

UNIVERSITE MOULAY ISMAIL

FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES, ECONOMIQUES ET
SOCIALES-MEKNES

FINANCES LOCALES ET REGIONALES

Dr. Ahmed HAMMOUMI

Licence Professionnelle

Finance et Fiscalité des Organisations

Année universitaire: 2019-2020

INTRODUCTION

Dans une acception globale, une collectivité territoriale est une personne morale de droit public exerçant certaines compétences sur son territoire qui lui sont dévolues par l'État dans un processus de décentralisation.

Le nouveau texte constitutionnel marocain vient pour consolider le choix emprunté par l'Etat dans son processus de renforcement de la politique de la décentralisation.

Certes, pour réussir cette mission, l'Etat a réaménagé son appareil institutionnel en amorçant un nouveau processus de modernisation des structures de représentation très fortes au niveau territorial.

Cet objectif ultime a été réaffirmé par un ensemble de disposition visant à accorder plus d'autonomie de gestion aux régions en leur octroyant un conseil régional élu au suffrage direct¹, l'ancrage d'une nouvelle logique de décentralisation basée sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité², des mécanismes participatifs des citoyens et citoyennes³ et de la subsidiarité, afin d'améliorer la gouvernance locale⁴.

Dans le même sens, article 143 de la constitution insiste sur l'exigence d'instaurer une synergie entre les différents niveaux

¹ Article 135 de la constitution 2011

² Article 136 de la constitution 2011

³ Article 139 de la constitution de 2011

⁴ Article 140 de la constitution de 2011

superposés des CT, moyennant la consécration du rôle prépondérant de la Région par rapport aux autres collectivités, dans le respect des compétences propres de ces dernières. Ces C.T peuvent recourir à la mutualisation des programmes et des moyens pour perfectionner leurs actions⁵.

En second plan, la question de l'autonomie financière des CT⁶ est primordial visant bien évidemment, l'adéquation entre les compétences transférées et les ressources financières propres et les ressources financières affectées par l'État⁷, et d'autre part, par la création d'un «fonds de mise à niveau sociale» destiné à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipements et d'un autre fonds nommé «fonds de solidarité interrégionale» visant une répartition équitable des ressources, en vue de diminuer les disparités entre les régions⁸.

Les finances locales ou les finances des collectivités territoriales peuvent être perçues comme une composante des finances publiques. elles sont définies comme l'analyse des aspects juridiques, politiques et économiques des recettes et des dépenses des budgets des collectivités territoriales.

Selon une optique tangible, les finances des collectivités territoriales réunissent toutes les activités ayant directement ou

⁵ Article 143 de la constitution de 2011

⁶ Il signifie d'abord, l'existence d'un pouvoir de décision libre en matière financière pour agir sur les recettes et les dépenses d'une part; et d'autre part, la possibilité des CT d'avoir une quantité largement suffisante de ressources propres pour réduire voire éviter la subordination de la CT à l'Etat.

⁷ Article 141 de la constitution de 2011

⁸ Article 142 de la constitution de 2011

indirectement trait à l'ensemble des opérations financières de ces unités décentralisées: analyse des recettes et des dépenses, étude des paiements et de l'argent, des moyens financiers, du cadre budgétaire et de la politique financière.

L'analyse des finances locales interpellent substantiellement un ensemble d'éléments vu sa spécificité pluridisciplinaire abordée selon plusieurs approches:

-Une approche d'ordre économique et financière qui signifie que est à la fois l'instrument de politique économique locale et le reflet des objectifs économiques et financiers de l'autorité locale..

-Une approche d'ordre psychosociologique Les systèmes fiscaux et les mécanismes financiers accompagnant l'action des collectivités territoriales reflètent les structures sociales et les rapports de force entre les divers groupes sociaux. Le financement de l'action locale est aussi lié à la situation psychologique des citoyens et l'attitude du citoyen à l'égard de la gestion des finances locales.

-Une approche d'ordre juridique et politique Le budget local est la traduction d'un acte par lequel le Conseil local (conseil communal ou conseil régional) autorise annuellement l'exécutif local (présidents de communes ou présidents de conseils régionaux) à réaliser des recettes et à affecter des dépenses. Le budget et la procédure budgétaire reflètent aussi l'organisation du pouvoir politique que les autorités locales préparent et appliquent⁹.

⁹ Théodore J. o. kabore , cours de finances publiques locales , Document didactique, Université Ouaga I, Institut de formation ouverte à distance (IFOAD), Février 2016,p.4

Cette dernière approche qui fera l'objet de notre analyse.

Chapitre 1 : les principes d'autorisation budgétaires

Les collectivités territoriales sont soumises à des normes visant à encadrer leurs actions. On distingue cinq principes présidant à la conception, l'élaboration et le vote du budget

Ces principes budgétaires classiques, dégagés au 19ème siècle, sont au nombre de cinq: l'unité, l'universalité, l'annualité, la spécialité budgétaire, mais actuellement on parle du cinquième principe c'est celui de la sincérité qui se traduit par la loi organique de la loi de finance du 2 juin 2015.

1- Le principe de l'annualité :

Ce principe signifie que le budget de la CT est établi dans un cadre annuel. Deux constats peuvent être dégagés :

- le budget doit être soumis à l'approbation du conseil de la collectivité territoriale et sanctionné par un vote de l'assemblée délibérante;
- le pouvoir délibérant accorde son autorisation budgétaire avant le commencement de l'exécution et qui n'est valable que pour un an¹⁰.

Ce principe se justifie par objectifs primordiaux:

- le souci d'assurer un contrôle régulier par les assemblées délibérantes des finances des collectivités territoriales et;
- l'intérêt pour les autorités locales de prévoir leurs recettes et leurs dépenses sur une durée qui ne soit ni trop longue, ni trop courte Les principales exceptions au principe de l'annualité Il s'agit notamment du budget supplémentaire.

2) Le principe de l'unité budgétaire

Signification: Le principe de l'unité exige que le budget de collectivité territoriale doit être présenté dans un seul document pour l'année entière¹¹.

Le principe de l'unité du budget est donc tant une règle de forme et de présentation qu'un impératif politique et technique. D'après les financiers classiques la présentation doit être telle qu'il suffit de faire

¹⁰ A. Ouhejrou, les finances locales, FSJES, FES 2017-2018

¹¹ Raymond Bausch Inspecteur des finances dirigeant Inspection générale des finances, Finances publiques secteur: Etat section: Carrière supérieure Luxembourg 15 décembre Formation générale, Institut national d'administration publique, 2017

deux additions, l'une des recettes escomptées et l'autre des crédits émargés, pour savoir par comparaison du total des dépenses et du total des recettes si les finances publiques sont en équilibre, en excédent ou en déficit.

Au niveau des collectivités territoriales Le budget peut se présenter sous forme de plusieurs documents distincts. Outre le budget principal, la loi prévoit les budgets annexes et les comptes spéciaux.

- Les budgets annexes

En vertu des lois organiques relatives aux collectivités territoriales, les budgets annexes sont créés par l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur. Ils visent à 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 comprennent dans une première partie, les recettes et les dépenses de fonctionnement et dans une deuxième partie, les dépenses d'équipement et les ressources affectées. Ils sont obligatoirement présentés en équilibre.

Les budgets annexes sont préparés, visés, exécutés et contrôlés dans les mêmes conditions que celles prévues pour le budget. L'insuffisance des recettes de fonctionnement est compensée par le versement d'une dotation de fonctionnement prévue au titre des charges de la première partie du budget. L'excédent prévisionnel éventuel des recettes de fonctionnement sur les dépenses est affecté au financement des dépenses d'équipement et, pour le surplus, pris en recette de la

deuxième partie du budget. L'insuffisance des ressources affectées aux dépenses d'équipement est compensée, après approbation du conseil et dans la limite des crédits disponibles, par une dotation d'équipement prévue à la deuxième partie du budget¹².

- des comptes spéciaux

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 dotations¹³.

3- Le principe de l'universalité

A ce stade deux sous-principes se recoupent, celui de non-contraction qui impose de présenter un budget brut et non net, et celui de non-affectation qui impose d'affecter l'ensemble des recettes au financement de l'ensemble des dépenses¹⁴. Ce principe constitue un prolongement du principe de l'unité, car

¹² Articles 169,161et 182 respectivement des lois organiques des CT n° 111-14, 112-14 et 113-14.

¹³ Articles 170, 162 et 183 respectivement des lois organiques des CT n° 111-14, 112-14 et 113-14. L'instauration 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.

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 qui connaissent certains assouplissements¹⁵.

. La règle de non-affectation

La règle de non affectation qui 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 annexes¹⁶.

. La règle de non compensation

L'universalité implique l'interdiction la compensation entre les recettes et les dépenses, et à éviter l'affectation de recettes particulières au financement de dépenses spécifiques. Cela signifie que Cette règle oblige d'inscrire dans le budget toutes les dépenses et toutes les recettes, sans contraction entre-elles. Cependant cette règle permet certains assouplissements, puisque les lois organiques¹⁷ admettent que l'affectation d'une recette à une dépense a lieu dans le

¹⁵ A. Ouhejjou, les finances locales, op.cit, P.16-17

¹⁶ Idem

¹⁷ Lois organiques des CT Article 184 – 194 --172 Bulletin Officiel N° 6440 du 09
Joumada I 1437 (18 Février 2016)

cadre de la deuxième partie du budget et des budgets annexes et dans le cadre des comptes spéciaux.

4) Le principe de la spécialité budgétaire

Le principe de la spécialité schématise une présentation ficelée des recettes et des dépenses des entités publiques permettant à l'organe délibérant de connaître l'origine de chaque recette et la destination de chaque dépense.

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»¹⁸.

De même, 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 recrutement¹⁹.

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

¹⁹ A. Ouhejjou, les finances locales, op.cit, P.18

5- principes d'équilibre et de sincérité budgétaire

Ce principe signifie globalement l'adéquation entre les recettes et les dépenses sans réaliser un déficit ou un excédent. Par ailleurs, 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 équilibre²⁰.

Cette règle se justifie par le fait qu'en cas de déficit du budget local, c'est l'Etat qui serait appelé en garantie. Ce principe implique que les budgets primitif et supplémentaire soient votés en équilibre : plus précisément, les sections de fonctionnement et d'investissement doivent, chacune, être votées en équilibre, les recettes devant couvrir l'ensemble des dépenses.

Un excédent éventuel de la section de fonctionnement est, cependant, autorisé dès lors qu'il est affecté au financement de la section d'investissement²¹.

Néanmoins, le déséquilibre budgétaire peut être compensé selon différentes modalités entre autre:

- la réduction des dépenses publiques;
- le recours à l'emprunt.

²⁰ L'ensemble des dépenses inscrites doit être couvert par des recettes prévisibles

²¹ Théodore J. o. kabore , cours de finances publiques locales , op.cit, P.10

2- Le principe de sincérité

L'article 10 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 2 juin 2015 vient pour consolider la notion de sincérité et qui est érigé en un principe budgétaire.

L'énoncé de cet article stipule que, « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et 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 »²².

Le contenu du principe, témoin de la volonté d'améliorer et de moderniser la gestion des finances locales.

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.

En France, Selon l'article 32 de la LOLF 2001, les lois de finances doivent présenter de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité doit s'apprécier compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. Cet article 32 n'évoque qu'une partie de la sincérité, selon

²² L'article 10 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 2 juin 2015

cet article la sincérité, oblige le gouvernement à présenter dans la loi de finance des prévisions de recette et de dépense correctement évaluées.