues. L'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ou son représentant invite, donc, le président du conseil à inscrire toute dépense obligatoire qui n'a pas été inscrite au budget de la commune.

Le président est tenu de soumettre le budget aux délibérations du conseil, après inscription des dépenses obligatoires demandée par le gouverneur de la préfecture ou de la province. Toutefois, le conseil peut prendre une délibération portant délégation au président pour l'inscription d'office des dépenses obligatoires.

Ces dépenses doivent être obligatoirement inscrites dans un délai maximum de 15 jours, à compter de la date de réception de la demande de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ou son représentant.

Lorsque le budget n'est pas présenté au visa dans les délais, l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur peut établir, avant le 1er janvier et

³¹ Le budget devient exécutoire après son visa, sous réserve des dispositions de dispositions prévues par les lois, après contrôle des éléments suivants : le respect des dispositions des lois organiques relatives aux collectivités territoriales et des lois et règlements en vigueur, l'équilibre du budget sur la base de la sincérité des prévisions des recettes et des dépenses et l'inscription des dépenses obligatoires prévues par les lois.

après avoir demandé des explications au président du conseil, un budget de fonctionnement pour la collectivité territoriale sur la base du dernier budget visé en tenant en compte de l'évolution des charges et des ressources de la collectivité territoriale. Dans ce cas, la collectivité procède au remboursement des annuités d'emprunt.

Si le budget n'est pas visé avant le 1er janvier, le président du conseil peut être habilité, par arrêté de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ou son représentant, à recouvrer les recettes et à engager, liquider et ordonnancer les dépenses de fonctionnement dans la limite des crédits inscrits au dernier budget visé et ce, jusqu'au visa du budget.

Durant cette même période, le président procède à la liquidation et à l'ordonnancement du remboursement des annuités d'emprunts et le règlement des décomptes relatifs aux marchés dont les dépenses ont été engagées.

Le président doit déposer le budget au siège de la collectivité territoriale dans les quinze jours qui suivent son visa. Le budget est mis à la disposition du public par tout moyen de publicité. Il est notifié immédiatement par l'ordonnateur au trésorier.

CHAPITRE V- L'EXECUTION BUDGETAIRE

Conformément aux principes de droit financier public, le budget des collectivités territoriales est exécuté par l'ordonnateur et le comptable, en respect du principe de séparation fonctionnelle entre les agents d'exécution (Section 1) et conformément à des règles applicables aux dépenses et aux recettes (Section 2).

SECTION I- LA SEPARATION FONCTIONNELLE ENTRE LES ORDONNATEURS ET LES COMPTABLES PUBLICS

Afin de garantir une bonne utilisation des deniers publics par la collectivité territoriale, des règles ont été établies. Elles se traduisent par le principe de séparation fonctionnelle entre les agents d'exécution. Ce principe constitue un corollaire de l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable prévue dans le décret portant règlement la comptabilité des collectivités territoriales et de leurs groupements.

I. Signification

Le principe de séparation fonctionnelle entre les agents d'exécution conduit à confier l'exécution du budget communal à deux catégories d'agents nettement séparés. Normalement, ces deux agents interviennent à des stades différents de l'exécution du budget. Le président du conseil, organe élu, intervient dans la phase administrative en tant qu'ordonnateur des opérations de

recettes et de dépenses. La phase comptable, quant à elle, est assurée par un agent des services extérieurs du trésor, ayant le statut de comptable public : le receveur communal appelé aussi trésorier payeur communal.

La séparation des ordonnateurs et des comptables est l'une des règles fondamentales de la comptabilité publique. Elle vise à délimiter le champ d'action des uns et des autres. La division du travail, contenue dans cette règle, ne correspond pas seulement à une spécialisation technique, elle correspond aussi à une préoccupation d'équilibre entre diverses tendances et à un souci de contrôle réciproque.

II. La portée du principe de séparation :

L'ordonnateur dispose du pouvoir de statuer et de prendre des décisions qui engageraient les deniers publics, alors que le comptable dispose du pouvoir d'exécuter ces décisions et d'empêcher celles qui tenteraient de sortir du cadre de la légalité budgétaire.

II.1. La fonction des ordonnateurs :

Le décret portant règlement général de comptabilité publique des collectivités locales donne une définition générale de la notion d'ordonnateur :
« est ordonnateur, de recettes et de dépenses d'une collectivité locale ou d'un groupement, toute personne ayant qualité pour :

- constater les créances, liquider et ordonner le recouvrement des créances de la dite collectivité ou du dit groupement ;*
- engager, liquider et ordonnancer le paiement des dettes de la dite*

collectivité ou du dit groupement »³².

Au niveau des collectivités territoriales, l'ordonnateur est le président du conseil délibérant. Il s'agit³³:

- du président du conseil de la région pour les régions;
- du président du conseil préfectoral ou provincial pour les préfetures et provinces;
- du président du conseil communal pour les communes.

Les ordonnateurs peuvent, sous leur responsabilité, déléguer leur signature par voie d'arrêté, établi en deux originaux dont l'un est notifié au comptable assignataire. Ces originaux doivent comporter les spécimens de signature des ordonnateurs délégués.

Les ordonnateurs peuvent, en outre, instituer, par voie d'arrêté, des sous-ordonnateurs et leurs suppléants auxquels ils délèguent leur pouvoir dans les limites fixées par l'ordonnance de délégation de crédits ou tout autre document en tenant lieu. Les ordonnateurs délégués et les sous-ordonnateurs ainsi que leurs suppléants agissent sous la responsabilité et le contrôle des ordonnateurs qui les ont institués.

II. La fonction des comptables

Conformément à l'article 11 du décret portant règlement de la comptabilité des collectivités locales et de leurs groupements « *Est comptable public, tout fonctionnaire ou agent ayant qualité pour exécuter au nom d'un organisme public des opérations de recettes et de dépenses* ».

³² Art. 5 du décret du 3 janvier 2010 portant règlement de la comptabilité des collectivités locales et de leurs groupements, B.O du 18-2- 2010.

³³ Art. 6 du décret précité.

Les comptables publics des collectivités territoriales et de leurs groupements comprennent :

- des trésoriers payeurs communaux :
- des receveurs communaux ;
- des percepteurs communaux ;
- des régisseurs.

Les trésoriers payeurs sont chargés d'assurer l'exécution et le contrôle des dépenses des dites collectivités ou desdits groupements.

Les receveurs communaux sont chargés d'assurer le recouvrement des droits, taxes et redevances que les collectivités territoriales et leurs groupements sont habilités à prélever en vertu des lois et règlements en vigueur et d'assurer l'exécution et le contrôle des dépenses des dites collectivités ou des dits groupements.

Les percepteurs communaux en leur qualité de comptables rattachés aux trésoriers communaux sont chargés d'assurer le recouvrement des droits, taxes et redevances que les collectivités territoriales et leurs groupements sont habilités à prélever en vertu des lois de règlements en vigueur.

SECTION II- LES REGLES APPLICABLES A L'EXECUTION DES OPERATIONS DE RECETTES ET DE DEPENSES

Les ordonnateurs et les comptables publics assument la responsabilité d'exécution du budget tant en recettes (I) qu'en dépenses (II), tout en appliquant des règles précises.

I. Règles relatives aux opérations de recettes

Les créances des collectivités territoriales et de leurs groupements comprennent les taxes et redevances instituées à leur profit par la loi ou la réglementation en vigueur, les produits et revenus domaniaux, les rémunérations pour services rendus, le produit des exploitations et des participations financières et toutes autres créances instituées à leur profit par les lois et règlements en vigueur ou résultant de décisions de justice ou de conventions. La perception de ces recettes est autorisée annuellement par les budgets des dites collectivités dans le respect des opérations précisées par la réglementation.

I.1. L'émission des ordres de recettes

Toute créance liquidée fait l'objet d'un ordre de recette individuel ou collectif émis et rendu exécutoire par l'ordonnateur compétent et appuyé de tous les documents justifiant la régularité de la perception.

Toutefois, il n'est pas émis d'ordres de recettes au titre des taxes locales dont le seuil est, en application des dispositions de la loi n° 47-06 relative à la fiscalité locale, égal ou inférieur à cent (100) dirhams.

L'ordre de recette doit indiquer les bases de liquidation de la créance ainsi que les éléments permettant l'identification du débiteur.

Les taxes et autres créances ayant fait l'objet d'ordres de recettes individuels ou collectifs sont, sauf dispositions contraires prévues par les textes propres à chacune d'elles, exigibles dès la mise en recouvrement des dits ordres de recettes ou à l'échéance fixée par l'acte ayant donné naissance à la créance.

Les conventions, les contrats ou les engagements comportant la perception de recettes, par termes échelonnés sur plusieurs années, donne lieu à l'émission, par l'ordonnateur compétent, d'un ordre de recette pour le montant dû au titre de chaque année, qu'il adresse au comptable chargé du recouvrement, deux mois avant la date de l'échéance.

L'ordre de recette émis au titre de la première année doit être appuyé d'un exemplaire de l'acte ayant donné naissance à la créance.

En cas de modification, l'acte modificatif est annexé à l'ordre de recette émis au titre de l'année concernée.

I.2. La prise en charge et le recouvrement des ordres de recettes

I.2.1. La prise en charge

Les ordres de recettes, émis, sont pris en charge par le comptable chargé du recouvrement qui, en l'absence de percepteur communal, est, selon le cas, soit le trésorier payeur communal, soit le receveur communal.

Les ordres de recettes individuels sont récapitulés sur un bordereau d'émission ou dans un fichier électronique communiqué au comptable chargé du recouvrement qui procède au rapprochement du total cumulé avec les prises en charge qu'il a admises. Il en est de même pour les réductions et les annulations d'ordres de recettes.

Les ordres de recettes collectifs sont émis dans les formes et conditions prévues par les lois et règlements régissant les créances auxquelles ils se rapportent.

I.2.2. Le recouvrement

Le recouvrement des taxes et redevances, émises par voie d'ordres de recettes, est effectué par le comptable chargé du recouvrement, conformément aux dispositions de la loi n° 15-97 formant code du recouvrement des créances publiques et de la loi n° 47-06 relative à la fiscalité locale.

Les recettes sont réalisées par versement d'espèces, par remise de chèques bancaires ou postaux ou par virement à un compte ouvert au nom du comptable public concerné. Les recettes peuvent, en outre, être réalisées par remise de valeurs ou d'effets de commerce dans les conditions prévues par la législation et la réglementation en vigueur ou par tout autre moyen de paiement électronique dans les conditions fixées par arrêté du ministre chargé des finances.

Les versements en numéraire donnent lieu à la délivrance, par le comptable public, d'un reçu ou d'une quittance qui forme titre envers la collectivité territoriale créancière. Ces titres peuvent être édités sous forme électronique.

II. Règles relatives aux opérations de dépenses

Les opérations de dépenses obéissent à trois règles : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement.

II.1.1. L'engagement

L'engagement est l'acte administratif par lequel la collectivité territoriale ou le groupement crée ou constate une obligation de nature à entraîner une charge. Il ne peut être pris que par l'ordonnateur agissant en vertu de ses pouvoirs et après avoir satisfait aux conditions.

Les dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements ne peuvent être régulièrement engagées et exécutées que si elles sont conformes aux lois et règlements qui les ont instituées et prévues dans leurs budgets.

Les dépenses sont prises en compte au titre de l'année budgétaire au cours de laquelle les ordonnances de paiement sont visées par le trésorier payeur et doivent être payées sur les crédits de la dite année, quelle que soit la date de la créance.

II.1.2. La liquidation

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. Cette opération est faite par le chef du service compétent, sous sa responsabilité, au vu des titres établissant les droits acquis aux créanciers.

Le décret portant règlement de la comptabilité publique des collectivités locales et de leurs groupements précise que le chef du service compétent est *« la personne habilitée, par l'ordonnateur concerné, à réceptionner les travaux, les fournitures ou services et à en attester le service fait avant certification par l'ordonnateur.*

A défaut de chef du service compétent, la liquidation et la certification du service fait sont effectuées directement par l'ordonnateur compétent et sous sa responsabilité »³⁴.

II.1.3. L'ordonnancement

³⁴ Art. 53.

L'ordonnancement est l'acte administratif donnant, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre de payer la dette de la collectivité territoriale ou du groupement. Cet acte incombe à l'ordonnateur compétent.

L'acte d'ordonnancement donne lieu à l'émission d'une ordonnance de paiement. Toutefois, certaines dépenses peuvent être payées sans ordonnancement préalable. La liste des dites dépenses est fixée par arrêté du ministre de l'intérieur.

Les dépenses payées sans ordonnancement préalable, sont notifiées, sans délai, par le trésorier payeur communal à l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou du groupement concerné.

CHAPITRE VI- LE CONTROLE DE L'EXECUTION DES FINANCES LOCALES

Les collectivités territoriales assument, conformément aux lois, des pouvoirs de gestion et de décision dans le domaine financier pour mener leurs missions. Celles-ci impliquent, dans une large mesure, non seulement la mobilisation des ressources financières supplémentaires mais aussi et surtout, l'amélioration de leur gestion.

Une telle logique suppose l'existence d'un système de contrôle des finances des collectivités territoriales qui correspond à la nécessité d'assurer la conformité des actes financiers aux normes en vigueur. A cet égard, on distingue entre deux types de contrôle: un contrôle administratif a priori (Section 1) et un contrôle a posteriori exercé par différentes instances (Section 2).

SECTION I- LE CONTROLE ADMINISTRATIF: UN CONTROLE A PRIORI

En dehors du contrôle assumé par l'organe délibérant à l'occasion du débat budgétaire, deux types de contrôle sont exercés sur les actes financiers des collectivités territoriales. Il s'agit du contrôle exercé par l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur et par l'instance représentant l'autorité gouvernementale chargée des finances. Le contrôle assuré par l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ou son représentant est exercé par visa pour contrôler la légalité des décisions et arrêtés pris par les organes exécutifs et

délibérants des collectivités territoriales³⁵ d'une part (I). D'autre part, au niveau budgétaire et comptable, par les comptables publics du Trésor (II).

I. Le contrôle de l'autorité chargée de l'intérieur, des walis et des gouverneurs: un encadrement légal de la décision financière de la collectivité territoriale

Dans le cadre du contrôle de légalité, les actes des collectivités territoriales doivent être transmis à l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ou son représentant dans un délai de dix (10) jour³⁶. Ce contrôle a pour objectif la vérification de la conformité des actes financiers aux dispositions législatives et réglementaires applicables en la matière.

Si l'organe de contrôle constate des irrégularités, il notifie les remarques à la collectivité territoriale afin qu'elle procède aux régularisations nécessaires concernant les actes pris. Il peut également saisir le juge de référé des juridictions administratives pour suspendre l'acte objet de déféré³⁷.

Le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales est censé constituer une garantie nécessaire pour assurer un meilleur accompagnement des dépensiers locaux, dans la perspective d'une gestion régulière et efficace des ressources des collectivités territoriales. Cette garantie se répercute positivement sur le contrôle budgétaire et comptable.

II. Le contrôle des comptables publics du trésor: un contrôle comptable et budgétaire

³⁵ Contrôle exercé en vertu des dispositions du 2^{ème} alinéa de l'article 145 de la constitution.

³⁶ Art. 113 de la loi n° 112-14 relative aux régions et art. 107 de la loi n° 112-14 relative aux préfectures et provinces.

³⁷ Articles 114, 108 et 117 respectivement des lois 111-14, 112-14 et 113-14 ;

Conformément au principe de séparation fonctionnelle entre les fonctions des ordonnateurs et des comptables, les comptables publics du trésor exercent un contrôle sur les actes financiers des ordonnateurs des collectivités territoriales. Ce contrôle apprécie la régularité des titres de perception des recettes; alors qu'en matière de dépense, le comptable public exerce un contrôle budgétaire lors de l'engagement et un contrôle de validité au moment du paiement de la dépense en question.

En effet, en matière de recettes, l'article 32 du décret n° 2-09-441 portant règlement de la comptabilité publique des collectivités locales et de leur groupements³⁸ prévoit que : « *le comptable chargé du recouvrement,, est tenu d'exercer, au préalable, le contrôle de la régularité de la perception et de l'imputation ainsi que la vérification des pièces justificatives prévues par la réglementation en vigueur et par la nomenclature établie conjointement par le ministre chargé des finances et le ministre de l'intérieur* ». Cet article précise également que le comptable public s'assure, dans les mêmes conditions, de la régularité des réductions et des annulations de recettes.

Au niveau des dépenses, le contrôle du comptable public est exercé conformément aux dispositions du décret précité et porte sur les vérifications suivantes:

- l'exactitude des calculs de liquidation
- l'existence de la certification préalable d'engagement budgétaire ;
- le caractère libératoire du règlement.

De surcroît, le comptable public est chargé de s'assurer de :

- la signature de l'ordonnateur qualifié ou de son délégué ;
- la disponibilité des crédits de paiement ;

³⁸ Ce textes reste en vigueur à titre transitoire conformément aux dispositions des articles 253,223 et 281 respectivement des lois 111-14,112-14 et 113-14.

- la disponibilité des fonds ;
- la production des pièces justificatives prévues par la réglementation en vigueur, dont celles comportant la certification du service fait par l'ordonnateur qualifié.

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

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

SECTION II- LE CONTROLE A POSTERIORI

Le contrôle a posteriori intervient après l'exécution effective des décisions financières des collectivités territoriales. Il s'agit de contrôles administratifs, assumés par l'Inspection Générale des Finances (IGF) et par l'Inspection générale de l'Administration Territoriale (IGAT) (I), et de contrôles juridictionnels exercés par les cours régionales des comptes (II).

I. Le contrôle exercé par les inspections générales

Les opérations financières et comptables des collectivités territoriales sont soumises à un contrôle administratif a posteriori exercé essentiellement par deux organes supérieurs de contrôle relevant de deux départements ministériels différents à savoir l'Inspection Générale des Finances placée sous l'autorité du Ministre de l'économie et des finances et l'Inspection Générale de

l'Administration Territoriale qui relève hiérarchiquement de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur.

II.1. Le contrôle de l'Inspection Générale des Finances

L'inspection Générale des Finances exerce ses missions de contrôle sur la base d'un programme annuel. Son intervention porte sur la vérification des opérations financières et comptables des services des régions, des provinces, des préfectures et des communes. Conformément aux dispositions de l'article 2 de la loi du 14 avril 1960 relative à l'IGF, cet organe de contrôle est chargé de :

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

Par ailleurs, l'IGF est chargée :

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

II.2. Le contrôle de l'inspection générale de l'administration territoriale

Le contrôle l'inspection générale de l'administration territoriale (IGAT) est organisé par le décret n° 2-94-100 du 16 juin 1994 portant statut particulier

de l'inspection générale de l'administration territoriale du Ministère d'Etat à l'intérieur. Aux termes de l'article 2 de ce texte, cette institution « *a pour mission le contrôle et la vérification de la gestion administrative, technique et comptable des services relevant du ministère de l'intérieur, des collectivités locales et de leurs groupements* ».

A la suite de la promulgation des lois organiques relatives aux collectivités territoriales, qui ont élargi les champs d'action des collectivités décentralisées, les corps de contrôle précédemment mentionnés sont appelés à effectuer annuellement, conjointement ou séparément, des missions d'audit financier et comptable qui s'effectuent sur place et sur pièces³⁹. Des rapports sont établis à cet effet dont des copies sont adressés au président du conseil de la collectivité concernée, au gouverneur ou wali et à l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ainsi qu'à la cour régionale des comptes compétente pour prendre les mesures nécessaires en se basant sur les conclusions des dits rapports.

II. Le contrôle des cours régionales des comptes

Les opérations financières et comptables des collectivités territoriales sont soumises au contrôle des cours régionales des comptes⁴⁰ instituées par l'article 97 de la constitution révisée en 1996. Leur implantation et leur organisation sont fixées par la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières.

Les dispositions de l'article 118 de ce code stipulent que les cours régionales des comptes, dans la limite de leurs ressorts territoriaux respectifs, sont chargées de :

³⁹ Article 227, 205 et 214 respectivement des lois 111-14, 112-14 et 113-14.

⁴⁰ Articles 227, 205 et 214 respectivement des lois 111-14, 112-14 et 113-14.

- juger les comptes et contrôle la gestion des collectivités locales, de leurs groupements et des établissements publics relevant de la tutelle de ces collectivités et groupements.
- exercer également une fonction juridictionnelle en matière de discipline budgétaire et financière à l'égard de tout responsable, tout fonctionnaire ou agent :
 - des collectivités locales et de leurs groupements ;
 - des établissements publics relevant de la tutelle de ces collectivités et groupements.
- de toutes sociétés ou entreprises dans lesquelles des collectivités locales ou des groupements possèdent séparément ou conjointement, directement ou indirectement une participation majoritaire au capital ou un pouvoir prépondérant de décision.
- contrôler la gestion des entreprises concessionnaires ou gérantes d'un service public local et des sociétés et entreprises dans lesquelles des collectivités locales, des groupements, des établissements publics relevant de la tutelle de ces collectivités et groupements possèdent, séparément ou conjointement, directement ou indirectement, une participation majoritaire au capital ou un pouvoir prépondérant de décision.
- contrôler également l'emploi des fonds publics reçus par des entreprises, autres que celles citées ci-dessus, des associations, ou tous autres organismes bénéficiant d'une participation au capital ou d'un concours financier quelle que soit sa forme de la part d'une collectivité locale, d'un groupement ou de tout autre organisme soumis au contrôle de la Cour régionale.
- concourir au contrôle des actes relatifs à l'exécution des budgets des collectivités locales et de leurs groupements. A ce niveau, le ministre de l'intérieur, le wali ou le gouverneur, dans la limite des compétences qui leur sont déléguées, conformément à la législation et à la réglementation

en vigueur, peut soumettre à la Cour régionale, toute question se rapportant aux actes relatifs à l'exécution du budget d'une collectivité locale ou d'un groupement.