

Quelle autonomie financière des collectivités territoriales au Maroc ?

What financially autonomous are local governments in Morocco?

EL ABDALI Abdelmoumen

Doctorant chercheur

Faculté des sciences juridiques économiques et sociales

Université Moulay Ismail

Laboratoire d'Etudes et Recherches Economiques et Sociales (LERES)

Maroc

Date de soumission : 05/06/2024

Date d'acceptation : 03/08/2024

Pour citer cet article :

EL ABDALI.A. (2024) «Quelle autonomie financière des collectivités territoriales au Maroc ?», Revue Française d'Economie et de Gestion «Volume 5 : Numéro 8 » pp : 138 – 156.

Author(s) agree that this article remain permanently open access under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0 International License



Résumé

Le long chemin qu'a entrepris le Maroc en matière de décentralisation, couronné par la mise en œuvre de la régionalisation avancée et la promulgation, en 2015, des lois organiques régissant les collectivités territoriales, a permis à ces dernières de devenir un acteur capital sur la scène de développement socioéconomique. Ainsi, le choix de ce mode d'organisation territoriale, ne doit pas se limiter à l'octroi d'un certain nombre de prérogatives, ni à simple transfert de responsabilités, de ressources et de moyens, mais plutôt, d'assurer aux autorités infranationales la reconnaissance d'une « liberté d'administration » et d'une large « autonomie financière ». Cela requiert la mise en place d'un système financier valable localement, permettant de mobiliser et de déboursier des ressources propres pour financer les projets de développement territoriaux. La présente recherche vise à mesurer l'autonomie financière de quatre Communes marocaines (Azrou, Khénifra, Sidi Kacem et Tinghir) par l'élaboration d'un indicateur d'autonomie financière (IAF) sur la base des données financières et comptables desdites Communes. Les résultats obtenus montrent que cet indicateur diffère d'une Commune à une autre (varie entre 33,33% et 58,33%) suivant la structure de leurs recettes, de leur capacité à générer des revenus propres, de l'efficacité de gestion budgétaire, ainsi que du cadre législatif.

Mots clés : autonomie financière ; libre administration ; décentralisation ; indicateur d'autonomie financière

Abstract

The long path that Morocco has undertaken in terms of decentralization, crowned by the implementation of advanced regionalization and the promulgation, in 2015, of the organic laws governing local authorities, allowed them to become a crucial player on the socioeconomic development scene. Thus, the choice of this mode of territorial organization must not be limited to the granting of a certain number of prerogatives, nor to the simple transfer of responsibilities, resources and means, but rather, to ensure the authorities Infratationals recognition of "freedom of administration" and a large "financial autonomy". This requires the implementation of a locally valid financial system, making it possible to mobilize and pay own resources to finance territorial development projects. This research aims to measure the financial autonomy of four Moroccan municipalities (Azrou, Khénifra, Sidi Kacem and Tinghir) by the development of an indicator of financial autonomy (IAF) on the basis of the financial and accounting data of said municipalities. The results obtained show that this indicator differs from one municipality to another (varies between 33.33% and 58.33%) depending on the structure of their revenue, their ability to generate own income, management efficiency budgetary, as well as the legislative framework.

Keywords: financial autonomy ; free administration ; decentralisation ; financial autonomy indicator

Introduction

Depuis son indépendance, l'organisation territoriale au Maroc s'est basée sur la combinaison de deux techniques d'organisation administrative : la déconcentration et la décentralisation. Il s'agit de deux modalités distinctes d'aménagement du territoire du fait que la première concerne la répartition géographique ou sectorielle des tâches, visant à garantir une gestion plus efficace et à répondre aux besoins locaux sans nécessairement accorder une autonomie décisionnelle aux entités déconcentrées, tandis que la deuxième, implique le transfert de pouvoirs de l'entité centrale vers des entités locales autonomes telles que les Régions, les Communes, les Provinces et Préfectures. Cela permet une prise de décision adaptée aux besoins spécifiques de chaque entité infranationale.

En effet, le Maroc a misé sur la décentralisation comme une réforme essentielle qui vise à instaurer une « démocratie de proximité » favorisant la participation citoyenne et le renforcement de la gouvernance locale, et permettant de bâtir une nouvelle approche de développement dit local ou territorial. Ainsi, en vertu des principes de « territorialisation de l'action publique », de la « démocratie locale », et du paradigme de « laissons les acteurs locaux gérer », ces derniers ont pris la relève de la gestion des affaires locales, et de répondre aux besoins et aux attentes de la population. Et, par conséquent, il est attendu de l'institution communale de jouer pleinement son rôle de développeur socioéconomique qui prétend réaliser les plans de développement sur son territoire. C'est un développement fait par et pour la population locale qui devrait participer activement dans la conception, la réalisation, la gestion et la durabilité de ses propres affaires.

De ce fait, l'adoption de la Constitution de 2011, la mise en œuvre de la régionalisation avancée, ainsi que la promulgation en 2015 des lois organiques¹ régissant les CT, sont des faits marquants qui viennent consolider le positionnement des collectivités territoriales (CT) et les considérer comme des partenaires capitaux de l'Etat et des autres acteurs territoriaux dans la gestion du processus de développement. Ainsi, en bénéficiant de larges prérogatives et compétences, ces collectivités sont devenues des institutions essentielles et incontournables dans le processus de développement socioéconomique sur leurs territoires, ayant comme mission d'assurer des services publics de base de qualité, et répondant aux attentes de la population locale (El Kezazy, & Hilmi, 2023).

¹ Il s'agit de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, la loi organique n° 113-14 relative aux Communes et la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces

Néanmoins, outre les moyens humains, matériels et techniques dont devraient disposer les CT, l'instauration d'un système de bonne gouvernance financière locale renforçant leur autonomie financière est indispensable pour assurer une véritable action de développement socioéconomique. En effet, la réalisation de cet objectif nécessite l'instauration d'un système de financement local convenable et efficace, garantissant une marge d'autonomisation. Car, c'est sur le terrain de l'autonomie locale que l'on juge réellement la place des entités infranationales dans un pays ayant opté pour un système décentralisé pour la gestion de la chose locale (CGLU, 2016).

Ainsi, l'autonomisation financière des CT se traduit par le fait de se doter d'un budget propre distinct de celui de l'Etat, leur permettant de décider librement leurs dépenses et leurs recettes. C'est un principe constitutionnel et une composante de la libre administration (Bouvier, 2012) dont pourraient disposer lesdites collectivités dans une forme d'Etat décentralisé, et qui leur accorde la capacité de mobiliser, par leurs propres moyens, des ressources pour le financement de leurs dépenses, indépendamment du gouvernement central et des autres acteurs territoriaux. A ce niveau, la présente recherche essaiera de répondre à la question principale suivante : « **dans quelle mesure la structure des ressources financières mobilisées par la collectivité territoriale permet-elle de garantir son autonomie financière ?** ». Pour répondre à cette question, nous allons étudier le cas de quatre Communes marocaines, et pour lesquelles nous essaierons de mesurer le degré d'autonomie financière par l'élaboration d'un « indice d'autonomie financière (IAF) ». Pour ce faire, nous nous sommes servis de la recherche effectuée par Keuffer en 2016², et dans laquelle il a pu élaborer trois (3) variables mesurant l'autonomie financière des CT en Europe à savoir : l'autonomie fiscale, l'autosuffisance financière, et l'autonomie en matière d'emprunt.

Le présent article sera présenté en trois axes. Le premier axe exposera le cadre théorique et conceptuel de l'autonomie financière (revue de littérature). Le deuxième axe portera sur l'effectivité de l'autonomie financière, ses conditions ainsi que le paradoxe contrôle-autonomie. Le troisième axe fera l'objet d'une étude empirique consistant à mesurer l'autonomie des Communes par l'élaboration de l'indice d'autonomie financière (IAF).

² N. Keuffer. L'autonomie locale, un concept multidimensionnel : comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie locale comparatif ?. *Revue internationale de politique comparée*, vol. 23. Consulté sur <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-politiquecomparee-2016-4-page-443.htm>, consulté le 7/12/2022.

1. L'autonomie financière : une revue de littérature

1.1 Définition de l'autonomie et de l'autonomie financière

Le terme « autonomie », du grec ancien « αὐτονομία », « autonomía », (*autos*, soi-même, et *nomos*, loi) exprime la capacité de quelqu'un à être autonome, à ne pas être dépendant d'autrui³. C'est l'état de ce qui n'obéit pas à la loi ou à la règle d'autrui. Ici, le terme « autonomie » est pris sous sa forme générale et n'implique pas « l'indépendance ». Ce qui justifie l'existence d'un pouvoir de contrôle exercé par le pouvoir central (la tutelle). De même, Il ne constitue pas une atteinte à la forme unitaire de l'État, à l'intégrité de son territoire et à l'indivisibilité du peuple. Selon Zerari (2018), il y a ainsi quatre significations au terme « autonomie » : la première étant « *le droit d'agir selon sa propre discrétion dans certains domaines, que ce soit sur une base individuelle ou par un organisme officiel* », la deuxième est synonyme d'« indépendance », la troisième est synonyme de « décentralisation », et la quatrième, est « *une référence à une entité qui a des pouvoirs exclusifs de législation, d'administration et d'arbitrage dans des domaines spécifiques* ».

Dans une définition classique présentée par Clark (1984), l'autonomie d'une autorité locale est une combinaison de « pouvoir d'initiative » et d'« immunité » vis-à-vis des contrôles d'opportunité. Selon Clark toujours, « *l'initiation est la compétence des autorités locales à effectuer des tâches dans l'intérêt local. En revanche, l'immunité signifie la possibilité pour une autorité locale d'agir sans être sous le contrôle des niveaux gouvernementaux supérieurs* » (cité dans Keuffer, 2016).

1.2 L'autonomie financière des CT et la décentralisation

Selon Labie (1996), « *La décentralisation est réelle si la collectivité est véritablement maîtresse de ses finances* ». De son côté, Prud'homme (1996), a dit que « *s'il n'y a aucune liberté de choix ni d'autonomie fiscale, les vertus de la décentralisation se réduisent à néant* ». La décentralisation fiscale vise à renforcer le pouvoir fiscal des CT et jouir de l'autonomie pour la prise des décisions fiscales. Ainsi, pour pouvoir exercer efficacement les fonctions décentralisées, il est nécessaire de disposer d'un niveau adéquat de ressources (propres ou transférées par le gouvernement central), ainsi que de l'autorité nécessaire pour prendre des décisions en matière de dépenses (el Kezazy, et al. 2024).

Lalumière (1976) a précisé que l'efficacité de la décentralisation dépend du degré d'autonomie financière accordée aux CT. Pour lui, « *l'attribution de la personnalité juridique et des*

³ LAROUSSE. <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/autonomie/6779>

compétences qui en découlent devient une pure fiction si des moyens financiers ne sont pas mis à la libre disposition de ces collectivités » (Lalumière, cité dans Labie, 1995, p.6).

Au-delà de l'importance et de l'ampleur des rôles, responsabilités et compétences transférées progressivement par l'Etat vers ses entités décentralisées, c'est sur le terrain de l'autonomie financière, que l'on juge réellement la place des CT dans un pays ayant opté pour un tel système d'organisation, et surtout pour le principe de la libre administration dans la gestion des affaires locales (CGLU, 2016).

En effet, la décentralisation suppose une réorganisation profonde de l'Etat, à travers la création d'entités administratives et politiques jouissant d'une identité juridique indépendante. Ces entités sont, en principe, libres dans la gestion de leurs affaires locales, disposent d'une autonomie financière leur permettant de jouer pleinement leur rôle en matière de développement, mais qui restent soumises à diverses formes de contrôle (CGLU Afrique, 2016). Pour la Commission Européenne (2016), l'autonomie d'une collectivité locale est « *la capacité des autorités locales à adopter des politiques, à mettre en œuvre des programmes et à édicter des réglementations de leur propre initiative (c'est-à-dire sans être dirigées par une quelconque autre autorité / collectivité) et avec pour seule limitation la légalité de leurs actes* ». De sa part, la Charte européenne de l'autonomie locale⁴ dans son article 3 dispose que « *l'autonomie consiste en la capacité effective, pour les collectivités locales, de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques par le biais d'organes collégiaux composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel*⁵ ».

1.3 L'autonomie financière des CT : un principe constitutionnel

Le principe de la libre administration est passage d'une culture où les CT se sont habituées à un « paradigme paternaliste », qui a justifié son inefficacité, à un nouveau paradigme de « laissons les élus gérer » ancrant la culture de la performance. Ainsi, la libre administration est devenue un principe constitutionnel⁶ sur lequel repose toute l'organisation territoriale du Royaume. C'est un principe qui s'applique à toutes les CT au Maroc, et en vertu duquel elles s'administrent librement. En plus, la libre administration implique deux notions indissociables

⁴ La Charte européenne de l'autonomie locale a été ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe en tant que convention le 15 octobre 1985 et est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988. La Charte oblige les États à appliquer tout un ensemble de règles fondamentales garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales.

⁵ Article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale

⁶ L'article 136 de la constitution marocaine de 2011 stipule que « l'organisation régionale et territoriale repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité ».

: « une liberté d'agir » et « une autonomie financière ». Ces deux notions interdisent aux pouvoirs publics l'exercice d'un quelconque pouvoir hiérarchique sur les CT, « ce qui trace une ligne distinctive entre la décentralisation locale et la déconcentration administrative » (Zerari, 2018).

L'autonomie financière des CT est un principe constitutionnel qui se traduit par une « liberté d'agir » débarrassée de la tutelle de l'Etat, et d'une « autonomie financière » leur permettant, d'une part, de disposer des ressources propres tout en ayant la liberté de les gérer et, d'autre part, de fixer librement les tarifs d'impôts locaux (taux d'imposition) et de définir les dépenses à financer.

La libre administration des CT est un principe constitutionnel qui se traduit par une autonomie financière. Théoriquement, le droit d'autonomie financière dont bénéficient ces collectivités signifie qu'elles disposent d'un budget propre et qu'elles ont la liberté de le gérer tout en ayant le droit de définir les tarifs d'impôts locaux, ainsi que la liberté de décider des opérations qu'elles financent. A noter que la libre administration reste une notion abstraite qui ne permet pas de prime abord de déterminer ce que les CT ont comme compétences. C'est la loi qui précise le contenu de la libre administration. En effet, la formule « libre administration » ne veut pas dire « libre gouvernance⁷ ». Ceci dit que les CT ne disposent que de la « liberté de gestion » des affaires locales dans le cadre du respect des lois et des règlements, et se limitent à l'exercice des compétences administratives tout en étant exclues des compétences dites « régaliennes » qui sont propres à l'Etat.

En plus, le principe de la libre administration doit être axé sur la performance. C'est-à-dire que le fait d'accorder aux CT une certaine flexibilité pour la gestion des moyens qui leurs sont alloués, ne veut pas dire qu'elles sont exonérées de l'exigence de rendre compte sur la gestion des affaires locales⁸. Certes, l'objectif de la libre administration est d'accorder aux CT une marge de liberté et une flexibilité dans la gestion de leurs affaires locales et de leurs ressources (l'autonomie), mais, cela n'empêche qu'elles restent responsables vis-à-vis des résultats réalisés (reddition des comptes). En plus, cette combinaison entre « autonomie » et « reddition

⁷ Selon Raymond Carré de Malberg : « ... alors que l'administration « n'est qu'une puissance d'exécution des lois », en ce sens qu'elle est « conditionnée par la législation », la puissance gouvernementale est « une puissance autonome » provenant « d'une concession supérieure aux permissions législatives ».

⁸ Article premier de la constitution de 2011 : « Le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, ainsi que sur la démocratie citoyenne et participative, et les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes. »

des comptes » doit veiller à l'existence d'une corrélation entre les compétences exercées par ces collectivités et les moyens mis à leur disposition.

2. L'effectivité de l'autonomie financière des CT

2.1 les conditions d'une autonomie financière réelle des CT

Selon Maitrot (1972), pour pouvoir parler d'une autonomie financière d'une CT « *il faut qu'elle soit détachée de l'Etat par sa constitution en personne morale distincte, dotée d'un budget propre, qu'elle dispose de ressources propres, qu'elle ait une vie financière indépendante...* » (Maitrot, 1972, cité dans Labie, 1995, p.6). Gaudemet et Moulinier (1992), lient l'autonomie réelle à la capacité de la CT de se doter des ressources propres abondantes et de disposer d'une grande liberté dans ces dépenses (Gaudemet, cité dans Labie, 1995, p.6). De son côté, Labie (1995), en liant l'effectivité de la de la décentralisation à celle du pouvoir financier des CT, a dit qu'« *il est possible de prétendre que la décentralisation est réelle si les collectivités locales sont véritablement maîtresses de leurs finances. A l'inverse, la décentralisation est purement apparente lorsque les collectivités locales n'ont pas de liberté financière réelle même si elles ont des compétences juridiques étendues* ». Selon lui toujours, l'autonomie des finances locales est la véritable mesure de la décentralisation.

Selon Hart et Welham (2016), mesurer la dépendance financière d'une CT est déterminée « non seulement par les sources de revenus disponibles à ce gouvernement, mais aussi sur ses fonctions de dépenses » (Hart et Welham, 2016, p.12). Le degré des besoins des ressources de financement est tributaire du volume des responsabilités allouées à la CT. C'est à dire que dans le cas où elle a des responsabilités limitées elle aura besoin des ressources propres assez faibles, mais, la situation est très différente lorsqu'on est dans le cas d'une CT qui assume de larges responsabilités.

Pour que la libre administration soit effective, Labie (2005), a précisé que les CT devraient disposer d'une « capacité juridique » en matière financière et d'une « indépendance matérielle » à l'égard de l'Etat. La capacité juridique en matière financière des CT se résume dans les points suivants : un pouvoir de décision en matière de recettes (création, détermination leur champ d'application, recouvrement, etc.), un pouvoir de décision en matière de dépenses et l'absence de contrôles trop paralysants de la part de l'Etat. Et l'indépendance matérielle des CT se manifeste dans les points suivants : un niveau suffisant de ressources propres⁹ pour couvrir

⁹ Il est difficile de déterminer un montant chiffré et précis que la collectivité devrait disposer pour réaliser son indépendance financière. La suffisance de ces ressources propres est conditionnée par le montant des dépenses de

les dépenses et un montant maîtrisé des dépenses justifié par rapport à un montant de dépenses à couvrir.

Au Maroc, la Constitution de 2011 garantit aux CT un espace de liberté et un pouvoir de gérer leurs propres affaires locales dans le cadre de la décentralisation certes, mais, l'efficacité de cette mesure dépend du degré d'autonomie financière accordée auxdites collectivités. En fait, la constitution de 2011 ne comprend aucune définition explicite de l'autonomie financière. Elle se limite à consacrer le principe général de la libre administration des CT. Ce sont les lois organiques¹⁰ relatives aux CT qui abordent cette notion d'autonomie financière et sans la définir. Ainsi, l'article 141 de la constitution dispose que « *les régions et les autres collectivités territoriales disposent de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'État* » et que « *tout transfert de compétences de l'État vers les CT doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes* ».

En fiscalité, pour être qualifié d'« impôt local », un impôt doit remplir un certain nombre de conditions. Tout d'abord, la CT peut décider librement de prélever cet impôt ou non et c'est elle qui détermine l'assiette de son calcul ainsi que le taux de son imposition. Ensuite, c'est la CT qui devrait accomplir les tâches de son calcul et de son recouvrement, et c'est elle qui s'approprie les recettes générées par cet impôt. Néanmoins, « très peu d'impôts locaux remplissent ces conditions, notamment dans les pays en développement où c'est souvent le gouvernement central qui décide seul de tout ce qui concerne la fiscalité locale » (El-mensi, 2016).

Les subventions accordées par l'Etat ou par d'autres personnes morales de droit public visent à corriger ce qu'on appelle les « déséquilibres verticaux » entre les différents niveaux de CT, de même qu'elles corrigent les « déséquilibres horizontaux » entre CT de même niveau (Prud'homme, 1996). Pourtant, cette nécessaire intervention sape les bases même de l'autonomie financière des CT.

Ainsi, le « pouvoir financier » de la CT, selon Chabih (2017), est sa capacité de disposer de moyens suffisamment larges pour pouvoir conduire une politique publique territoriale honorable. Ces moyens d'action territoriale sont d'ordre humain, juridique, et financier :

la CT. Ce qui montre que l'indépendance financière locale dépend de la capacité de la collectivité à maîtriser le montant de ses dépenses.

¹⁰ Il s'agit de la loi organique des régions n° 111.14, la loi n° 112.14 relative aux préfectures et provinces, et la loi organique des Communes n° 113.14, publiées sur le Bulletin Officiel n° 6380 le 23 Juillet 2015.

- Les moyens humains : le pouvoir financier de la CT nécessite l'existence des moyens humains (ressources humaines territoriales) avec un effectif suffisant, une formation, une qualification et des compétences pour pouvoir conduire honorablement les affaires de la collectivité.
- Les moyens juridiques : du point de vue moyens juridiques, les lois doivent accorder aux CT un pouvoir de décision financière suffisamment grand pour pouvoir justement agir librement et légitimement dans le cadre de leur circonscription territoriale.
- Les moyens financiers : sur le plan financier, la CT doit avoir le pouvoir de chercher les sources de financement, le pouvoir de dépenser en besoin collectif, de savoir dépenser et de maîtriser ses dépenses, le pouvoir de gérer sa dette, son patrimoine, d'optimiser sa trésorerie... Ce pouvoir financier se manifeste également dans la capacité de prélever fiscalement le type adéquat et le volume nécessaire pour financer son activité, le pouvoir de contracter des emprunts, le pouvoir de recevoir des subventions, libéralités, dons et legs

2.2 Le paradoxe de contrôle – autonomie des CT

La problématique « autonomie-contrôle » a fait l'objet de plusieurs études et travaux de recherche dans plusieurs disciplines (management, comptabilité, contrôle de gestion, gestion des ressources humaines...) ¹¹. Nikitin (2006) dit que « l'autonomie est source de responsabilisation et vecteur de performance dans certaines situations, alors qu'à l'inverse une discipline rigoureuse dans l'accomplissement de procédures préétablies peut également permettre de réaliser les meilleures performances possibles. Cette problématique se répète inlassablement au cours des siècles ». Il apparaît « contradictoire de gérer de manière autonome dans un souci d'émancipation des acteurs et en même temps, exiger la mise en place de mécanismes de contrôle chargés de les influencer à aller dans un sens défini » (Hasrouri et Ragainne, 2016). Cette situation est paradoxe dans la mesure où nous sommes dans « la présence simultanée de deux éléments exclusifs l'un de l'autre » (Cameron et Quinn, 1988). En d'autre terme, « ces éléments sont logiques lorsqu'ils sont pris isolément, mais irrationnel, incohérent et absurde quand ils sont juxtaposés » (Smith et Lewis, *Toward a Theory of Paradox: A Dynamic equilibrium Model of Organizing*, 2011).

¹¹ Exemples : Jean-Daniel Reynaud (1994) sur la régulation de l'action collective, Brest (2011) dont les recherches ont porté sur les établissements français sur le leadership, Eggrickx (1999) portant sur les Chambres de Commerce et d'industrie, Busco & al. (2008) explore le rôle des systèmes de mesure des performances des centres de responsabilité chez Nestlé Waters, in L. Hasrouri et A. Ragainne, « Rendre compte et être autonome ou le difficile équilibre du contrôle des Etablissements Publics Locaux d'Enseignement », pp 3-5.

Dans le cadre d'une décentralisation qui rime avec l'« autonomie », les CT bénéficient d'une « autonomie matérielle » en disposant d'un patrimoine et d'affaires locales propres, d'une « autonomie organique » puisque les affaires locales sont gérées par des organes élus et qui sont propres à la collectivité, et d'une « autonomie fonctionnelle » traduite par une liberté de gérer ses affaires.

Cependant, l'autonomie financière diffère de « l'indépendance », vu que la collectivité territoriale reste sous le contrôle du pouvoir central (l'État). Ce contrôle est qualifié de « tutelle administrative » et a pour objectif de maintenir les CT dans « le respect de la loi et de faire prévaloir un intérêt public supérieur¹² ». Le contrôle ici, est l'expression d'une relation de « non subordination » entre le centre et les CT¹³. Il exprime une relation entre une partie contrôleuse qui est l'Etat, et des parties contrôlées qui sont les CT.

Il paraît que « la relation qui existe entre l'Etat et les CT est une relation dialectique, loin de toute complexité, cette relation est conçue comme un lien fin d'où l'Etat octroie un ensemble de ses compétences au profit de ces collectivités. C'est pourquoi le contrôle ou la tutelle exercé par l'Etat semble logique et la contrepartie de la décentralisation¹⁴ ». C'est-à-dire que « la tutelle est une autre facette logique de la décentralisation dans un Etat unitaire, même ladite notion ne peut se concevoir sans un contrôle des collectivités territoriales par l'Etat¹⁵ ». De ce fait, l'équilibre entre le principe d'autonomie et celui de la tutelle ne constitue pas une contradiction puisque les contrôles sont « le complément indispensable des responsabilités confiées aux collectivités locales, et permettent à l'Etat de faire prévaloir les intérêts dont il a la charge¹⁶ ».

Au Maroc, le contrôle des CT a évolué avec l'évolution de l'historique de la décentralisation. La charte communale de 1976 et les réformes de la décentralisation qui ont survenues par la suite (charte régionale de 1996, charte communale de 2002 et la charte provinciale et préfectorale de 2002) ont pu enregistrer une grande avancée dans le renforcement de la

¹² En Droit Administratif français, la « Tutelle (administrative) » : Ensemble des moyens de contrôle réglementaires dont dispose le pouvoir central sur les collectivités publiques et les établissements privés d'intérêt public en vue de les maintenir dans le respect de la loi et de faire prévaloir un intérêt public supérieur.

¹³ La décentralisation supprime le rapport hiérarchique et forme de nouvelles relations entre l'Etat et les personnes publiques décentralisées. Ce contrôle ne traduit pas une relation de subordination entre deux organes (supérieur – subordonnés).

¹⁴ A. EL CHEDDADI, A. SAMADI, A. ELMOUMNI et Z. HMAMA, « Les contrôles sur les collectivités territoriales », in https://www.marocdroit.com/Les-contrôles-sur-les-collectivites-territoriales_a5617.html

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

démocratie locale, mais ont continué à maintenir « la tutelle administratif » de l'Etat sur les collectivités locales.

Avec l'avènement de la nouvelle constitution de 2011 et la mise en œuvre des lois organiques régissant les CT, « les tutelles administratives, financières et techniques ont été revues, allégées et /ou supprimées¹⁷ ». Ainsi, les rapports entre l'Etat et les CT ont connu de profondes modifications en substituant « la tutelle » par « un contrôle à posteriori » et la suppression du « contrôle à priori ».

Certes, la Constitution de 2011 a consacré le principe de la libre administration des CT, mais elle n'a pas supprimé tous les contrôles exercés sur ces dernières, sauf qu'ils semblent, grosso modo, fortement allégés par rapport aux pouvoirs « exorbitants » que détenait l'Etat auparavant.

3. Mesure de l'autonomie financière des Communes

L'admission d'une autonomie financière des CT exige la satisfaction d'un certain nombre de conditions. Elles sont au nombre de trois. La première est d'ordre « quantitatif », c'est-à-dire que les collectivités devraient disposer de ressources propres en quantité suffisantes pour faire face aux dépenses. La deuxième est d'ordre « qualitatif », à savoir le pouvoir de déterminer leurs recettes et leurs dépenses lors de l'établissement des budgets prévisionnels, sans être soumis à un contrôle trop strict de l'Etat. Et la troisième condition, réside dans l'existence d'un contrôle uniquement exercé a posteriori de leurs budgets.

Ainsi, dans l'objectif d'examiner l'effectivité de l'autonomie financière des CT, nous allons élaborer un indice d'autonomie financière (IAF), et ce en étudiant le cas de quatre Communes marocaines.

3.1 La méthodologie d'élaboration de l'IAF

Afin d'élaborer un indice d'autonomie financière pour les Communes, nous nous sommes servis de la recherche effectuée par Keuffer en 2016¹⁸, et dans laquelle il a pu élaborer trois (3) variables pour mesurer la dimension de l'autonomie financière des CT. Et, pour opérationnaliser de chacune de ces trois variables, l'auteur a déterminé des coefficients de « 3 » successivement pour les variables « Autonomie fiscale » et « Autosuffisance financière », et un coefficient de « 1 » pour la variable « Autonomie en matière d'emprunt ».

¹⁷ Ibid.

¹⁸ N. Keuffer. L'autonomie locale, un concept multidimensionnel : comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie locale comparatif ?. *Revue internationale de politique comparée*, vol. 23. Consulté sur <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-politiquecomparee-2016-4-page-443.htm>, consulté le 7/12/2022.

Keuffer (2016), a procédé à une série d'analyses factorielles pour la réduction du nombre des facteurs de mesure tirés de la théorie et de la littérature. Les résultats de cette analyse sont présentés dans le tableau 1 :

TABLEAU 1 : OPERATIONNALISATION DES VARIABLES DE MESURE DE L'AUTONOMIE FINANCIERE PAR N. KEUFFER, 2016

Dimension	Variables	Pond*	Opérationnalisation
Autonomie financière	Autonomie fiscale	3	0 : Les autorités locales ne fixent les taux et les bases d'aucun impôt
			1 : Les autorités locales fixent la base ou le taux d'impôts mineurs
			2 : Les autorités locales fixent le taux d'un impôt important dans le cadre des restrictions prévues par les niveaux gouvernementaux supérieurs
			3 : Les autorités fixent le taux d'un impôt important avec peu ou pas de restrictions
			4 : Les autorités locales fixent la base et le taux de plus d'un impôt important
	Auto suffisance financière	3	0 : Les sources propres rapportent moins de 10 % des recettes totales
			1 : Les sources propres rapportent 10-25 % des recettes totales
			2 : Les sources propres rapportent 25-50% des recettes totales
			3 : Les sources propres rapportent plus de 50 % des recettes totales
	Autonomie en matière d'emprunt	1	0 : Les autorités locales ne peuvent pas emprunter
			1 : Les autorités locales ne peuvent emprunter qu'avec l'autorisation préalable des niveaux gouvernementaux supérieurs
			2 : Les autorités locales peuvent emprunter sans autorisation préalable et avec une ou plusieurs restrictions
3 : Les autorités locales peuvent emprunter sans restriction imposée par les niveaux gouvernementaux supérieurs			

*Pondération : 1 = peu important ; 2 = important ; 3 = très important.

Source : N. Keuffer, 2016, p484.

L'indicateur d'autonomie financière est calculé par la formule suivante :

$$IAF = \frac{(3 \cdot \text{autonomie fiscale} + 3 \cdot \text{autosuffisance financière} + 1 \cdot \text{autonomie en matière d'emprunt})}{24} * 100$$

« autosuffisance financière » et « autonomie en matière d'emprunt ».

3.2 Elaboration de l'indice d'autonomie financière (IAF)

Pour chacune des Communes étudiées nous allons mesurer successivement (par le calcul d'un Score) l'autonomie fiscale, l'autosuffisance financière, et l'autonomie en matière d'emprunt.

TABLEAU 2 : SCORES D'AUTONOMIE FISCALE, D'AUTOSUFFISANCE FINANCIERE, ET D'AUTONOMIE D'EMPRUNT DES COMMUNES

		Communes urbaines											
		Azrou			Khénifra			Sidi Kacem			Tinghir		
		C	P*	C*	C	P*	C*	C	P*	C*	C	P*	C*
		*	*	P	*	*	P	*	*	P	*	*	P
Variables	l'autonomie fiscale	1	3	3	1	3	3	1	3	3	1	3	3
	l'autosuffisance financière	3	3	9	1	3	3	1	3	3	1	3	3
	l'autonomie d'emprunt	2	1	2	2	1	2	2	1	2	2	1	2
Score		14			8			8			8		

*Coefficient, **Pondération

Source : élaboré par nous même

- Le coefficient accordé à la variable « autonomie fiscale » est égal à « 1 » pour toutes les Communes urbaines puisqu'elles ne peuvent fixer la base ou le taux que d'impôts locaux mineurs
- Le coefficient accordé à la variable « autosuffisance financière » est égal à « 3 » pour la commune urbaine d'Azrou (Taux des ressources propres de 58,55%), alors que les autres Communes ont obtenu un coefficient de « 1 » puisque leurs ressources propres sont comprises entre 12,23% et 24,92% des recettes totales (voir tableau 3)
- Le coefficient accordé à la variable « autonomie d'emprunt » est égal à « 2 » pour toutes les Communes urbaines car elles peuvent emprunter sans autorisation préalable et avec une ou plusieurs restrictions

Comme c'est montré dans le tableau 3, la Commune urbaine d'Azrou se distingue par une forte proportion de ressources propres (58,55%) et une faible dépendance envers les ressources gérées par l'État et aux ressources transférées. La commune urbaine de Tinghir a une proportion notable de ressources gérées par l'État (29,32%), mais une faible proportion de ressources propres (17,17%) et de ressources transférées (14,11%). Quant aux ressources gérées par les Communes urbaines de Khénifra et Sidi Kacem, elles ont enregistré des taux de 24,92% et

12,23% successivement, et une valeur similaire pour les ressources transférées (49% environ). Il est largement supérieur à celui des autres Communes urbaine qui ont obtenu 33,33% (c'est une valeur qui est proche de la moyenne nationale¹⁹).

En résumé, la Commune urbaine d'Azrou se dote d'une autonomie financière relativement importante grâce à ses ressources propres, tandis que celles de Khénifra et de Sidi Kacem dépendent beaucoup des ressources transférées. La Commune urbaine de Tinghir, quant à elle, a une répartition notable des ressources gérées par l'État.

TABLEAU 3 : STRUCTURES DES RESSOURCES DES COMMUNES URBAINES ETUDIÉES (2022)

Indicateurs	Communes urbaines				
	Formule	Azrou	Khénifra	S. Kacem	Tinghir
Taux des ressources gérées par la Commune	$\frac{\text{Ressources gérées par la Commune}}{\text{Ressources totales}} * 100$	58,55%	24,92%	12,23%	17,17%
Taux des ressources gérées par l'Etat	$\frac{\text{Ressources gérées par l'Etat}}{\text{Ressources totales}} * 100$	11,39%	25,32%	26,59%	29,32%
Taux des ressources transférées	$\frac{\text{Ressources transférées}}{\text{Ressources totales}} * 100$	30,08%	49,60%	49,97%	14,11%

Source : d'après états comptables et financiers des Communes urbaines étudiées (2022) (consulté sur <https://collectivites-territoriales.gov.ma/fr/open-data/etats-comptables-financiers>)

TABLEAU 4 : RESULTATS DE L'IAF DES COMMUNES ETUDIÉES

Communes urbaines	Calcul de l'IAF	IAF
Azrou	$\frac{(1 * 3) + (3 * 3) + (2 * 1)}{24} * 100$	58,33%
Khénifra	$\frac{(1 * 3) + (1 * 3) + (2 * 1)}{24} * 100$	33,33%
Sidi Kacem	$\frac{(1 * 3) + (1 * 3) + (2 * 1)}{24} * 100$	33,33%
Tinghir	$\frac{(1 * 3) + (1 * 3) + (2 * 1)}{24} * 100$	33,33%

¹⁹ Calculé en utilisant la même formule de l'IAF et à partir des données des bulletins mensuels de la fiscalité locale de la TGR (décembre 2022).

D'après les résultats obtenus dans le tableau 4, la Commune urbaine d'Azrou a un IAF de 58,33%, ce qui reflète une autonomie financière importante relativement aux autres communes. Encore, cela démontre que cette Commune (Azrou) a une plus grande capacité à générer des propres ressources financières. Pour les Communes restantes (Khénifra, Sidi Kacem, et Tinghir), elles ont toutes un IAF identique de 33,33%. Ceci dit qu'elles dépendent davantage des ressources gérées par l'Etat ou transférées.

A noter qu'au niveau international, les pays Européens ont un degré d'autonomie financière moyenne de 54%. La Suisse a enregistré un score de 98% (maximum en Europe), la France et l'Espagne 71%, alors que la Slovénie et l'Ukraine ont enregistré successivement 17% et 15% (minimum en Europe) (d'après N. Keuffer, 2016).

Nous rappelons que la décentralisation fiscale a pour objectif de permettre aux Communes de lever suffisamment de revenus à partir de sources locales, réduisant ainsi leur dépendance vis-à-vis du gouvernement national. En sus, nous avons déjà présenté les trois conditions qui déterminent l'effectivité de l'autonomie financière : La première est d'ordre « quantitatif », la deuxième est d'ordre « qualitatif », et la troisième réside dans la nécessité de l'existence d'un contrôle uniquement a posteriori sur les budgets des Communes.

Conclusion

En guise de conclusion, la décentralisation fiscale est un concept lié à la répartition des responsabilités financières et du pouvoir de décision entre les différents niveaux de gouvernement d'un pays. Elle fait référence à l'attribution des responsabilités en matière de recettes et de dépenses aux niveaux infranationales. Dans un système fiscalement décentralisé, les CT ont le pouvoir de générer et de gérer leurs recettes, de prendre des décisions budgétaires et de mettre en œuvre des politiques dans le cadre de leur domaine de compétence. L'objectif de la décentralisation fiscale est souvent de renforcer l'autonomie locale, de promouvoir une meilleure gouvernance et de répondre aux besoins et préférences spécifiques des différentes régions. Selon Thiessen (2005), « la décentralisation fiscale consiste à accorder à des collectivités territoriales (niveau inférieur) l'autorité et le pouvoir en matière de prélèvement fiscal et de dépenses publiques » (cité dans Hantem, 2021).

Dans la présente recherche, nous avons examiné l'autonomie financière des collectivités territoriales à travers l'élaboration d'un indice d'autonomie financière sur la base des données financières et comptables de quatre Communes urbaines marocains. L'autonomie financière des collectivités territoriales est un équilibre entre la capacité à générer des revenus propres, une gestion budgétaire efficace, et un cadre législatif favorable. Les déterminants de cette

autonomie sont multiples et interdépendants, nécessitant une approche holistique pour renforcer la capacité financière locale.

En effet, à variation de la valeur de l'IAF est influencée par plusieurs facteurs déterminants. Le premier facteur est celui de la capacité de la CT à générer des ressources propres à travers l'optimisation de la gestion et du recouvrement des créances fiscales, parafiscales et non fiscales (taxes locales, des redevances et droits, le patrimoine local, etc.). Le deuxième facteur réside dans le niveau des transferts de l'État. Ces derniers jouent un rôle crucial dans le financement des collectivités territoriales certes, mais, une trop grande dépendance à ces transferts peut limiter l'autonomie financière. Le troisième facteur est celui de la gestion budgétaire et financière propre à chaque CT. C'est-à-dire qu'une gestion rigoureuse et efficace des finances locales basée sur la bonne planification budgétaire (prévisions précises des recettes et des dépenses) et le contrôle des dépenses (éviter les dépenses inutiles et optimiser les ressources), contribue à l'amélioration son autonomie financière. Le quatrième facteur est relatif aux compétences et de l'expertise du personnel administratif de la CT : une formation adéquate et des outils modernes de gestion sont essentiels pour la mobilisation des recettes propres.

Outre les facteurs internes, le cadre législatif et réglementaire du pays peut favoriser, ou au contraire, limiter l'autonomie financière des collectivités territoriales. C'est ce cadre législatif et réglementaire qui détermine le pouvoir financier et fiscal de la CT en matière de fixation des taux des taxes locales, les règles d'accès à l'emprunt, ainsi que les responsabilités et compétences attribuées aux dites CT. Aussi, la « santé » économique du territoire de la CT influence directement ses revenus, puisqu'une économie locale prospère et dynamique génère plus de recettes fiscales (base fiscale importante). De même, l'innovation dans la création de nouvelles sources de revenus, ainsi que la diversification des revenus déjà existants peuvent renforcer l'autonomie financière.

Comme tout travail de recherche, le présent travail marque un certain nombre de limites quant à la taille de l'échantillon étudié et le nombre de variables mobilisées pour l'élaboration de l'IAF. Le choix de quatre Communes seulement peut limiter la capacité à tirer des conclusions générales, à détecter des différences significatives, ou à affecter la validité des résultats. C'est-à-dire que l'autonomie financière des CT devrait être testée avec une variété de méthodes (intégration d'autres aspects et d'autres variables), de contextes et d'individus (Communes). Ainsi, et dans une perspective d'approfondir et généraliser les résultats obtenus, la présente recherche pourrait couvrir un échantillon plus large, toucher d'autres zones géographiques, être testée dans d'autres contextes, et d'explorer des méthodes d'analyse variées.

BIBLIOGRAPHIE

- Bouvier, M. (2012). L'autonomie financière locale à travers les crises. *Revue française de finances publiques*, (119), 3-11.
- Chabih, J. (2017). Les sources de financement et le pouvoir financier territorial au Maroc réflexions sur des rapports institutionnels titulaires Etat/ CT. Série CMRET, N°1 2017
- Cités et Gouvernements Locaux Unis Afrique. (2016). Etat des lieux du développement économique local (DEL) Maroc. http://knowledge.uclga.org/IMG/pdf/_del-maroc_.pdf
- Clark, G. L. (1984). A theory of local autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), 195-208.
- Constitution du Maroc 2011.
- Direction Générale des Collectivités Locales. (2010). Guide Juridique des Collectivités Locales, 1 et 2. <https://collectivites-territoriales.gov.ma/sites/default/files/pnct/2021-06/guide-juridique%20des%20collectivites%20locales.pdf>
- Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement Commission européenne Collection Outils et Méthodes. (2016). Soutenir décentralisation, gouvernance locale et développement local, au travers d'une approche territoriale. https://ec.europa.eu/europeaid/node/116253_en
- El cheddadi, A., Samadi, A., Elmoumni, A., et Hmama, Z. « Les contrôles sur les collectivités territoriales », in https://www.marocdroit.com/Les-contrôles-sur-les-collectivites-territoriales_a5617.html
- el Kezazy, H., Hilmi, Y., Ezzahra, E. F., & Hocine, I. Z. H. (2024). Conceptual Model of The Role of Territorial Management Controller and Good Governance. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 18(7), e05457-e05457.
- El Kezazy, H., & Hilmi, Y. (2023). Improving Good Governance Through Management Control in Local Authorities. *International Review of Management And Computer*, 7(3).
- El-Mensi, M. (2016). Financement des CT et mécanismes de péréquation. *Forum of Federation*, (18). http://www.forumfed.org/wpcontent/uploads/2016/06/OccPaper18_FoF_LivretFinancement_FR_small.pdf

- Hantem, A. (2021). LA FISCALITÉ LOCALE AU MAROC: UN NOUVEAU PARADIGME S'IMPOSE.
- Hart, T., & Welham B. (2016). Décentralisation budgétaire Un guide d'introduction à la gestion des finances publiques. Overseas Development Institute <https://cdn.odi.org/media/documents/11506.pdf>
- Hasrouri, L., & Ragaigne A. (2016). Rendre compte et être autonome ou le difficile équilibre du contrôle des Etablissements Publics Locaux d'Enseignement. <https://hal.archivesouvertes.fr/hal-01902437/document>
- Keuffer., N. (2016). L'autonomie locale, un concept multidimensionnel : comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie locale comparatif ?. *Revue internationale de politique comparée*, 23, 443-490. DOI 10.3917/ripc.234.0443
- Labie, F. (1995). Finance locale, Cours DALLOZ.
- Loi organique des Communes n° 113.14, publiées sur le Bulletin Officiel n° 6380 le 23 Juillet 2015
- Nikitin, M. (2006). Qu'est-ce qu'une problématique en science de gestion et comment l'enseigner ?. *Comptabilité Contrôle Audit*, 12, 87-100, éd. Association Francophone de Comptabilité. <https://doi.org/10.3917/cca.123.0087>
- Portail National des collectivités territoriales. Etats comptables et financiers des Collectivités Territoriales. <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/open-data/etats-comptablesfinanciers>
- Prud'homme, R. (1996). Décentralisation et développement. *Annuaire des collectivités locales*, tome 16, 11-16. https://www.persee.fr/doc/coloc_0291-4700_1996_num_16_1_1209
- Quinn, R. E., & Cameron, K. S. (1988). *Paradox and transformation: Toward a theory of change in organization and management*. Ballinger Publishing Co/Harper & Row Publishers.
- Smith, W. K., & Lewis, M. W. (2011). Toward a theory of paradox: A dynamic equilibrium model of organizing. *Academy of management Review*, 36(2), 381-403.
- Trésorerie Générale du Royaume. (2022). Bulletin mensuel de statistiques des finances locales. <https://www.tgr.gov.ma/wps/portal/TousBulletins?m=Loi%20de%20finances%20et%20Budget>

- Zerari, F. (2018). L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française. Les Annales de droit, 12/2018, 211-227, <https://doi.org/10.4000/add.1306>