

Cours des finances publiques

Introduction

La sciences des finances publiques ne doit pas être confondue avec les sciences financières qui représentent un concept beaucoup plus large , englobant les finances spéciales et privées , la haute finance , l'économie financière , la gestion bancaireetc. ; ni avec ce qu'on appel le monde des finances (la bourse , les places financières) , les banques , les assurances et tout ce qui se rapportent à l'argent en général.

Par contre, la science des finances publiques, tout en restant une discipline autonome, n'en est pas moins une discipline juridique qui fait partie du droit public.

Première partie : notions générales des finances publiques et droit budgétaire au Maroc

Chapitre 1 : définition et évolution du concept des finances publiques

I. Etymologie et définition du concept

Les différentes définitions, malgré leurs divergences quant à leur formulation, se rejoignent quant au contenu des concepts.

Comme le précise HENRI ISAÏA (maitre de conférence français) « le mot finance est apparu dans la langue française, au singulier au XIII^{ème} et XIV^{ème} siècle «

fination » « finantias »

Vers 1280) De l'ancien français *finance* (« fin, action de mener à bonne fin, paiement ») ; (1377) prend le sens général d'« argent » puis, au quinzième siècle, celui de « ressources monétaires » avec le *trésorier des finances*.

Mot dérivé, à l'aide du suffixe *-ance*, de l'ancien français *finer* (« mener à bonne fin », « payer »), forme altérée de *finir* (« amener à fin »). L'ancien français *fin* signifie aussi « argent ». Le latin médiéval a créé *financia* « redevance » → voir *fine* en anglais.

Les finances publiques relèvent des sciences sociales et ont pour objet l'étude du phénomène financier public dans sa globalité : ressources, charges, trésorerie, procédure budgétaire et comptable, politique budgétaire...et dont les principaux protagonistes sont les États, les collectivités territoriales, les entreprises et établissements publics ainsi que les organismes sociaux et internationaux.

Les finances publiques sont couramment définies comme l'étude des ressources, des charges et des comptes des collectivités publiques, c'est-à-dire principalement de l'État, des collectivités territoriales, des organismes et Etablissements publics, de ceux dépendants étroitement de l'État et des collectivités territoriales (établissements publics. En effet, il existe plusieurs façons de les définir.

Selon que l'on se place sur le plan juridique ou économique, il peut s'agir de :

- l'étude des finances des personnes morales de droit public (État, collectivités territoriales, établissements publics) ;
- l'étude des finances des administrations publiques, c'est-à-dire des organismes dont l'activité économique est principalement constituée des opérations de redistribution ou de production de services non marchands et dont les ressources sont en majorité des prélèvements obligatoires. Cette définition prend en compte des organismes de droit privé participant aux activités de la puissance publique (ex : CDG), mais exclut des établissements publics aux activités marchandes (ex : RAM).

Les finances publiques relèvent du droit public et des règles précises encadrent les actions financières et comptables des acteurs publics (établissement des budgets et des comptes, perception des impôts, exécution des dépenses, contrôles).

Les finances publiques sont au cœur de la décision politique. Elles constituent un des principaux leviers de l'action publique et expriment des choix de société. Ainsi, par l'impôt et les dépenses (ex : subventions, recrutements), les acteurs publics pèsent sur la croissance économique, la répartition des ressources et le développement de certains secteurs.

Leur périmètre s'est accru avec le champ de l'intervention publique. À l'origine limitées aux fonctions régaliennes (défense, justice, police, diplomatie...), les finances publiques concernent aujourd'hui tous les domaines de l'action publique.

Les finances publiques constituent, depuis la fin de la première guerre mondiale, le principal instrument de réalisation des objectifs de la politique économique et sociale dans tous les pays. Le budget de l'Etat, la Fiscalité, l'emprunt public, les marchés publics et la dépense publique en générale, jouent, aujourd'hui un rôle primordial dans la vie des Etats du monde.

Selon BIGAUT, « les finances publiques ont pour objet l'étude des problèmes financiers concernant les finances publiques l'Etat, les collectivités publiques, les mécanismes qui s'y rapportent et les règles juridiques qui leurs ont appliquée».

Sous un angle historique, les finances publiques ont connu deux grandes périodes : la plus récente, celle des finances publiques modernes, qui a succédé à une période des finances publiques classiques. Le passage de l'une à l'autre s'est déroulée dans l'entre deux guerres .Les finances publiques sont nées en1815 sous la restauration bien que le consentement à l'impôt se soit posé un peu plus tôt (1215 en Angleterre et 1789 en France). Cette période correspond à la naissance des finances publiques dites classiques prendra fin entre les deux guerres mondiales. Et Quant aux finances publiques dites modernes, elles prennent naissance après les guerres et se poursuivent encore aujourd'hui.

Pour définir les finances publiques classiques, le Pr LOIC affirme «le terme classique désigne la période au cours de la quelle les finances publiques des pays européens se caractérisent par une grande stabilité, une certaine cohérence et une profonde adhésion des hommes politiques de l'époque aux règles financières consacrées par la révolution française». Leur conception est liée à l'Etat –gendarme. Les finances publiques modernes désignent la situation des finances publiques depuis l'après guerre. Elles sont liées à la conception de l'Etat-providence.

On se rend dès lors compte que les finances publiques classiques et les finances publiques modernes constituent l'évolution historique des finances publiques mais ont des contextes de naissance différents. Il n'est donc pas superflu d'étudier en quoi elles consistent dans la mesure où à travers leur contenu, les finances publiques peuvent être situées dans le temps.

II. Contexte de naissance des finances publiques classiques et modernes

Les finances publiques classiques se définissent par trois signes : stabilité, cohérence et adhésion(A). Ces signes sont différents de ceux des finances publiques modernes qui, eux en sont le contraire(B)

A. LES FINANCES PUBLIQUES DANS L'ETAT GENDARME

Comme nous l'avons dit plus haut, la conception classique des finances publiques est liée à l'Etat libéral du 19^e siècle, encore appelé Etat-Gendarme. L'Etat-Gendarme ne devait assurer que des fonctions indispensables à sa survie comme la défense nationale, la diplomatie, la justice, la monnaie et la police. Il doit, selon PRELOT, maintenir l'ordre et abandonner aux particuliers les autres domaines de la vie sociale.

Ceci se manifeste par le non intervention de l'Etat dans le domaine économique et social. L'abstention de l'Etat est alors la condition sine qua none du développement de l'économie. Si l'Etat intervient donc, c'est pour réguler et pour assurer un fonctionnement normal. Cela se traduit par la célèbre formule des physiocrates : «laissez faire, laissez passer, car le monde va de lui même».

Ce qu'il faut cependant noter, c'est que cette conception n'est envisageable et envisagée que dans un environnement économique stable, c'est-à-dire qui ne subit pas des pressions de nature à dévaluer la monnaie, principale source d'échange. C'est justement l'avènement de l'instabilité économique qui a précipité la chute des finances publiques classiques au profit des finances publiques modernes.

B. LES FINANCES PUBLIQUES DANS L'ETAT PROVIDENCE

Les finances publiques modernes se caractérisent par l'abandon des grands principes classiques, principes dont la fin a été précipitée par deux facteurs majeurs: les guerres mondiales et la crise économique de 1929.

Selon LEKENE DONFACK, «la conduite des deux guerres mondiales a engendré une forte concentration des pouvoirs au profit des gouvernants. En devenant le principal centre d'impulsion, l'Etat a pris en main les leviers de commande économique». Ceci pour dire que les guerres mondiales, en raison des troubles causés aux particuliers

et des dégâts importants, il était ou il devenait de plus en plus impossible à l'Etat de «laisser passer», car le monde n'allait plus de lui même. Il fallait s'unir pour construire ce qui a été détruit par la guerre.

S'agissant de la crise économique, elle est d'origine américaine et s'internationalise à travers le système bancaire. Sa principale incidence est l'inflation (situation de déséquilibre économique et monétaire caractérisée par une hausse continue des prix, qui diminue d'autant le pouvoir d'achat de l'unité monétaire. Est dite galopante quand cette hausse est très rapide). L'Etat doit donc devenir acteur (à travers des interventionnismes) pour mieux la juguler.

Il apparait ainsi que la conception moderne des finances publiques, pour pallier à l'instabilité économique, provoquera des conséquences révolutionnaires sur le budget des classiques.

L'histoire de l'Etat et celle des finances publiques sont consubstantiellement liées. En effet, c'est à partir du moment où l'humanité a produit plus que ses propres besoins que des prélèvements ont pu être opérés de manière à entretenir une forme rudimentaire d'organisation politique. L'apparition de l'impôt est, alors, le premier moment de la longue histoire des finances publiques. Ce processus va se développer et se complexifier tout au long des premiers siècles de la civilisation humaine, notamment avec l'Empire romain.

Au Moyen-âge les finances publiques vont prendre un nouvel essor. En effet, la période qui va du Moyen-âge à 1789 voit l'apparition de l'Etat moderne. Son développement, notamment au plan militaire, suppose de trouver de nouvelles recettes, plus précisément de lever des impôts. Face à l'hostilité des contributeurs, le Roi sera, alors, contraint de soumettre à l'approbation d'assemblées de telles levées : émerge, ainsi, mais de manière temporaire, le principe du consentement à l'impôt apparu en Grande-Bretagne. Cette période est aussi marquée par le développement considérable des dépenses publiques, notamment militaires, celles-ci commandant le niveau des prélèvements et étant à l'origine d'une multitude de crises financières. La conséquence est l'accroissement de la dette publique tout au long du XVIII^e siècle et les tentatives de Louis XVI de moderniser les finances publiques ne résoudront pas le problème, qui sera l'un des éléments déclencheurs de la Révolution de 1789. La fin du XVIII^e siècle et le début du XIX^e siècle sont marqués par la volonté, tant des révolutionnaires que de Napoléon, de réformer les finances publiques. Malgré quelques progrès, notamment au

plan des principes, ces efforts restent, cependant, sans réels effets sur la situation des comptes de la France.

Il faudra, alors, attendre la Restauration pour qu'une nouvelle conception des finances publiques, d'obédience libérale, se fasse jour. Concrètement, il s'agit d'éviter que l'intervention financière de l'Etat ne vienne brider la liberté individuelle et entraver le fonctionnement de l'économie. Cette nouvelle doctrine s'articule autour de trois idées essentielles : la neutralité budgétaire, des dépenses publiques destinées uniquement au financement des activités régaliennes de l'Etat et l'équilibre budgétaire. Au final, cette politique permet aux comptes de la France de se redresser, malgré des guerres ou des révolutions. Mais, les bouleversements induits par les deux guerres mondiales et la crise de 1929 vont rapidement bouleverser cette équation. En effet, l'émergence de la société industrielle au cours du XIX^e siècle conduit l'Etat à développer ses interventions dans les domaines économique et social. Ce mouvement va s'accroître avec la Première Guerre mondiale du fait des dépenses d'armement et des nécessités de la reconstruction. La crise des années 30, va, elle, imposer des efforts pour soutenir les secteurs économiques en difficulté et prendre en charge les problèmes sociaux, auxquels s'ajouteront, une nouvelle fois, des besoins d'armement. Après la Seconde Guerre mondiale, outre les efforts de reconstruction, ce sont les grands projets industriels et le développement de la couverture sociale qui constituent les nouveaux chantiers de l'Etat. Cette évolution traduit une mutation du rôle de celui-ci : de l'Etat-Gendarme, l'on passe à l'Etat interventionniste, puis providence. Cette extension des interventions de l'Etat va, alors, nécessiter un encadrement juridique global des finances publiques, au travers de l'adoption d'une « constitution financière » : l'ordonnance du 2 Janvier 1959. Si jusqu'au années 1970.

Depuis le début des années 1980 , les bouleversements politiques et économique à l'échelle mondiale , ont amené les décideurs politiques à opter pour un retour « aux vertus du libéralisme ». Actuellement , la tendance générale , dans le monde entier , va vers le **désengagement de l'Etat** et son retour à un rôle d'animateur et non plus d'ACTEUR principal de l'activité économique .

Dans les pays en développement , les politiques d'ajustement structurelle préconisées par les institutions financières internationales , sont basées essentiellement sur la privatisation , la libéralisation de l'économie , les restrictions budgétaires , la rationalisation des dépenses et la productivité du système fiscal . Aussi , les finances de ses pays , notamment celles du Maroc , sont caractérisées et dominées par

l'endettement (intérieur et extérieur) , le déficit budgétaire et la compensation des charges publiques en générale , et des dépenses sociales en particulier.

III. Les finances publiques dans les sciences sociales

A. Finances publiques et sciences économiques, politiques et juridiques :

Si certains théoriciens considèrent que les finances publiques font partie intégrante des sciences économiques, on peut la considérer comme étant une branche de l'économie politique, en ce sens que la fiscalité, les dépenses publiques, les emprunts ...etc. sont des instruments de la politique économique et sociale ; En effet c'est le système politique qui oriente les choix et les stratégies économiques et l'emploi des instruments financiers .d'où on parle de politique financière , politique monétaire , politique fiscale ; et plus essentiellement la législation financière et en particulier les lois de finances sont des actes politiques préparés par le gouvernement , votés par les représentants du peuple (parlement) exécutés par le premier sous la surveillance du dernier. et à l'inverse l'économie influence le politique , l'inflation , le déficit budgétaire , la taxation des richesses , la compensation sont des choix économiques qui peuvent affaiblir le pouvoir politique.

D'autres la définissent comme étant une science autonome, et ce du fait que l'économie cherche à satisfaire les besoins des individus, alors que les finances publiques visent la satisfaction des besoins de l'Etat.

Les finances publiques sont aussi étroitement liées avec la sociologie, notamment dans le domaine fiscal, l'un des principaux instruments des finances de l'Etat, les exonérations, la levée de l'âge de la retraite, la compensation ...etc. reflètent des préoccupations d'ordre social.

Les sciences juridiques sont le cadre par lequel l'Etat organise , crée , réglemente , gère , contrôle , exécute ses finances , on parle alors de code fiscal , loi des finances , législations financières , législation douanière , droit budgétaire , décret des marchés publics.....

B. Finances publiques et finances privées

Les deux disciplines se distinguent par leurs objectifs et leurs motivations : intérêt général ou particulier, contraintes et obligations, les moyens contractuels et consensuels (توافقي) ; le droit applicable à leurs opérations : droit public ou droit privé.

Les méthodes d'équilibre des budgets : pour l'Etat se sont les dépenses qui déterminent les recettes, alors que c'est l'inverse pour le privé ; les techniques, procédures et règles de gestion.....

Chapitre 2 : le droit budgétaire au Maroc

Le droit budgétaire, peut être défini comme l'ensemble des règles juridiques applicables à la prévision , l'autorisation et l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat .Le droit budgétaire relève du droit public et repose sur la constitution d'où le développement des pouvoirs budgétaires est lié à l'évolution du régime parlementaire.

Le droit budgétaire est étroitement lié à la nature du régime politique d'un pays. Chaque régime politique se distingue par la répartition (distribution) des pouvoirs entre le gouvernement (l'exécutif) et le parlement (le législatif) .Ainsi, l'équilibre entre l'exécutif et le législatif est commandé par la répartition des compétences financières entre ces deux pouvoirs. On peut ainsi cité deux exemples , dans le régime Britannique , on assiste à une prépondérance de l'exécutif par sa maîtrise sur le budget ; alors qu'au contraire on assiste à une faiblesse des pouvoirs du Président des USA par rapport aux pouvoirs du congrès , selon le Président Wilson (est le 28^{ème} président des États-Unis. Il est élu pour deux mandats de 1913 à 1921) le régime américain est plus « congrèssionnel » que présidentiel.

Le budget autant que concept est d'origine français dérivée du mot “ bougette “ petit sac ou petite caisse ou on met de l'argent, mais c'est en Grande Bretagne, que le mot budget prend sa signification financière ; ainsi le concept est anglo-saxon.

Le budget peut être défini comme étant « un acte, document politique, juridique et financier, par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat.

I. La législation financière au Maroc

Section 1 : origines et évolution de la législation financière au Maroc

Les institutions financières publiques dans les pays en voie de développement (sous développés) sont relativement jeunes ; elles ont suivi l'évolution de la notion de l'Etat au Maroc .D'origine musulmans à leur naissance, elles ont évolué avec le protectorat vers une conception plus moderne, pour s'épanouir après l'indépendance en s'inspirant des principes universelles du droit budgétaire, surtout du modèle français.

Trois périodes marquent l'histoire des finances publiques marocaines, avant l'indépendance, de 1956 à 1976 et depuis 1977 à nos jours.

A – avant l'indépendance :

L'apparition des institutions financières publiques au Maroc est liée à l'évolution de la notion de l'Etat. Ainsi, et bien avant le XXème siècle, le Maroc disposait d'un système des finances publiques, portant sur les biens du Makhzen ; à coté du Beit el mal alimenté par les contributions religieuses (zakat – l'achour) ; qui était

C'est sous le règne de Moulay Slimane (1792-1822) que fut constitué le corps des oumanas placé sous les ordres de l'Amin El Oumana qui remplissait le rôle d'un véritable Ministre des Finances. A cet effet, il recevait des rapports de l'Amin des rentrées, chargé de la perception des recettes, de l'Amin des sorties, chargé de l'exécution des dépenses et de l'Amin des comptes, chargé du contrôle de la comptabilité transmise par les différents oumanas. Les états fournis étaient remis au Sultan, lequel les communiquait à la béniqua qui faisait office de Cour des Comptes.

En fait, il y avait trois entités distinctes :

- Bit el mal el mouslimine, alimenté à partir des ressources à caractère religieux, particulièrement la zakat et l'achour;
- Le trésor du dar adyel qui recevait le produit des melks, constitués de contributions administratives n'ayant aucun caractère religieux;
- Le trésor du Sultan, alimenté essentiellement par les dons faits au Sultan
- Budget et puissances coloniales.

A la fin du siècle dernier, le Maroc faisait l'objet de convoitises de la part des puissances coloniales européennes. Sous prétexte du contrôle de la dette, ces

puissances ont commencé dès 1904 à intervenir dans les finances du pays pour le compte des porteurs des titres de l'emprunt émis cette année-là. Elles se sont ainsi arrogé le pouvoir de percevoir directement certaines recettes telles que le produit des douanes, les droits de porte et des marchés des ports de la côte afin de s'assurer du service normal de la dette. Par la suite, des actions directes furent entreprises par la France. Au fur et à mesure de l'avance des troupes d'occupation française, l'autorité militaire se préoccupait de la perception des recettes y compris celles à caractère religieux, et à l'exécution des dépenses dans les zones soumises à leur contrôle ; dès 1907 pour la région de Oujda et dès 1908 pour celle de Chaouia.

Le premier budget d'ensemble a été établi en 1910 et se limitait à la région de Chaouia. Le système a, par la suite, été étendu à la région de Meknès en décembre 1912, à Rabat, Fès et Marrakech en janvier 1913 et au territoire du Tadla en juillet 1913. La Direction Général des Finances, mise en place en juillet 1912, et dont les premiers services créés furent ceux du Budget général de l'Empire Chérifien pour l'année 1913-1914. Ce budget a consisté dans le regroupement des prévisions de recettes et de dépenses concernant respectivement le Maroc oriental, le Maroc occidental et la dette auxquelles ont été ajoutées les prévisions de dépenses des services administratifs centraux.

Le Contrôle des engagements de dépenses de l'Etat fut créé par un dahir du 20/12/1921, et la commission des marchés fut institué par un arrêté résidentiel le 26/06/1936.

Le premier Ministre des finances, dans l'histoire du Maroc, a été désigné, par dahir du 07/12/1955 par lequel a été créé le gouvernement marocain.

B – Entre 1956 et 1976 :

Après l'indépendance, on assiste à un accroissement des charges publiques (dépenses de souveraineté et dépenses sociales), alors que sur le plan financier, avec le décrochage avec le franc français en décembre 1958, on assiste à un effondrement des ressources, ce qui a par conséquence le découragement des investissements étrangers. Ainsi et sur le plan institutionnel on doit retenir les faits marquants suivants :

- ✓ En 1956 création du conseil national consultatif fut créé pour jouer le rôle parlementaire.

- ✓ En 1959 création de la Banque du Maroc, et institution des dirhams comme unité monétaire nationale.
- ✓ En 1961 nomination du premier Trésorier de nationalité marocaine : Feu Mohamed Bernoussi
- ✓ A partir de 1962, les institutions financières vont être consacrées constitutionnellement. Ainsi , plusieurs textes législatifs et réglementaires furent instauré , notamment le règlement général de la comptabilité publique en 1958 et 1967 , le contrôle des engagements des dépenses de l'Etat en 1959 et 1975 , l'IGF et le contrôle financier des établissements publics en 1960 ; la fiscalité en 1961 ; la première loi organique des finances en 1963 ; les procédures de passation des marchés de l'Etat en 1965 et 1976.

Etant une économie jeune, les finances publiques du Maroc étaient mises à l'épreuve, étant vulnérables elles ont subit le contrecoup des bouleversements des marchés internationaux, croissance des prix du produit pétrolier et chute des prix du phosphate, d'où en enregistre depuis 1975 des déficits budgétaires permanents et structurels.

C– Depuis 1977 à nos jours :

La situation économique et financière du Maroc devient de plus en plus critique, le déficit budgétaire et le déficit de la balance de paiement ont atteint des taux records ont atteignant respectivement 15,8 et 16,5 du P.I.B.

Devant cette situation économique marquée par les déséquilibres structurels, des mesures ont été prises pour assurer la stabilisation de l'économie marocaine, c'est ainsi que le Maroc est contraint sous les pressions des instances monétaires mondiales (FMI et la BIRD) d'appliquer le programme d'ajustement structurel (PAS) à partir de 1983. Ce programme comportait des mesures à caractère budgétaire, fiscal et économique :

❖ Sur le plan budgétaire :

- une politique d'austérité par la réduction des dépenses d'investissement, un gel de l'emploi, stagnation des dépenses de fonctionnement.
- Réforme de la nomenclature par la normalisation de la codification budgétaire de tous les ministères et ce à partir de 1987.
- Le renforcement des contrôle exercés par le CGED, la TGR, l'IGF et de la cour des comptes.

❖ **Sur le plan économique:**

- Rééchelonnement de la dette extérieure.
- Libéralisation du commerce extérieur.
- Politique de la privatisation.
- Dévaluation de la monnaie nationale.
- Réforme du système bancaire.

❖ **Sur le plan fiscal :**

- Remplacement de la taxe sur les produits et service par la taxe sur la valeur ajoutée.
- L'IGR vient remplacer plusieurs catégories d'impôts sur le revenu des personnes physiques. De même que l'IS vient remplacer la T.C.A

Section 2 : les sources du droit budgétaire au Maroc

A- La source constitutionnelle :

A travers toutes les constitutions depuis celle de 1962 à celle de 2011, les prérogatives des pouvoirs publics (gouvernement et parlement) en matière budgétaire sont bien définies ; ci-dessous les principales dispositions contenues dans la constitution de 2011 :

Article 39 :

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.

Article 40 :

Tous supportent solidairement et proportionnellement à leurs moyens, les charges que requiert le développement du pays, et celles résultant des calamités et des catastrophes naturelles.

Article 49 :

Le conseil des ministres délibère sur les questions et textes suivants :

- **Les orientations stratégiques de la politique de l'Etat ;**
- **Les projets de révision de la constitution ;**
- **Les projets de lois organiques ;**
- **Les orientations générales du projet de loi de finances ;**

Article 75 :

Le parlement vote la loi de finances, déposée par priorité devant la Chambre des Représentant, dans les conditions prévues par une loi organique. Celle-ci détermine la nature des informations, documents et données nécessaires pour enrichir les débats parlementaires sur le projet de loi des finances.

Le Parlement vote une seule fois les dépenses d'investissement nécessaires, dans le domaine de développement, à la réalisation des plans de développement stratégiques et des programmes pluriannuels, établis par le gouvernement qui en informe le Parlement. Les dépenses ainsi approuvées sont reconduites automatiquement pendant la durée des ces plans et programmes. Seul le gouvernement ouvre, par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions budgétaires soumises à approbation.

Si, à la fin de l'année budgétaire, la loi de finances n'est pas votée ou n'est pas promulguée en raison de sa soumission à la Cour constitutionnelle en application de l'article 132 de la présente Constitution, le gouvernement ouvre, par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions budgétaires soumises à approbation.

Dans ce cas, les recettes continuent à être perçues conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur les concernant à l'exception, toutefois, des recettes dont la suppression est proposée dans le projet de loi des finances. Quant à celles pour lesquelles ledit projet prévoit une diminution de taux, elles seront perçues au nouveau taux proposé.

Article 76 :

Le gouvernement soumet annuellement au Parlement une loi de règlement de la loi de finances au cours du deuxième exercice qui suit celui de l'exécution de ladite loi de finances .Cette loi inclut le bilan des budgets d'investissement dont la durée est arrivée à échéance.

Article 77 :

Le Parlement et le gouvernement veuillent à la préservation de l'équilibre des finances de l'Etat.

Le Gouvernement peut opposer, de manière motivée, l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement formulés par les membres du Parlement lorsque leur

adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

Article 147 :

La Cour des Comptes est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Royaume. Son indépendance est garantie par la constitution.

La Cour des Comptes a pour mission la consolidation et la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'Etat et des organismes publics.

La Cour des Comptes est chargée d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances. Elle s'assure de la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes soumis à son contrôle en vertu de la loi et en apprécie la gestion. Elle sanctionne, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations.

.....etc.

Article 148 :

La Cour des Comptes assiste le Parlement dans les domaines de contrôle des finances publiques. Elle répond aux questions et consultations en rapport avec les fonctions de législation, de contrôle et d'évaluation, exerce par le Parlement et relatives aux finances publiques.

.....etc.

B- Les sources législatives :

Depuis l'indépendance, la législation financière n'a cessé d'évoluer d'où la richesse des textes législatifs couvrant tous les aspects de la gestion des finances publiques, il s'agit de :

La loi organique des finances :

Appelé la loi des lois de finances, c'est la loi qui fixe les règles de fond et de forme qui régissent l'élaboration, la présentation, le vote et l'exécution des lois de finances. L'évolution des lois organiques des finances au Maroc a toujours été marquée par les changements qui ont affecté les contextes politiques, économiques et sociaux et

surtout par une articulation systématique entre les révisions constitutionnelles et la refonte des lois organiques régissant les finances de l'Etat.

La première loi organique du 9 novembre 1963 ; puis les lois organiques de 1970 et 1972 et ce comme une conséquence directe de l'adoption de deux constitutions successives. Ensuite, vient la loi organique n°7-98 du 26/11/1998 et qui sera modifiée et complétée par la loi organique n°14-00 du 18/04/2000.

Enfin ; et dans le même contexte de changement, et après l'adoption de la nouvelle constitution de 2011 , vient la loi organique n°130-13 qui a comme objectif , parmi d'autres , de réformer la gestion budgétaire et comptable, d'adopter une gestion moderne qui exige de la pro-action et de l'anticipation et de rompre avec la gestion fondée sur la réaction face aux événements de l'environnement national et international.

Les lois de finances :

Les lois de finances peuvent être une source de législation on stipulant des dispositions législatives relatives à l'application de certaines mesures d'ordre financiers ou par l'apport de règles soit transitoires soit permanente ou même en modifiant des textes législatifs en vigueur.

- Les autres textes législatifs :

On peut citer une multitude de textes réglementaires qui viennent compléter l'arsenal juridique encadrant les finances publiques ; tels que les textes instituant l'Inspection générale des finances , la cour des comptes , le code des juridictions financières , les décrets relatifs à la comptabilité publiques et celui relatif à la comptabilité des collectivités locales.....etc.

II. L'élaboration de la loi de finance

Section I : La notion de loi de finances

La Loi de Finances constitue le cadre dans lequel sont inscrites les autorisations budgétaires qui déterminent, à la fois :

- la nature
- le montant
- l'affectation des charges et ressources de l'Etat.

Pour ces trois principaux volets, cette détermination est orientée par le souci d'assurer un équilibre économique et financier. Les termes de cet équilibre se trouvent balisés aussi bien au niveau :

- ✓ des hypothèses de travail qui constituent les bases d'élaboration première du projet de Loi de Finances ;
- ✓ que sur le plan de la quantification des autorisations budgétaires sectorielles et globales

1) Sur le plan constitutionnel :

Les Constitutions marocaines, depuis la première Constitution promulguée le 17 Rajab 1382 (14 Décembre 1962), ont toujours consacré deux articles au budget. Cependant ; la constitution de 2011 a consacré trois articles :

Article 75 :

« Le parlement vote la loi de finances, déposée par priorité devant la Chambre des Représentant, dans les conditions prévues par une loi organique. Celle-ci détermine la nature des informations, documents et données nécessaires pour enrichir les débats parlementaires sur le projet de loi des finances..... »

Article 76 :

Le gouvernement soumet annuellement au Parlement une loi de règlement de la loi de finances au cours du deuxième exercice qui suit celui de l'exécution de ladite loi de finances .Cette loi inclut le bilan des budgets d'investissement dont la durée est arrivée à échéance.

Article 77 :

Le Parlement et le gouvernement veillent à la préservation de l'équilibre des finances de l'Etat.

Le Gouvernement peut opposer, de manière motivée, l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement formulés par les membres du Parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

2) Au niveau législatif et réglementaire

Le Projet de loi organique relative aux lois de finances N°130-13 vient abroger les dispositions de la loi organique n° 7-98 relative à la loi des finances promulguée par le dahir n° 1-98-138 du 7 chaabane 1419 (26 novembre 1998).

Ainsi et à titre de comparaison entre le premier article de chaque LOLF:

▶ Loi organique de la loi de finance LOLF 14-00 :

« La loi de finances prévoit, évalue, énonce et autorise, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, dans les limites d'un équilibre économique et financier qu'elle définit ».

▶ Loi organique de la loi de finance LOLF 130-13 :

« Les lois de finances déterminent, pour chaque année budgétaire, la nature, le montant et l'affectation de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent. »

Il y a une évolution qualitative en ce qui concerne la définition des lois de finances dont il met en valeur de façon précise les objets à savoir :

- la prévision ;
- l'évaluation ;
- l'autorisation des ressources et des charges ;
- Les équilibres budgétaires, financiers et économiques.

Tout en limitant la validité temporelle à une année et en ajoutant la dimension économique aux critères de l'équilibre qu'il convient de prendre en considération lors de son élaboration.

Il y a lieu de rappeler que l'expression « loi de finances » couvre la loi de finances de l'année ainsi que les lois de finances rectificatives éventuelles et la loi de règlement.

Section II : Caractères spécifiques du Budget

Le budget peut être défini comme étant « un acte, document politique, juridique et financier, par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat.

Le budget présente un ensemble de traits caractéristiques dont les principaux sont les suivants :

1- Le budget constitue l'instrument principal par le biais duquel l'État finance ses interventions dans les différents domaines et lui permet en conséquence d'exercer effectivement ses prérogatives.

Ces prérogatives qui, en rapport avec l'évolution du rôle de l'Etat, n'ont pas cessé de s'élargir au cours du siècle écoulé pour toucher en fin de compte, de façon directe ou indirecte, pratiquement tous les secteurs d'activité.

2- Le budget, en raison de son importance, se trouve balisé, aux différentes étapes de son élaboration et de son exécution par un cadre juridique extrêmement dense.

3- Le budget constitue un miroir qui reflète l'équilibre des forces entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Cet équilibre apparaît notamment à travers l'étendue de la marge de manœuvre dont dispose le Parlement pour amender le projet de loi de finances présenté par le Gouvernement.

4-Le budget, justement en sa qualité d'instrument de la politique gouvernementale, comporte des conséquences directes et indirectes sur la situation économique, financière, sociale et l'équilibre spatial.

A ce titre on peut citer les exemples suivants :

a. sur le plan social, le budget constitue:

- ▶ un instrument de redistribution des richesses par le biais des prélèvements fiscaux ;
- ▶ un moyen de traduction effective de la solidarité nationale sur le terrain.

Cela se réalise à travers l'amélioration des conditions de vie des couches déshéritées de la population par le biais du relèvement de leurs revenus et l'élargissement de leur accès aux services et aux équipements de base.

b. sur le plan économique et spatial, le budget permet:

▶ **l'encouragement de certaines activités :**

- à travers des ajustements tarifaires au niveau de la douane ou des impôts ;
- pour réduire les coûts des facteurs
- et pour orienter des investissements de façon plus prononcée vers des zones ou des secteurs déterminés

→ Etablir un certain équilibre sectoriel et spatial.

▶ **l'atténuation des répercussions des variations économiques à caractère conjoncturel ou cyclique :**

Cela se réalise par une série d'actions telles que :

- le renforcement de l'offre par l'incitation aux investissements productifs ;
- l'encouragement de la demande par le biais de l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages grâce à des relèvements de salaires ou l'allègement des charges fiscales.

c. sur le plan du financement de l'économie:

Le mode de couverture du budget n'est pas sans répercussion sur le marché financier et le niveau des taux d'intérêt en particulier.

En effet, un recours excessif du Trésor à l'endettement sur le marché financier intérieur est de nature à :

- accentuer la pression sur les ressources financières disponibles
- réduire en conséquence les possibilités de financement laissées à la disposition du secteur privé

→ Ce qui favorise la tendance à la hausse des taux d'intérêt.

Section III : Les principes budgétaires

A. Objectifs généraux :

Les principes fondamentaux du budget relèvent, quant à leur finalité originelle, du souci de l'appareil législatif de disposer des outils nécessaires devant lui permettre d'accomplir convenablement sa mission de contrôle du pouvoir exécutif en ce qui concerne l'autorisation de percevoir les impôts et le suivi des conditions d'utilisation des deniers publics.

B. Les principes :

Le législateur a fixé un certain nombre de principes, encadrant ainsi l'élaboration des lois de finances, autrement dit, le budget est soumis aux huit principes suivants :

- 1) Principe de l'annualité ;
- 2) Principe de l'antériorité de l'autorisation ;
- 3) Principe de l'unité ;
- 4) Principe de l'universalité ;
- 5) Principe de la non affectation des recettes ;
- 6) Principe de la spécialisation des crédits ;
- 7) Principe de l'équilibre ;
- 8) Principe de la sincérité.

1- Principe de l'annualité

Le principe de l'annualité vise à obliger le gouvernement à se présenter devant le Parlement de façon périodique afin de confirmer les autorisations qui lui sont accordées pour lever des fonds publics et rendre compte de l'usage qui en a été fait.

a. L'année civile et l'année budgétaire

En règle générale, la période couverte par le budget est d'une année.

Toutefois, il n'existe pas d'unanimité à l'échelle mondiale sur le concept de l'année budgétaire.

A titre d'exemples, dans certains pays, l'année budgétaire commence aux dates suivantes : 1er Janvier, 1er Avril, 1er Juillet, 1er Octobre.

Quant au Maroc, si l'année budgétaire a la plupart du temps coïncidé avec l'année civile, il n'en a pas toujours été ainsi.

En effet, des années budgétaires distinctes des années civiles ont été adoptées au cours des périodes ci-après :

- ▶ Entre 1913 et 1917 : 1er Mai – 30 Avril ;
- ▶ Entre 1931 et 1932 : 1er Avril – 31 Mars ;
- ▶ Entre 1996 et 2000 : 1er Juillet – 30 Juin ;
- ▶ A partir de janvier 2001 : du 01 janvier au 31 décembre

b- Support juridique pour la définition de l'année budgétaire

→ La constitution

La Constitution du 23 Joumada I 1417 (7 Octobre 1996), a simplement fait état de « l'année budgétaire » sans autre précision à travers la formulation ci-après de l'article 50, paragraphe 3 :

« Si, à la fin de l'année budgétaire, la loi de finances n'est pas votée....», laissant ainsi à la loi organique des finances le soin de modifier l'année budgétaire au lieu de recourir à un amendement constitutionnel pour le faire. Cette prérogative a été effectivement utilisée en l'an 2000.

→ La loi organique des finances

La loi organique n° 7.98 du 7 Chaâbane 1419 (26 Novembre 1998) a défini l'année budgétaire dans son article 6 :

« L'année budgétaire commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre de la même année (Dahir n° 1-00-195 du 19/04/00) »

Toutefois, le retour à l'année civile comme cadre temporel de la loi de finances a été consacré par la loi organique n° 14-00 du 14 Moharrem 1421 (19 Avril 2000) portant modification de la loi organique n° 7.98 qui dispose dans son article 6 ce qui suit :

« L'année budgétaire commence le 1er Janvier et se termine le 31 Décembre de la même année ».

c. Règles de l'exercice et de la gestion

Abstraction faite de la définition de l'année budgétaire à laquelle se rapporte chaque loi de finances, il est fait souvent appel à la règle de l'exercice en vertu de laquelle les opérations comptables relatives à une année budgétaire donnée ne s'achèvent pas à la fin de cette année, mais peuvent se prolonger sur plusieurs mois encore pour permettre l'arrêt de certaines écritures comptables.

C'est ainsi que le Dahir du 9 Juin 1917 a disposé que seuls sont considérés comme appartenant à l'exercice et au budget correspondant, les services faits et les droits constatés à l'Etat ou à ses créanciers pendant cette période et a en conséquence prévu, pour permettre la consommation de tous les faits de recettes et de dépenses, des périodes complémentaires qui se résument comme suit :

- du 1er au 31 Janvier pour « achever les services du matériel dont l'exécution n'aurait pu être terminée avant le 31 Décembre, pour des causes de force majeure ou d'intérêt public » .
- du 1er Janvier au 31 Mars pour « compléter les opérations relatives à la liquidation et à l'ordonnancement ou au mandatement des dépenses » ;
- du 1er Janvier au 31 Mai pour ordonnancer les remises des Caïds et Cheikhs sur le produit de l'impôt Tertib ; terminer le paiement des dépenses et les opérations de recouvrement des produits sur les redevables ;
- du 1er Janvier au 31 Juillet pour la régularisation des avances effectuées par la Trésorerie générale dans le cadre du service de la dette, la prise en recette des remboursements effectués par la France pour certaines dépenses prises en charge sur le budget chérifien, l'achèvement des opérations nécessitées par les rétablissements de crédits, les erreurs de classification ou d'imputation et pour toutes régularisations d'écritures concernant l'exercice expiré.

Les périodes complémentaires sont restées en vigueur avec des modifications dans le sens de l'extension ou de la contraction en fonction des besoins jusqu'à la promulgation de la première loi organique des finances qui a prononcé l'abrogation de toutes les périodes complémentaires et a opté pour la règle de la gestion qui consiste à

imputer l'ensemble des opérations comptables à l'année pendant laquelle elles ont été effectivement réalisées.

La règle de l'exercice présente certes l'avantage de permettre une représentation plus précise et plus exacte des résultats effectifs d'un budget donné, abstraction faite des retards enregistrés dans la réalisation de certaines opérations ou écritures comptables, elle présente par contre l'inconvénient de repousser à une date avancée de l'année l'arrêt définitif des écritures correspondant à l'année précédente.

Quant à la règle de la gestion, elle se distingue par sa simplicité puisque toute opération comptable réalisée au cours d'une année donnée est imputée à cette année quelle que soit la date d'origine des dépenses ou des recettes correspondantes.

Il convient de rappeler les termes de l'article 8 de la loi organique des finances actuelle qui stipule à ce propos :

« Les recettes sont prises en compte au titre de l'année budgétaire au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public.

Les dépenses sont prises en compte au titre de l'année budgétaire au cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont visés par les comptables assignataires, elles doivent être payées sur les crédits de ladite année, quelle que soit la date de la créance ».

d- Exceptions au principe de l'annualité

Compte tenu de la multiplicité des interventions de l'Etat et de leur diversité, il est devenu difficile de les contenir dans le cadre étroit de l'année.

Aussi a-t-il été indispensable d'instituer un certain nombre d'exceptions au niveau tant de la Constitution que de la loi organique des finances.

Au niveau de la Constitution, la seule exception autorisée est celle découlant de la liaison entre le Plan et la loi de Finances ainsi qu'il ressort du paragraphe 2 de l'article 50 de la Constitution ainsi libellé :

« Les dépenses d'investissement résultant des plans de développement ne sont votés qu'une seule fois, lors de l'approbation du plan par le Parlement. Elles sont reconduites automatiquement pendant la durée du plan. Seul le Gouvernement est habilité à déposer des projets de lois tendant à modifier le programme ainsi adopté. »

Quant au niveau de la loi organique des finances, les exceptions autorisées au principe de l'annualité sont celles mentionnées à l'article 7 du chapitre premier et à l'ensemble des articles du chapitre 6 de cette loi.

Ces exceptions se présentent comme suit :

a- Les crédits d'engagement

Les crédits d'engagement sont ouverts au titre des années suivant l'année budgétaire considérée et s'ajoutent aux crédits de paiement inscrits au titre de cette dernière année.

Les crédits d'engagement concernent aussi bien les dépenses d'investissement que les dépenses de fonctionnement, bien que ce soit à des degrés très différents.

Lexique :

- Les crédits ou autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction.

- Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

b- Les crédits de report

L'article 46 de la loi organique des finances stipule ce qui suit :

« Les crédits ouverts au budget général au titre d'une année budgétaire donnée ne peuvent être reportés sur l'année suivante.

Toutefois, et sauf dispositions contraires prévues par la loi de finances, les crédits de paiement disponibles au titre des dépenses d'investissement sont reportés selon les modalités fixées par voie réglementaire. Ils s'ajoutent aux crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année ».

Par ailleurs, le dernier paragraphe de l'article 25 traitant des dépenses d'investissement dispose ce qui suit :

« Dans tous les cas, les crédits de paiement augmentés, le cas échéant, des crédits reportés conformément aux dispositions de l'article 46 ci-dessous, et des fonds de concours prévus à l'article 22 ci-dessus, constituent la limite supérieure des dépenses susceptibles d'être ordonnancées dans le cadre de l'année budgétaire ».

Il ressort de ces dispositions qu'en règle générale, les crédits budgétaires ne sont pas reportables. Toutefois, cette règle ne s'applique strictement qu'aux dépenses de fonctionnement alors que, pour ce qui est des crédits ouverts au titre du budget d'investissement, la règle générale consiste dans leur reportabilité sauf stipulation contraire de la loi de finances annuelle.

Ce traitement particulier réservé aux crédits d'investissement s'explique par le fait que ces crédits sont organiquement liés à des projets précis. Il est donc normal que les crédits ouverts restent « attachés » aux projets correspondants jusqu'à la réalisation finale de ces derniers, à la suite de quoi les crédits excédentaires éventuels pourraient être soit annulés, soit faire l'objet de virement au profit d'autres projets nécessitant des crédits additionnels pour leur achèvement.

Bien que la règle de base pour les crédits d'investissement soit le report, en pratique, le sort réservé aux crédits reportables a varié dans le temps en fonction des circonstances.

2- Principe de l'antériorité de l'autorisation

2.1. Consistance du principe

Ce principe consiste dans l'obligation faite à l'appareil exécutif de n'entamer la mise en œuvre du budget qu'après son approbation par le pouvoir législatif, ce qui revient évidemment à conférer à la loi la force qui doit lui revenir.

2.2. Support juridique

Le principe de l'antériorité de l'autorisation s'appuie sur l'article premier de la loi organique des finances qui dispose que :

« la loi de finances.... autorise, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat,.... »

Étant bien entendu que l'autorisation ne peut que précéder le commencement de l'exécution des actions autorisées.

En ce qui concerne les ressources, l'autorisation est énoncée de façon explicite ainsi qu'il ressort de l'énoncé de l'article premier de la loi de finance 2007 par exemple libellé comme suit :

« I- Sous réserve des dispositions de la présente loi de finances, continueront d'être opérées, pendant l'année budgétaire 2007, conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur :

1°- la perception des impôts, produits et revenus affectés à l'Etat ;

2°- la perception des impôts, produits, taxes et revenus affectés aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes dûment habilités ;

II- Le gouvernement est autorisé à procéder aux émissions d'emprunts dans les conditions prévues par la présente loi de finances.

III- »

3- Principe de l'unité :

3.1. Consistance du principe

Le principe de l'unité du budget répond à l'exigence de l'appareil législatif de voir l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat groupées dans un document unique de façon à lui permettre d'avoir une vision précise et globale de la situation des finances publiques.

3.2. Support juridique

Le support juridique du principe de l'unité consiste dans l'article premier de la loi organique des finances qui dispose ce qui suit :

« La loi de finances prévoit, évalue, énonce et autorise, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des charges et ressources de l'Etat,.... ».

Les articles 11 et 12 de cette même loi organique se sont attachés à présenter l'énumération respective de ces ressources et charges.

Article 11 :

« Les ressources de l'Etat comprennent :

- les impôts et taxes ;
- Le produit des amendes ;
- Les rémunérations des services rendus et les redevances ;
- Les fonds de concours, dons et legs ;
- Les revenus du domaine ;
- Le produit de cession des biens meubles et immeubles ;
- Le produit des exploitations et des participations financières de l'Etat ainsi que la part de l'Etat dans les bénéfices des établissements publics ;
- Les remboursements de prêts et avances et les intérêts y afférents ;
- Le produit des emprunts ;
- Les produits divers. »

Article 12:

« Les charges de l'Etat comprennent :

- les dépenses du budget général ;
- les dépenses des budgets des services de l'Etat Gérés de Manière Autonome ;
- les dépenses des comptes spéciaux du Trésor. »

Le principe de l'unité s'appuie également, dans une certaine mesure, sur l'article 9 de la loi organique des finances, bien que cet article, dans son premier paragraphe, se rattache davantage au principe de l'universalité qui sera abordé ultérieurement.

En effet, les deux premiers paragraphes de cet article disposent ce qui suit :

« Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses, l'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses. Toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées au budget général. »

3.3. Application du principe de l'unité

Ainsi qu'il a été signalé précédemment, avant la promulgation de la première loi de finances marocaine, les trois parties du budget constituaient chacune une unité

autonome disposant de son équilibre propre et pouvant être éditée dans des fascicules séparés, à des dates fort éloignées l'une de l'autre.

La loi organique des finances du 21 Joumada II 1383 (9 Novembre 1963), la première du genre promulguée au Maroc, a mis fin de façon définitive au fractionnement qui caractérisait le budget.

Mais l'unité du document n'exclut pas nécessairement l'existence, au sein de la loi de finances, de sous-ensembles homogènes présentant chacune des caractéristiques spécifiques et dont les ressources et les charges sont intégrées au sein d'un tableau unique faisant ressortir l'équilibre des charges et des ressources de l'ensemble de la loi de finances.

Ces sous-ensembles consistent, pour ce qui est de la loi de finances, dans :

- le budget général ;
- les services de l'Etat gérés de manière autonome ;
- les comptes spéciaux du Trésor.

4- Principe de l'universalité :

Le principe de l'universalité est également intitulé « règle du produit brut. »

4.1. Consistance du principe :

Ce principe ne diffère pas beaucoup, en ce qui concerne ses objectifs, du principe de l'unité tout en n'en étant pas totalement synonyme puisqu'il comporte des contraintes additionnelles par rapport à ce dernier.

En effet, si les deux principes procèdent du souci de voir la loi de finances intégrer l'ensemble des charges et ressources de l'Etat, il ne suffit pas, en vertu du principe de l'universalité, que l'ensemble des charges et ressources soit regroupé dans un seul document.

Il faut que les ressources et les charges soient comptabilisées chacune de son côté de façon à ce qu'il n'y ait pas de compensation entre les recettes et les dépenses.

Ainsi, le budget ne doit pas se limiter à faire ressortir simplement le solde des opérations de recettes et de dépenses.

4.2. Support juridique du principe

Le support juridique du principe de l'universalité est constitué par l'article 9 de la loi organique des finances qui stipule dans son premier paragraphe ce qui suit :

« Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses, l'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses ».

4.3. Exceptions au principe de l'universalité

Les exceptions à ce principe consistent principalement dans :

a- les budgets annexes

Il convient de rappeler en premier lieu que les budgets annexes, mis en voie d'extinction avec la dernière réforme de la loi organique des finances et les services de l'Etat gérés de manière autonome ne sont rattachés au budget général que par leur solde.

Par ailleurs, un seul organisme présentait ces dernières années un solde positif et n'avait donc pas besoin de subvention de l'Etat pour équilibrer son budget. Il s'agit de l'ex-Direction de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie qui dégagait même des excédents qui ont été versés au budget général et ont contribué en conséquence à la couverture des dépenses publiques.

Après la publication du dahir n° 1-02-125 du 1er Rabii II 1423 (13 Juin 2002) portant promulgation de la loi n° 00-58 portant création de l'Agence Nationale de la Conservation Foncière, du Cadastre et de la Cartographie, le budget annexe correspondant a été supprimé dans la loi de finances 2003.

Jusqu'à la loi de finances 2006, il ne subsistait plus qu'un seul budget annexe, celui de la radiodiffusion télévision marocaine. Après l'érection de cette dernière en Société Nationale en 2005, le budget annexe correspondant a été supprimé dans la loi de finances 2007.

b- Les Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome (SEGMA)

Les SEGMA occupent une position médiane entre les services publics classiques et les établissements publics puisque, sans bénéficier de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

A l'instar de ces derniers, ils peuvent garder pour leur propre usage les recettes recouvrées par eux-mêmes en contrepartie des prestations qu'ils fournissent.

c- Les Comptes Spéciaux du Trésor

La majorité des comptes spéciaux du Trésor, et plus particulièrement les comptes d'affectation spéciale et les comptes de dépenses sur dotation reposent, pour leur financement, sur des recettes fiscales ou parafiscales ou sur un soutien direct du budget général.

d- Les contributions pour le financement de dépenses d'intérêt public

Il s'agit d'un dispositif comptable spécial portant sur ce que l'on appelle les « fonds de concours » qui constituent des sommes versées par des personnes morales ou physiques pour contribuer au financement de projets ou d'actions spécifiques.

4.4. Support juridique des exceptions

Les exceptions admises s'appuient sur le paragraphe 3 de l'article 9 et sur le premier paragraphe de l'article 22 de la loi organique des finances qui disposent respectivement ce qui suit :

Article 9 – Paragraphe 3 :

« Toutefois, certaines recettes peuvent être affectées à certaines dépenses. Ces affectations peuvent être effectuées dans le cadre des budgets de services de l'Etat gérés de manière autonome, de comptes spéciaux du Trésor ou de procédures comptables particulières telles que prévues à l'article 22 ci-dessous».

Article 22 – Premier paragraphe

« Les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public ainsi que le produit des dons et legs, sont directement portés en recettes, selon le cas, au budget général, aux budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome ou aux comptes spéciaux du Trésor.

Un crédit de même montant peut être ouvert en addition aux crédits accordés par la loi de finances ».

5-Principe de la non affectation des recettes

5.1. Consistance du principe

Le principe de la non affectation des recettes est directement lié au principe précédent dans ce sens que, en vertu de ce principe, des recettes définies ne devraient pas être affectées à la couverture de dépenses déterminées. Ainsi, l'ensemble des recettes devrait servir à la couverture de l'ensemble des dépenses.

5.2. Support juridique du principe

Ce principe s'appuie sur le même support juridique que le principe de l'universalité bien qu'il soit plus directement concerné par le second membre de phrase du premier paragraphe de l'article 9 de la loi organique des finances qui stipule : «... l'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses »

5.3. Application pratique du principe de la non affectation des recettes

Conformément à ce principe, la loi de finances ne comporte qu'un seul tableau d'équilibre.

6- Principe de la spécialité des crédits

6.1. Consistance du principe

Ce principe procède du souci du Parlement de ne pas conférer à l'autorisation de dépense consentie au Gouvernement un caractère absolu, permettant à ce dernier de disposer des crédits ouverts en toute liberté. Cette autorisation est liée à l'obligation d'affecter ces fonds à la couverture de dépenses déterminées.

A cet effet, les différents départements ministériels sont tenus de soumettre leurs projets de budgets sectoriels respectifs au Parlement pour approbation.

Ces projets de budgets, qui sont établis avec suffisamment de détails pour permettre au Parlement de prendre connaissance de la nature exacte des dépenses envisagées constituent, une fois approuvés et consacrés par la loi de finances, une

référence de base pour les ordonnateurs ainsi que pour les différents organes de contrôle pour s'assurer de la régularité des dépenses engagées qu'il s'agisse du budget général ou des autres composantes de la loi de finances.

6.2. Support juridique

Il n'existe pas de support juridique direct consacrant explicitement ce principe.

Néanmoins, l'obligation de respecter la spécialité des crédits peut être déduit d'un certain nombre d'éléments dont notamment la loi organique des finances. Celle-ci a tenu à préciser les modalités de répartition des dépenses budgétaires abstraction faite du niveau de regroupement des crédits qui sert de base au vote parlementaire.

L'article 29 de la loi organique dispose dans son deuxième paragraphe que « les dépenses du budget général sont présentées, à l'intérieur des titres, par chapitres, subdivisés en articles, paragraphes et lignes, selon leur destination, leur objet ou leur nature ».

7- Principe de l'équilibre :

7.1. Consistance du principe

En vertu du principe de l'équilibre, le volume des charges doit être équivalent à celui des ressources.

Toutefois, jusqu'à une date relativement récente, le respect de ce principe est demeuré un objectif théorique en raison de l'accroissement du rôle de l'Etat particulièrement après la deuxième guerre mondiale et l'élargissement du champ de ses interventions avec l'aggravation des charges financières publiques qui en découle. Et ce d'autant plus que les gouvernements, pour des raisons souvent électorales, ont toujours hésité à prendre les mesures nécessairement impopulaires pour le renforcement des recettes, notamment les recettes fiscales, pour accompagner cet accroissement des charges ou pour réduire ces charges avec les répercussions possibles de cette réduction sur l'étendue et la qualité des prestations publiques en faveur des populations.

Aussi, les ressources définitives de l'Etat ont-ils souvent été en deçà des dépenses dont il assume la charge.

Or, il n'existe pas d'autre moyen pour couvrir le déficit des ressources définitives que le recours à l'emprunt. Dans le cas où le déficit enregistré découle d'une insuffisance dans le financement des dépenses ordinaires, cela signifie qu'aucune épargne budgétaire n'a pu être constituée.

7.2. Support juridique

Le législateur a accordé un intérêt particulier à ce principe, en le stipulant dans le premier article de la loi organique des finances. Toutefois, la formulation que la réalisation de l'équilibre stricto sensu ne revêt pas un caractère obligatoire et qu'il convient, dans chaque loi de finances, de définir la nature de l'équilibre économique et financier dans lequel s'insère cette loi.

8- Principe de la sincérité :

Ce principe confirme la volonté des pouvoirs publics de renforcer la transparence budgétaires. Le projet de loi organique de la loi des finances n°130-13 a adopté ce principe en stipulant en son article n°10 : «Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des charges et des ressources de l'Etat. La sincérité des ressources et des charges s'apprécie compte tenu des données disponibles au moment de leur établissement et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. ».

Le texte met, ainsi, l'accent sur la qualité des prévisions des ressources et des charges et la pertinence des hypothèses à la base de la préparation de la loi de finances.

La sincérité budgétaire introduite dans la loi , permet – en tant que principe – de s'aligner sur les meilleures pratiques internationales en la matière. Toutefois, ce principe ne peut garantir l'efficacité et l'efficience de l'exécution des lois de finances, il doit être accompagné par des audits et des contrôle à postériori par les organes de contrôle compétents.

Section IV : La préparation de la loi de finances

Le projet de loi de finances tel qu'il est soumis au Parlement constitue l'aboutissement d'un long processus qui est entamé dès les premiers mois de l'année et qui est marqué par les étapes suivantes :

- Invitation des ordonnateurs à préparer, conformément aux orientations du Gouvernement, leurs propositions au titre des recettes et des dépenses pour l'année suivante.

Avant le Premier Juillet :

- Réception, par le Ministère chargé des finances, des propositions des ordonnateurs concernant les prévisions de recettes et les dépenses ainsi que des projets de dispositions à insérer dans la loi de finances (Article 2 du Décret susvisé) ;

Le 22 Octobre au plus tard = 70 jours avant la fin de l'année en cours :

- Dépôt du projet de loi de finances de l'année sur le bureau de l'une des deux chambres du Parlement.

Le 31 Décembre au plus tard

- ▶ - Vote de la loi de finances par le Parlement

Ainsi, le processus de préparation du projet de loi de finances se déroule selon quatre phases principales :

- A. Phase exploratoire ;
- B. Phase de la préparation administrative et de l'arbitrage ;
- C. Phase de l'approbation gouvernementale ;
- D. Phase parlementaire.

A- La phase exploratoire

1. Organes contribuant à la préparation du budget au sein du Ministère des Finances.

Les différentes Directions du Ministère participent, chacune selon le domaine de sa compétence et sous la supervision directe du Ministre, à l'élaboration des éléments de cet exposé. C'est ainsi notamment que :

- la Direction des Etudes et des Prévisions Financières s'occupe du suivi des principales tendances de la conjoncture économique nationale et internationale et de ses perspectives d'évolution.
- l'Administration des Douanes et Impôts Indirects et la Direction Générale des Impôts traitent des recettes dont elles ont respectivement la charge ;

- ❑ la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation se charge de l'établissement des prévisions de recettes et de dépenses découlant pour le budget de l'Etat de l'activité des établissements et entreprises publics ainsi que des opérations éventuelles de privatisation ;
- ❑ la Direction du Budget s'occupe des prévisions de dépenses liées aux budgets de fonctionnement et d'investissement ainsi que des prévisions de recettes ne relevant pas de la compétence des autres Directions ;
- ❑ La Direction du Trésor et des Finances Extérieures prend en charge :
 - les éléments d'information relatifs à la dette publique ;
 - les contributions des organismes financiers à la couverture du budget.
 - Elle assure la centralisation des données émanant des autres Directions en vue de procéder à l'élaboration du tableau des charges et ressources du Trésor destiné à donner un aperçu global de la situation du Trésor et des conditions de l'équilibre budgétaire découlant des données fournies.

2. Cadre de référence

Dans cette phase de préparation du budget, il faut scruter les perspectives d'évolution des ressources et des charges.

Des propositions sont formulées dans le sens de la compression des dépenses et/ou l'augmentation des recettes en vue de réduire le gap de financement et contenir le taux du déficit global du Trésor. Ce travail se base sur différents cadres de référence qui déterminent les orientations de la politique gouvernementale, dont notamment :

- ❖ les Discours et Messages de Sa Majesté le Roi
- ❖ Les orientations générales du Plan de Développement Economique et Social ;
- ❖ Les déclarations du Premier Ministre devant le Parlement.

3. Les délibérations gouvernementales et la lettre d'orientation du Premier Ministre

A cette étape, des délibérations intenses ont lieu au sein du Gouvernement pour aboutir à un consensus sur les orientations à insérer dans la lettre d'orientation que

le Premier Ministre aura à diffuser auprès de l'ensemble des Ministres pour expliciter les éléments à prendre en compte lors de l'établissement de leurs propositions.

B- Phase de la préparation administrative et des Arbitrages

1. Élaboration des propositions au sein des Ministères
2. Les conférences budgétaires entre la Direction du Budget et les Ministères : réunions appelées « conférences budgétaires » entre les représentants de chaque Ministère et ceux de la Direction du Budget en vue d'arriver à des décisions consensuelles concernant les enveloppes budgétaires à ouvrir.

3. L'arbitrage

Les points litigieux, quand ils existent, sont soumis en premier lieu à un arbitrage entre le Ministre des Finances et le Ministre concerné. Dans la plupart des cas, une solution appropriée est trouvée à ce niveau.

Les points de divergence qui persistent après ce premier arbitrage sont soumis à la décision du Premier Ministre qui tranche à titre définitif à leur propos. L'échelle des priorités du Gouvernement devrait déterminer objectivement l'arbitrage sollicité.

4. La mise en forme du projet de Loi de Finances

Cette phase se superpose partiellement à la précédente. En effet, sans attendre les résultats de l'ensemble des conférences budgétaires et des arbitrages qui s'ensuivent, il est procédé à la centralisation des informations disponibles au fur et à mesure de l'avancement des travaux, qu'il s'agisse des charges ou des ressources, pour chacune des trois composantes de la loi de finances.

C- Phase de l'approbation gouvernementale

L'approbation gouvernementale est prononcée sur deux étapes à savoir :

- **Approbation du Conseil de Gouvernement**
- **Approbation du Conseil des Ministres**

A l'issue de son approbation par le Conseil des Ministres, le projet de loi de finances est communiqué dans sa version définitive à l'imprimerie Officielle qui procède à son impression. Il est par la suite adressé au Premier Ministre en vue de son dépôt sur le bureau de l'une des deux Chambres du Parlement.

D- Phase parlementaire

1. Calendrier

Le calendrier du vote du projet de loi de finances tel qu'il est précisé dans les articles 33 et 34 de la loi organique des finances se présente comme suit selon deux cas de figure : cas où le projet est approuvé et cas où il ne l'est pas.

a- cas où le projet est approuvé

22 Octobre, c'est-à-dire 70 jours avant la fin de l'année en cours :

– Dépôt du projet de loi de finances sur le bureau de l'une des deux Chambres du Parlement ;

– Transmission immédiate de ce projet à la commission des finances relevant de la Chambre auprès de laquelle le projet a été déposé

21 Novembre, c'est-à-dire 30 jours après la date du dépôt du projet :

– Vote du projet de loi de finances tel qu'amendé le cas échéant par la première Chambre ;

– Soumission du projet à la seconde Chambre.

20 Décembre, c'est-à-dire dans un délai de 30 jours après le dépôt du projet auprès de la seconde Chambre :

– Vote du projet de loi de finances par la seconde Chambre.

21-31 Décembre :

– Cas où le projet comporte des amendements proposés par la seconde Chambre et approuvés par le gouvernement, ce projet est soumis à nouveau à la première Chambre pour le vote des amendements ;

Vote des amendements par la première Chambre ;

Promulgation de la loi de Finances ;

– Cas où le projet adopté par la première Chambre est voté tel quel par la seconde Chambre :

Soumission du projet à la procédure de promulgation.

b- Cas de non approbation par la première Chambre

20 Novembre, c'est-à-dire 30 jours après le dépôt du projet de loi de finances sur le bureau de la première Chambre :

- Dépôt, par le gouvernement, sur le bureau de la seconde Chambre ;
- o soit du projet de loi de finances initial ;
- o soit du projet de loi de finances intégrant les amendements votés par la première Chambre et approuvés par le gouvernement ;
- o **20 Décembre**, c'est-à-dire 30 jours après le dépôt du projet de loi de finances sur le bureau de la seconde Chambre :
- o - Prise de position de la seconde Chambre sur le projet de loi de Finances.

c- Cas de non adoption du projet de loi de finances après une seule lecture par chacune des deux Chambres

- déclaration de l'urgence par le gouvernement et provocation de la réunion d'une commission mixte paritaire, composée de représentants des deux Chambres en vue de proposer un texte commun sur les dispositions en suspens ;

- adoption du texte commun relatif à ces dispositions dans un délai de sept jours au maximum après la saisine de la commission par le gouvernement.

A partir de là, deux cas de figure peuvent être envisagés :

- Cas où la commission mixte paritaire arrive à élaborer un texte accepté par le Gouvernement :

→ le gouvernement soumet le texte élaboré aux deux Chambres en vue de son adoption dans un délai n'excédant pas trois jours. Seuls les amendements acceptés par le Gouvernement sont alors recevables.

- Cas où la commission mixte paritaire n'arrive pas à adopter un texte commun ou cas où le texte commun élaboré n'est pas adopté par les deux Chambres.

Dans l'un ou l'autre de ces deux cas, le gouvernement soumet à la Chambre des Représentants le projet de loi de finances intégrant les amendements qu'il aura acceptés dans le cadre des discussions parlementaires.

Un tel texte ne peut être adopté définitivement qu'à la majorité absolue des membres de la Chambre des Représentants alors que l'adoption du projet de loi en première lecture s'effectue à la majorité simple.

Il apparaît de ce qui précède que c'est à la Chambre des Représentants qu'il appartient de trancher définitivement sur le vote du projet de loi de finances dans le cas où les deux Chambres ne parviennent pas à se mettre d'accord sur un texte unique.

III. Aperçu général sur les finances des Collectivités territoriales

Les finances locales font partie intégrante des finances publiques, en ce sens qu'elles s'intéressent aux règles et procédures qui régissent les recettes et les dépenses d'une catégorie de collectivités publiques, qui sont les collectivités territoriales (les communes , les provinces et préfectures et les régions). Juridiquement les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public, distinctes de l'Etat , exerçant des compétences territoriales générales et bénéficiant de l'autonomie financière. Les finances locales diffèrent toutefois, des finances publiques par les caractéristiques suivantes :

- L'absence de caractère législatif ;
- La soumission à un contrôle de tutelle ;
- Les recettes prédéterminent les dépenses ;
- La non élasticité des ressources ;
- L'obligation de respecter la règle de l'équilibre ;
- La pratique des dépenses obligatoires (inscrites d'office).

Le cadre juridique des finances locales est défini principalement, par le dahir portant loi du 30 septembre 1976 régissant l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements , ainsi que par quatre décrets d'application de même date publiés au même Bulletin officiel et relatifs , respectivement , à :

- 1 – l'organisation des finances locales ;

- 2 - le contrôle des engagements de dépenses des collectivités
- 3 - la création du fonds de développement communal ;
- 4 - la réglementation de la comptabilité des collectivités locales et de leurs groupements

Section 1 : les budgets locaux :

A – Elaboration et approbation des budgets locaux :

Le budget des collectivités locales est soumis aux règles de l'unité (un seul document budgétaire) , de l'universalité (non affectation d'une recette précise à une dépense donnée), de l'annualité et de l'équilibre (obligation entre les recettes et les dépenses) .

La préparation du projet de budget de la Région est du ressort du Gouverneur du chef lieu de la région, du Gouverneur pour les préfectures et les provinces ; et pour les autres collectivités territoriales, par le bureau du conseil communal (ou de la communauté urbaine, du comité syndical , comité interrégional....).Les budgets sont votés par les assemblées délibérantes respectives (conseil régional, assemblée préfectorale ou provinciale, conseil communal, conseil de la communauté urbaine, comité syndical, comité interrégional de coopération).

Le budget des communes rurales est approuvé par le gouverneur, et par le Ministre de l'intérieur pour les autres Collectivités territoriales.

B – Structure et présentation du budget local :

Le dahir du 30 septembre a introduit une nomenclature aussi précise que détaillée. Le budget des Collectivité territoriales comprend deux parties : la 1ère partie pour le fonctionnement et la 2ème pour l'équipement (investissement) . Il peut inclure, aussi, des comptes spéciaux ; il est présenté, dans toutes ses parties en section , chapitre , article et paragraphe.

❖ Le budget de fonctionnement comprend :

- ✓ Les recettes : comprennent les principales sections suivantes : impôts et taxes , revenus du domaine , subvention , rémunérations des services rendus , recettes diverses
- ✓ Les dépenses : comprennent les sections suivantes : personnel, matériel de fonctionnement, dettes, dépenses liées aux dépenses du conseil

❖ Le budget d'équipement :

- ✓ Les recettes : comprennent les subventions d'équipement, les emprunts, les excédents de recettes, les fonds de concours et les produits de ventes de domaine privé.
- ✓ Les dépenses comprennent les travaux de constructions et d'aménagement, l'achat de biens immobiliers , l'achat de mobilier et d'équipement, l'amortissement des prêts contractés , les dotations d'équilibre et les dépenses diverses d'équipement.

Section 2 : les ressources des collectivités locales :

A- Les ressources propres

Les ressources propres aux collectivités locales sont constituées, principalement, par les recettes fiscales et, à un degré moindre, les revenus du domaine.

- **Les ressources fiscales** comprennent tous les droits, taxes et impôts directs ou indirects, régulièrement émis et perçus au profit de la collectivité, dans les limites géographiques de sa circonscription. Les impôts locaux comprennent :
 - 1- La taxe urbaine ;
 - 2- La taxe d'édilité (émise et perçue conjointement avec la taxe urbaine) ;
 - 3- La parente (la part des communes urbaines) qui est une taxe assise sur la valeur locative des locaux utilisés pour l'exercice d'une profession ou une activité lucrative ;
 - 4- La part de la taxe professionnelle ;
 - 5- Et les taxes communales qui sont émises et perçus directement par les services communaux eux-mêmes 'et non par l'Etat comme pour les trois premiers impôts cités), comme les droits sur les marchés, les souks, les

marchands ambulants, les spectacles, les débits de boissons, les restaurants, les cafés... ainsi que les droits d'abattage, de voirie, de fourrière, d'Etat civil, de construction, de lotissement...

- **La réforme de la fiscalité locale** a fait l'objet de la loi 30-89 (qui a abrogé le dahir du 23-3-1962). La nouvelle loi fiscale a maintenu les anciens impôts et en a créé d'autres dans les domaines de l'immobilier, le transport, le tourisme, l'enseignement privé, les professions libérales, Etc.
- **Les revenus du domaine** occupent une place très importante dans les ressources locales. Ils représentent des revenus qui proviennent de l'exploitation de propriétés exclusivement communales. Les biens communaux peuvent relever soit du **domaine communal public**, soit du **domaine privé**.

Les biens communaux sont constitués principalement des biens immobiliers, marchés, souks, lotissement, zones industrielles, carrières, forêts, fourrières, théâtres, piscines, complexes sportifs, zones de loisirs, parkings, cimetières... Etc. Toutefois, il y a une grande disparité entre les communes en termes de « richesse ».

B- Les recettes extra-communales :

Les ressources propres aux collectivités locales se révèlent souvent, insuffisantes pour faire face à leurs dépenses courantes et à la réalisation de leurs projets d'investissement. Les collectivités locales ont ainsi, recours aux emprunts, en plus des subventions étatiques et de leur quote-part de la TVA.

- 1- Les emprunts locaux** sont réservés au financement des projets d'équipement. Ils proviennent quasi-exclusivement du « Fonds d'équipement communal ». Le F.E.C, renommé « Fonds d'équipement des collectivités locales » par la loi 31-90, a pour mission de consentir aux collectivités locales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux des prêts à des conditions avantageuses (en plus d'une assistance technique) pour financer les études et les projets d'équipement.
- 2- Les subventions étatiques** sont régulièrement accordées sous forme de subventions d'équipement, pour aider les collectivités locales à réaliser leurs projets d'investissement ; **les subventions d'équilibre** ayant été supprimées depuis 1988.

3- La part des collectivités locales de la T.V.A a été instituée par la loi-cadre de décembre 1984 relative à la réforme fiscale, et dont l'article 26 prévoit une part de 30% minimum de la TVA au profit des collectivités locales. Le système de répartition a été redéfini, en 1996, sur la base de nouveaux critères, plus équitables.

Les recettes de la part des collectivités locales de la TVA sont affectées, d'abord et en premier lieu, à assurer l'équilibre des budgets communaux (surtout après la suppression des subventions d'équilibres), résorber les arriérés des années précédentes et payer la participation à des projets communs, d'intérêt local ou national. Le reste de la part de TVA est réparti entre les collectivités locales au prorata démographique.

Section 2 : les dépenses des collectivités locales :

Le Dahir du 30 septembre 1976 distingue, dans son article 20, entre les dépenses **ordinaires** (non obligatoires) et les dépenses **obligatoires**. Ces dernières sont au nombre de 14 pour les communes et de 6 pour les provinces et les préfectures. Les budgets des collectivités locales peuvent contenir également, des « budgets annexes » (pour individualiser certaines opérations) et des comptes spéciaux (les comptes d'affectation spéciale et les comptes de dépenses sur dotations notamment) Quel est donc le processus de dépense ? et quels sont les contrôles exercés sur les finances locales ?

4.2.1- Le processus de dépense

Le processus de dépense porte sur différentes opérations comptables nécessaires à l'exécution d'une dépense, d'une part, et les règles de gestion des marchés locaux, d'autre part.

- **Les opérations comptables** des collectivités locales sont similaires à celles de la comptabilité publique. La dépense s'exécute en trois phases : **L'engagement, la liquidation et l'ordonnancement.**

Dans le cadre des finances locales les fonctions d'ordonnateur sont confiées au gouverneur (pour les provinces et les préfectures) au président du conseil (pour les communes et les communautés urbaines) et au président du comité syndical (pour les syndicats des collectivités locales) les fonctions de **comptable public** et de **trésorier**

des collectivités locales sont assumées par les receveurs de finances pour les provinces et préfectures, et par le percepteur pour les communes.

Pour clore et apurer l'exercice budgétaire, les collectivités locales doivent élaborer leurs **comptes administratifs** et les soumettre à l'approbation de leurs organes délibérants avant de les mettre à l'approbation à leur cour régionale des comptes.

- **Les marchés des collectivités locales** ne sont pas soumises à une réglementation spéciale. Ils sont régis par les dispositions des articles 48 à 51 du décret du 30 septembre 1976 portant règlement de la comptabilité des collectivités locales. Cependant, les collectivités locales font application du décret du 30 décembre 1998 relatif aux procédures de passation des marchés de travaux, fournitures et services au compte de l'Etat.

Aussi, les marchés des collectivités locales sont-ils passés dans les mêmes formes que ceux de l'Etat. Ils sont donc des contrats écrits, de droit administratif, qui obéissent à la réglementation générale.

Les marchés des collectivités locales sont soumis à l'approbation des autorités de tutelle (après visa du contrôle financier).

4.2.2 – Le contrôle des dépenses locales

Dans le contrôle des finances des collectivités locales on peut distinguer entre différents contrôles comptables et financiers, d'une part, et les contrôles de tutelle, d'autre part.

- 1- **Les contrôles financiers**- les finances locales subissent différents contrôles à différents niveaux.
 - **Les receveurs des finances** sont les comptables assignataires des sous-ordonnateurs et ils exercent un contrôle sur les engagements de dépenses des provinces et préfectures et sur leurs ordonnances, qu'ils exécutent eux-mêmes.
 - **Le percepteur** joue le rôle de comptable principal des communes. Il est chargé de l'exécution financière et comptable des budgets et, à ce titre, **il contrôle** la régularité des opérations et **visé les engagements** de recettes et de dépenses ainsi que les titres de paiement qu'il exécute lui-même. Toutefois, les communes rurales ne sont soumises à aucun contrôle au niveau de l'engagement.
- 2- **La tutelle sur les finances locales**- L'exercice de la tutelle financière sur les collectivités locales vise à assurer l'équilibre budgétaire, le respect de la

régularité et l'optimisation de l'utilisation des ressources. La tutelle se manifeste essentiellement par les actions suivantes :

- L'inscription d'office des dépenses obligatoires dans les budgets des collectivités locales ;
- L'approbation préalable des budgets ;
- Les subventions d'équipement ;
- Le visa des marchés ;
- Le contrôle administratif (par l'inspection générale des finances locales).

Enfin, les collectivités locales sont soumises également aux contrôles de l'inspection générale des finances (IGF), des services du trésor public, des nouvelles cours régionales des comptes et subissent, à l'occasion, des audits spécialisés.