



**Université Senghor**

Université internationale de langue française  
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

# **Finances locales et mobilisation des ressources: cas de la Commune urbaine de Casablanca au Maroc**

Présenté par

**Aziz HANTEM**

Pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département : Administration - Gestion

Spécialité : Gouvernance et Management Public

Le 07 mars 2011

Devant le jury composé de :

	Danièle BORDELEAU	Présidente
Professeur, Directrice du département Administration - Gestion		
	Thierno DIALLO	Examineur
Professeur, Université de Québec à Chicoutimi		
	Shérif DELAWAR	Examineur
Professeur, Académie arabe des sciences et technologies, Alexandrie		



## Remerciements

Je tiens à remercier dans un premier temps, tous les responsables du centre hospitalier Ibn Sina, tout particulièrement son directeur et son secrétaire général de m'avoir autorisé à poursuivre cette formation, et aussi pour leurs soutiens et encouragements.

Je tiens à remercier également, Mr Mohammed SAJID le maire de Casablanca et son adjoint Ali BENJALLOUN de m'avoir autorisé à faire un stage (mission) au sein des services fiscaux et financiers de la commune urbaine de Casablanca.

Mes remerciements vont aussi à, Mr Said douh EL IDRISSEI chef de la division coopération à la commune urbaine de Casablanca pour sa coordination.

Je tiens à remercier tout particulièrement et Vivement, Mr Hassan BIH chef de la division de développement des ressources financières pour l'encadrement qu'il m'a offert, durant mon séjour à la commune, leurs conseils précieux en matière des finances des collectivités locales, et aussi leur aide en mettant à ma disposition toute sorte de documentation utile dans le but de réaliser ce travail.

Je suis reconnaissant à tout le personnel de la Commune Urbaine de Casablanca.

Mes sincères remerciements à Mr Mohammed CHEIKH, trésorier communal de Casablanca et tout le personnel de la trésorerie communale qui m'ont aidé et qui m'ont consacré leur temps malgré leurs engagements.

Mes vifs et sincères remerciements également à Mr Abderrazzak ELMAZIANE, professeur de finances à l'université Mohamed V (Rabat - Agdal), pour son encadrement et qui malgré ses engagements professionnels a consacré de son temps pour me superviser et d'y apporter un regard critique.

Je tiens à remercier aussi Mme Danièle BORDELEAU, directrice du département Administration - Gestion, qui grâce à ces conseils ce travail de recherche est de qualité.

Je remercie aussi Madame Suzanne YOUSSEF, assistante de la direction du département Administration - Gestion, pour sa servitude et gentillesse.

Enfin, je voudrais remercier tout le personnel de l'université Senghor et tous mes amis et collègues qui m'ont aidé, de près et de loin, à réaliser ce mémoire.

## **Dédicace**

Une grande dédicace à ma mère qui m'a beaucoup encouragé et soutenu durant tout au long de ma vie.

A mon père et mes sœurs pour leur amour et soutien.

A ma grande famille et mes amis.

Je vous aime tous.

*«Notre ambition est grande de faire en sorte que les villes et les collectivités locales, au même titre que l'État, le secteur privé et la société civile, deviennent de véritables partenaires dans le processus de développement global de notre pays, ainsi qu'une force de proposition pour la mise en œuvre des différentes stratégies nationales».*

Discours de sa majesté le Roi Mohammed VI aux participants à la rencontre nationale sur les collectivités locales, 12 décembre 2006 à Agadir.

## **Résumé**

Dans le cadre de la consolidation de la démocratie locale, de la concrétisation des libertés publiques et de l'association de la population à la gestion des affaires locales, le Royaume du Maroc a opté dès les premières années de l'indépendance pour le processus de décentralisation du pays tendant à renforcer l'autonomie des instances élues, afin de faire de la décentralisation un véritable levier de développement. Et malgré les réformes de ces dernières années, les collectivités locales au Maroc, comme dans la plupart des pays africains francophones, se heurtent à des multiples problèmes particulièrement en ce qui concerne leur financement.

Dans le cadre de sa mission d'accompagnement et de renforcement des capacités des élus locaux, l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) a commandité, en partenariat avec l'université Senghor, une étude empirique sur les finances locales de cinq villes africaines francophones. Une étude qui a porté sur cinq ans (de 2004 à 2008). Ce mémoire est le fruit de l'étude menée à la commune urbaine de Casablanca (CUC) pendant notre période de stage.

L'analyse du système de mobilisation de ressources de la CUC, appuyée par l'analyse de sa situation financière, montre que l'Etat administre les recettes fiscales les plus productives et que la commune gère par ses propres services fiscaux certaines recettes fiscales de faible rendement au même titre que les recettes non fiscales. La part majoritaire de ses ressources est consacrée aux dépenses de fonctionnement fortement importantes. La dynamique de mobilisation des ressources de la commune est justifiée par l'adoption des nouvelles pratiques (système d'information géographique, à titre d'exemple).

Cependant, la mobilisation des ressources ne passe pas exclusivement par la fiscalité locale. Casablanca, en tant que capitale économique qui abrite la majorité des entreprises du pays, devrait devenir davantage un véritable territoire productif, attractif d'investissements et générateur de la valeur ajoutée favorisant une amélioration du potentiel fiscal, et donc une forte et meilleure mobilisation des ressources.

## **Mot-clefs**

Collectivités locales - Décentralisation financière – finances locales – autonomie financière – mobilisation des ressources – gouvernance locale.

## **Abstract**

As part of the consolidation of local democracy, the realization of civil liberties and the association of the population in managing local affairs, the Kingdom of Morocco has chosen, since the early years of independence, the process country's decentralization to strengthen the autonomy of elected bodies, to make decentralization a real lever for development. Despite the reforms of recent years, local authorities in Morocco, as in most francophone African countries, are faced with many problems regarding their funding.

As part of its mission to support the local officials' capacity, the International Association of Francophone Mayors (AIMF) has sponsored in partnership with the University of Senghor, an empirical study on local finances of five African cities Francophone; study made in five years (from 2004 to 2008). This thesis is the result of the study in the urban district of Casablanca (CUC) during our training period.

Analysis of the mobilization system resources of CUC, supported by the analysis of financial condition, shows that the state administers the most productive taxes and that the municipality manages, via its own tax services, certain tax revenues of low performance as well as non-tax revenues. The majority share of its resources is devoted to operating expenses significantly important. The dynamics of resource mobilization in the municipality is justified by the adoption of new practices (geographic information system, for example).

However, mobilization of resources does not go exclusively through local taxes. Casablanca, as economic capital that hosts the majority of companies in the country, should become a real productive land that attracts investments and generates the value added, promoting an improvement in the fiscal capacity, and therefore better mobilization of resources.

### **Key-words**

Local Government - Financial Decentralization - Local Finance - financial independence - mobilization of resources - local governance

## Liste des acronymes et abréviations utilisés

- AIMF : Association Internationale des Maires Francophones
- AFD : Agence française de développement
- CDG : Caisse de Dépôt et de Gestion
- CL : Collectivités Locales
- CMC : Centre Marocain de Conjoncture
- CUC : Commune Urbaine de Casablanca
- DDC : Direction de Développement de la Coopération Suisse
- ESG : Etat des Soldes de Gestion
- FEC : Fonds d'Équipement Communal
- GPEC : Gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences
- LYDEC : Lyonnaise des Eaux de Casablanca
- MAC : Marge d'Autofinancement Courant
- B.O : Bulletin officiel
- OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques
- PIB : Produit Intérieur Brut
- PPP : Partenariat Public Privé
- RAR : Reste à Recouvrer
- RCB : Rationalisation des Choix Budgétaires
- SIG : Système d'information géographique
- TGR : Trésorerie générale du royaume
- TUNB : Taxe sur les terrains urbains non bâtis
- TVA : Taxe sur la valeur ajoutée



## Table des matières

Remerciements.....	i
Dédicace.....	ii
Résumé.....	iv
Abstract.....	v
Liste des acronymes et abréviations utilisés.....	vi
Table des matières.....	vii
Liste des illustrations.....	ix
Liste des tableaux.....	x
Introduction.....	1
1 Problématique du financement des collectivités locales dans le cadre de la décentralisation:.....	4
1.1 Contexte général de la décentralisation et de l'organisation des collectivités locales au Maroc.....	4
1.1.1 Etat des lieux de la décentralisation au Maroc.....	4
1.1.2 Organisation territoriale au Maroc.....	5
1.1.3 Présentation de la ville de Casablanca.....	5
1.1.4 Compétences et Ressources de la Commune Urbaine de Casablanca (CUC).....	6
1.2 Le financement et l'autonomie financière des collectivités locales.....	8
1.2.1 Fiscalité locale et ses réformes.....	9
1.2.2 L'autonomie financière et mobilisation des ressources par les collectivités locales.....	10
1.2.3 Les collectivités locales comme territoires productifs.....	11
1.2.4 La gestion autonome de la trésorerie.....	12
2 Revue de littérature des finances locales et d'autonomie financière des collectivités locales.....	14
2.1 Décentralisation fiscale et financière.....	14
2.2 Le fédéralisme financier.....	15
2.3 La gestion des finances publiques locales.....	16
2.3.1 Notion des finances publiques.....	16
2.3.2 Les finances publiques locales.....	17
2.3.3 La rationalisation des choix budgétaires (RCB).....	17
2.4 L'autonomie financière et mobilisation des ressources.....	18
2.4.1 Fiscalité locale et autonomie fiscale.....	18
2.4.2 L'autonomie et mobilisation des ressources.....	20
2.4.3 La théorie des milieux innovateurs.....	23

3	Méthodologie de la recherche .....	26
3.1	Recherche documentaire .....	26
3.2	Les instruments de collecte des données.....	27
3.2.1	Analyse documentaire.....	27
3.2.2	Observation directe .....	28
3.2.3	L'entrevue semi dirigée .....	28
3.3	Les instruments de mesure .....	29
4	Résultats et analyse.....	32
4.1	Analyse de système de mobilisation de ressources .....	32
4.1.1	Les structures responsables de l'assiette et de l'émission des recettes.....	32
4.1.2	Les structures responsables du recouvrement des recettes fiscales et non fiscales .....	32
4.1.3	Fonctionnement de la chaîne de mobilisation des ressources .....	33
4.1.4	Difficultés du système de mobilisation des ressources .....	34
4.1.5	Le savoir faire et les bonnes pratiques de la commune en matière de mobilisation des ressources.....	34
4.2	La situation financière de la Commune Urbaine de Casablanca .....	35
4.2.1	Evaluation des recettes et dépenses de la Commune .....	35
4.2.2	L'analyse financière de la commune .....	42
4.3	Recommandations.....	50
5	Conclusion générale .....	52
6	Références bibliographiques.....	54
7	Annexe.....	57
	Annexe 1 : Tableaux des données financières.....	57
	Annexe 2 : Règles d'assiette et de recouvrement des Taxes .....	63

## Liste des illustrations

Figure 1: Schémas des intervenants dans la chaîne fiscale .....	10
Figure 2: Modèle d'analyse des flux financiers dans un contexte de décentralisation .....	23
Figure 3: Evolution des recettes propres .....	36
Figure 4: Répartition des recettes propres .....	37
Figure 5: Evolution du taux de recouvrement.....	38
Figure 6: Evolution de la variation de stock de RAR.....	38
Figure 7: Evolution des transferts de l'Etat.....	39
Figure 8: Evolution des dépenses.....	40
Figure 9: Répartition des dépenses .....	41
Figure 10: Proportion des recettes administrées par l'Etat dans les recettes propres.....	42
Figure 11: Proportion des recettes fiscales administrées par l'Etat dans les recettes fiscales totales ...	43
Figure 12: Proportion des transferts de fonctionnement dans les recettes de fonctionnement.....	43
Figure 13: Proportion des transferts dans les recettes globales .....	44
Figure 14: Evolution des soldes de gestion .....	45
Figure 15: Evolution du ratio d'autonomie financière .....	46
Figure 16: Evolution du ratio d'autofinancement.....	47
Figure 17: Exécution des dépenses d'investissement.....	48
Figure 18: Evolution du ratio de rendement fiscal.....	48

## Liste des tableaux

Tableau 1	:Catégories de compétences.....	7
Tableau 2	: Mode de calcul des soldes de gestion.....	31
Tableau 3	: Evolution des recettes propres par habitant.....	36
Tableau 4	: Evolution des dépenses par habitant .....	40
Tableau 5	:analyse du système de mobilisation des ressources at de la situation financière de la CUC .....	49
Tableau 6	: Evolution des ressources propres.....	57
Tableau 7	: Répartition des recettes propres .....	57
Tableau 8	: Variation de stock de reste à recouvrer.....	57
Tableau 9	: Taux de recouvrement .....	58
Tableau 10	: Evolution des trabsferts et concours de l'Etat .....	58
Tableau 11	: Répartition des transferts et concours de l'Etat.....	58
Tableau 12	: Evolution des ressources d'emprunt.....	58
Tableau 13	: Evolution des dépenses.....	58
Tableau 14	: Répartition des dépenses .....	59
Tableau 15	:Poids des charges salariales .....	59
Tableau 16	: Taux d'endettement .....	59
Tableau 17	: Proportion des recettes administrées par l'Etat dans les recettes propres.....	59
Tableau 18	: Proportion des recettes fiscales administrées par l'Etat dans les recettes fiscales globales .....	60
Tableau 19	: Proportion des transferts de fonctionnement dans les recettes de fonctionnement...	60
Tableau 20	: Proportion des transferts de l'Etat dans les recettes globales.....	60
Tableau 21	:Ratio d'autonomie financière.....	60
Tableau 22	: Etat des soldes de gestion (ESG).....	61
Tableau 23	: Ratio d'autofinancement .....	61
Tableau 24	: Taux d'exécution des dépenses d'investissement .....	61
Tableau 25	: Ratio du rendement fiscal .....	61
Tableau 26	: Taux de réalisation des recettes et des dépenses.....	62

## Introduction

Depuis le sommet organisé à Istanbul par l'organisation des Nations unies en 1996, les villes sont considérées comme l'un des enjeux importants de l'espace mondial en matière de développement économique et social. Ces villes notamment au sud se caractérisent, aujourd'hui, par une forte croissance démographique et une urbanisation importante. Ce phénomène entraîne une précarisation en termes d'accès aux services de base tels que: logement, transport, l'eau potable, etc. La précarité de l'habitat dans les zones périphérique favorise également des dégradations environnementales.

Avec le processus de décentralisation, la gestion des villes est devenue un facteur clef dans la gouvernance locale, dans le sens où ces villes, en tant que collectivités locales, sont reconnues, par les institutions internationales et les bailleurs de fonds de développement, comme un acteur incontournable de développement économique et social et un lieu d'expression de la démocratie. En d'autres termes, le développement d'un territoire donné et la mise en place d'une collectivité locale forte et solide sont intimement liés, dans une perspective d'un développement local et régional répondant aux aspirations et attentes des citoyens tout en assurant une vie décente et soutenable. Et donc, le développement nécessite la mise en place des collectivités locales qui sont capables d'améliorer le bien être des populations, en répondant à leurs attentes et inspirations, de construire et maintenir les infrastructures, de favoriser un développement économique et social et de stimuler l'économie.

La décentralisation en Afrique, est conçue comme un mode d'organisation des relations entre l'Etat et les collectivités locales. Elle a pour objet de transférer les compétences et d'élargir les pouvoirs de gestion pour les collectivités locales tout en les dotant de ressources nécessaires. Toute fois, les capacités d'intervention de ces entités locales dans la gestion locale sont limitées ou insuffisantes par rapport aux compétences qui leur sont dévolues par l'Etat central dans le cadre de la décentralisation. Cela peut être justifié par la faiblesse des ressources dont dispose chaque collectivité locale et aussi par le manque de ressources humaines compétentes.

La question des ressources financières des collectivités locales et leur mode d'allocation constitue un des problèmes importants de la décentralisation. Ce problème de financement est toujours focalisé sur l'élargissement effectif de l'attribution des collectivités locales et le principe de leur autonomie notamment financière et la libre disposition des ressources financières propres distinctes de celles de l'Etat. A l'ère actuelle, les collectivités locales en Afrique francophone ne disposent pas de sources de financement suffisantes leur permettant de mener à bien leurs programmes de développement local. Les transferts financiers de l'Etat, qui constituent la part majoritaire dans leurs budgets, sont en dessous des compétences transférées. Autrement dit, les transferts financiers de l'Etat ne suivent pas la même tendance que les transferts des compétences et responsabilités. D'un autre côté, la fiscalité locale est souvent très faible pour apporter des ressources nécessaires. En effet, dans l'économie africaine, les

prélèvements fiscaux ne dépassent pas 1% du Produit intérieur brut (PIB) local, et que les ménages et le secteur informel ne paient pas, ou paient de façon irrégulière, des impôts jugés illégitimes.

Face à ces contraintes, les autorités locales doivent trouver les sources de financement complémentaires. Le recours à l'emprunt est devenu une tendance importante pour les finances locales. Pour des raisons statutaires ou des raisons techniques, la plupart des collectivités locales en Afrique n'ont pas accès aux marchés financiers. En fait, ces entités locales restent dépendantes des transferts et subventions de l'Etat central.

Au Maroc, depuis 1976, la logique de responsabilisation des collectivités locales se heurte souvent à des mécanismes financiers qui relèvent d'une logique ancienne fondée sur une grande intervention de l'Etat. Compte tenu des orientations de la nouvelle politique d'aménagement et de développement des territoires dont la réussite est conditionnée par la mobilisation des ressources financières, les collectivités locales jouent un rôle privilégié dans la matérialisation d'une nouvelle politique : impôt local, système de transferts, etc.

Généralement, la décentralisation financière interpelle l'autonomie financière des entités décentralisées. Cette autonomie financière constitue, avec la personnalité juridique et la dévolution de compétences, un élément fondamental du système de la décentralisation : système d'organisation politique et administrative des Etats. Le problème du financement des collectivités locales fait appel essentiellement à deux facteurs : le premier est lié à l'autonomie financière et le second est celui de la mobilisation des ressources locales. Cette mobilisation garantit une certaine autonomie financière des collectivités locales en leur permettant de disposer de revenus plus stables que des transferts de recettes et subventions d'Etat.

Dés lors, notre question de recherche est de savoir quels sont les facteurs à l'origine des problèmes de financement de la Commune urbaine de Casablanca (CUC)? Cette question nous amène de s'interroger sur deux questions spécifiques afin d'y apporter une réponse :

- Le financement de la commune dépend-t-il de son degré d'autonomie financière ?
- Le financement de la commune est-il déterminé par le niveau de mobilisation de ressources propres ?

Cette recherche s'inscrit dans le cadre d'une étude commanditée par l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) en partenariat avec l'Université Senghor. L'objectif est d'identifier l'originalité et le savoir faire particulier de chaque ville (commune) : Bamako, Casablanca, Cotonou, Douala, Ouagadougou tant en matière de suivi des recettes que dans le fonctionnement du système de mobilisation des ressources et surtout les relations financières Etat- Ville (Commune).

L'intérêt de choix de ce sujet et l'adhésion à cette étude sont justifiés par sa pertinence sur le plan scientifique et social et les résultats devront servir comme outils d'aide à la décision, à la fois à l'AIMF qui a commandité l'étude et aux autorités desdites communes et des gouvernements des Etats concernés, en général, et aux autorités locales de Casablanca, en particulier, afin de répondre aux besoins multiples de la population.

Selon le canevas de l'université Senghor, ce mémoire s'articule en quatre chapitres. Le premier chapitre sera consacré à la problématique du financement des collectivités locales dans le cadre de la décentralisation : nous allons voir le contexte général de la décentralisation au Maroc en mettant l'accent sur la fiscalité locale et la relation financière entre l'Etat central et les collectivités locales, et aussi sur la question de l'autonomie financière et la mobilisation des ressources. Le second chapitre traitera de la revue de littérature. Nous présenterons dans un premier temps le concept de la décentralisation financière et fiscale. Puis, nous nous intéresserons au concept du fédéralisme financier pour expliquer la relation financière entre l'Etat et les collectivités locales. Ensuite nous évoquerons la notion de la gestion des finances publiques locales. Enfin, nous serons amenés à montrer le lien qui pourrait exister entre l'autonomie financière et la mobilisation des ressources au niveau local. Ainsi notre méthodologie de recherche notamment notre expérience sur terrain concernera le troisième chapitre.

Au niveau du quatrième chapitre, nous traiterons et analyserons les résultats obtenus à travers deux volets: l'analyse du système de mobilisation des ressources au niveau de la commune urbaine de Casablanca et l'analyse de sa situation financière afin d'évaluer son autonomie financière vis-à-vis de l'Etat. Cette analyse touchera aussi son équilibre financier. Nous ferons des recommandations qui servent de piste de réflexions, particulièrement pour les responsables de la commune urbaine de Casablanca. Nous espérons, aussi, avoir ouvrir d'autres pistes de recherches en matière des finances locales.

## **1 Problématique du financement des collectivités locales dans le cadre de la décentralisation:**

La problématique identifiée dans le cadre de cette recherche est celle du financement des collectivités locales. Ces dernières doivent, en effet, avoir des ressources suffisantes pour assumer leurs compétences, organiser leur territoire et générer des ressources pour répondre aux besoins de leurs populations. Actuellement, les collectivités locales au Maroc connaissent une insuffisance de ressources pour remplir pleinement leur rôle en tant qu'acteur du développement au niveau local. En effet, le budget consolidé des collectivités locales ne représente que 3,5% du Produit intérieur brut (PIB) et 10% du budget d'Etat.

Ce budget est, par ailleurs, couvert à hauteur de 50% par le transfert de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA). La mise en évidence de cette problématique suppose deux étapes: dans un premier temps, il s'agit de présenter le contexte général du financement des collectivités locales, au Maroc, dans le cadre de la décentralisation, et en second lieu il sera question d'aborder la problématique du financement et autonomie financière des collectivités locales.

### **1.1 Contexte général de la décentralisation et de l'organisation des collectivités locales au Maroc**

#### *1.1.1 Etat des lieux de la décentralisation au Maroc*

Dans le cadre de la consolidation de la démocratie locale, de la concrétisation des libertés publiques et de l'association de la population à la gestion des affaires locales, le Royaume du Maroc a opté dès les premières années de l'indépendance pour le processus de décentralisation du pays tendant à renforcer l'autonomie des instances élues, afin de faire de la décentralisation un véritable levier de développement.

Le processus de la décentralisation, a été mis en œuvre dès la fin des années 50 par des textes réglementant l'organisation communale, notamment l'élection des conseils communaux et fixant les limites territoriales des communes. Ces textes ont précédés la charte communale du 23 juin 1960 qui constitue le premier texte à portée générale. Le Dahir du 12 septembre 1963 a créé un second niveau de décentralisation en accordant aux entités préfectorales et provinciales le statut d'entités décentralisées (collectivités locales). En 1976, la décentralisation a connu une réforme fondamentale par l'adoption d'un nouveau cadre juridique qui a doté les communes de larges responsabilités dans la gestion des affaires locales et qui a transféré le pouvoir d'exécution des délibérations des conseils du représentant de l'Etat au président du conseil communal (autorité élue).

De même, en 1992, le processus de décentralisation a été renforcé par la création de la région en tant qu'une collectivité locale dont l'objectif est de promouvoir le développement et d'assurer une meilleure



valorisation du territoire au niveau régional. En outre, le Dahir<sup>1</sup> du 2 avril 1997 a fixé l'organisation de la région visant le renforcement des pratiques démocratiques et d'investir la région comme un nouvel espace de réflexion, de dialogue et d'action.

Pour accompagner le changement que connaît le Maroc, le régime juridique régissant les communes<sup>2</sup>, préfectures et provinces a été révisé par l'introduction, en 2002, de la charte communale visant l'extension du champ de l'autonomie locale par une nouvelle conception de la grille des compétences locales fondée sur le principe de la démocratie. De même la charte communale de 2009 a élargi, une autre fois, le champ de compétence des conseils communaux dans la gestion d'affaires locales dont l'objectif est de renforcer le partenariat entre les collectivités locales et le secteur privé leur permettant de jouer pleinement leur rôle dans le développement local.

D'une manière générale, les lois et la réglementation de la décentralisation tant au niveau communal, préfectoral, provincial que régional ont été accompagnées de plusieurs mesures dont l'objectif est de permettre aux instances élues d'accomplir leurs missions dans des conditions favorables.

#### 1.1.2 *Organisation territoriale au Maroc*

Selon le nouveau découpage en 2008, l'organisation territoriale au Maroc laisse apparaître trois échelons des collectivités locales<sup>3</sup> : 16 régions, 13 préfectures et 49 provinces ,1503 communes (dont 1282 communes rurales et 221 commune urbaines). Dans le premier découpage communal du Maroc, le nombre de communes était de 801 dont 66 communes urbaines et 735 communes rurales. Ce nombre a presque doublé lors du découpage communal de 1992 pour atteindre 1544 communes. Alors qu'actuellement le nombre de communes est de 1503 communes. La charte communale de 2002, avec l'introduction de l'unité de la ville<sup>4</sup> , a donné un régime particulier pour les villes ayant plus de 500 000 habitants. Ces villes sont gérées par une seule commune avec des arrondissements sans personnalité juridique et autonomie financière. Aujourd'hui, la ville de Casablanca est gérée par une seule commune urbaine avec seize arrondissements sans personnalité juridique ni autonomie financière.

#### 1.1.3 *Présentation de la ville de Casablanca*

Casablanca, cinquième agglomération d'Afrique, est la capitale économique du Royaume chérifien du Maroc, sa prospérité et son dynamisme représentent l'image moderne du pays. L'agglomération est

---

<sup>1</sup> Dahir n° 1-97-84 du 23 kaada 1417 ( 2 avril 1997) portant promulgation de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région .B O n°4470 du 3 avril 1997.

<sup>2</sup> Dahir n° 10-02-297 du 25 rajeb (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 78-00 portant la charte communale, BO n° 5058 du 21 novembre 2002.

<sup>3</sup> Au sens des lois et textes, régissant l'organisation des collectivités locales au Maroc, en entend par collectivités locales : la région, préfecture ou province, la commune urbaine et la commune rurale.

<sup>4</sup> Le Maroc s'est inspiré de l'exemple français de l'organisation des villes (loi dite PLM).

dotée d'une économie libérale et dynamique dont l'industrie est l'activité économique prépondérante et constitue un catalyseur de la croissance et de l'extension du tissu urbain.

Casablanca concentre tous les sièges des établissements bancaires, la quasi-totalité du commerce de gros. Son appareil productif occupe une place dominante dans le tissu industriel national par la concentration de 55% des unités productives du pays et près de 60% de la main d'œuvre industrielle. La ville assure aussi l'emploi de 39% des effectifs et consomme 35% de la consommation électrique du pays et absorbe plus de 1,2 million de tonnes de ciment<sup>5</sup>.

Les ports de Casablanca et Mohammedia (Grand Casablanca) assurent 55% des échanges extérieurs, alors que son aéroport sert 51% des passagers. Casablanca dispose aussi de la mosquée Hassan II, l'une des plus grandes du monde musulman. De plus, la région du Grand Casablanca est considérée comme la première région au Maroc du point de vue de son potentiel économique et fiscal. Elle occupe à elle seule, en 2004, selon l'estimation du centre marocain de conjoncture, 22,3% de l'ensemble du potentiel fiscal du pays.

#### 1.1.4 *Compétences et Ressources de la Commune Urbaine de Casablanca (CUC)*

##### 1.1.4.1 *Compétences et attributions de la Commune*

Selon les lois et la réglementation en vigueur, le conseil communal<sup>6</sup> règle par ses délibérations les affaires de la commune. A cet effet, il décide des mesures à prendre pour assurer le développement économique, social, et culturel de la commune. Il existe notamment des compétences propres, des compétences qui lui sont transférées par l'Etat et des compétences consultatives.

De façon générale, ces compétences peuvent être regroupées selon six catégories :

- développement économique, social et culturel ;
- urbanisme et aménagement du territoire ;
- services publics, infrastructures, équipements et transport ;
- environnement et assainissement ;
- éducation et formation ;
- Santé et hygiène.

---

<sup>5</sup> Portail de grand Casablanca.

<sup>6</sup> Ce conseil est constitué par des commissions pour l'étude et la préparation des affaires à soumettre à l'examen et au vote, on parle ici de la : Commission chargée de la planification, des affaires économiques, du budget et des finances ; Commission chargée du développement humain, des affaires sociales, culturelles et sportives ; Commission chargée de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et de l'environnement et Commission chargée des services publics.

Tableau 1 : Catégories de compétences

Développement économique, social et culturel	Urbanisme et aménagement du territoire.	Services publics, infrastructures, équipements et transport.	Environnement, assainissement	Education et formation	Santé et hygiène
-Développement économique et social. -Equipements et actions socioculturels. -Protection et réhabilitation des monuments historiques, du patrimoine culturel et de préservation des sites naturels.	Urbanisme et aménagement du territoire.	-Services publics locaux et équipements collectifs. -Infrastructures et équipements d'intérêt communal. -Réalisation et entretien des ouvrages et des équipements de petite et moyenne hydraulique	- Environnement : -Réalisation des programmes de reboisement, valorisation et entretien des parcs naturels.	-Réalisation et entretien des écoles et des établissements de l'enseignement fondamental. -Réalisation et entretien des centres d'apprentissage et de formation professionnelle. -Formation du personnel et des élus communaux	-Hygiène et salubrité ; -Entretien des dispensaires et des centres de santé et de soins.

Source: Université Senghor, rapport synthèse des finances municipales et mobilisation des ressources de villes : Bamako, Casablanca, Cotonou, Douala et Ouagadougou, 2010

#### 1.1.4.2 Sources de financement de la Commune

Suivant les lois et réglementation portant finances locales et organisation financière des collectivités locales au Maroc, la Commune Urbaine de Casablanca est dotée des ressources lui permettant d'exercer ses compétences et jouer pleinement son rôle dans le développement économique, social et culturel, et donc de répondre aux aspirations et attentes de sa population.

Nous distinguons quatre principales catégories de financement :

- les recettes fiscales : impôts et taxes que la commune est autorisée à percevoir et qui sont destinées à alimenter son budget ;
- les recettes non fiscales : dites aussi redevances, qui représentent les produits de patrimoine et la rémunération des services rendus ;
- les transferts et concours, y compris les dons et subventions, de l'Etat et autres organismes nationaux et/ou internationaux ;
- les produits d'emprunts autorisés.

#### ❖ Recettes fiscales

La CUC reçoit 80% du produit de la taxe professionnelle (patente), 90% du produit de la taxe d'habitation (taxe urbaine) et 95 % de la taxe des services communaux (taxe d'édilité). Ces recettes fiscales sont gérées par les services fiscaux de l'Etat et affectées à la commune. Cette dernière gère par ces propres compétences, certaines taxes, entre autres : la taxe sur les opérations de construction, la taxe sur les opérations de lotissement, la taxe sur les débits de boissons, la taxe de séjour et la taxe sur le transport public de voyageurs.

#### ❖ Recettes non fiscales

Ces recettes sont perçues sur l'exploitation du patrimoine de la commune, pour les services rendus et divers produits. Nous distinguons :

- les produits de patrimoine : les droits d'exploitation des marchés, les concessions, les droits de stationnement, les redevances pour l'occupation du domaine public, etc. ;
- la rémunération des services rendus : les droits des actes administratifs et d'état civil, taxe d'abattage, les participations, les ventes de produits, etc. ;
- autres produits : dons et legs, produits financiers, etc.

#### ❖ Transferts et concours

Les transferts perçus par la commune se constituent essentiellement par une partie du produit de la TVA transféré par l'Etat aux collectivités locales<sup>7</sup>. La part de la TVA constitue une source de transfert en raison des flux financiers résultant de ce partage d'impôt (il ne s'agit pas d'une véritable recette propre). On distingue ici, la part de la TVA dite "libre emploi" (transfert de fonctionnement) visant à renforcer l'autonomie financière de la collectivité locale et la dotation spéciale (transfert d'investissement).

#### ❖ Emprunts

Les collectivités locales au Maroc ne peuvent contracter des emprunts qu'auprès de Fonds d'Équipement Communal (FEC)<sup>8</sup>. À ce titre, les emprunts contractés par la commune urbaine de Casablanca sont soumis à l'autorisation de la tutelle.

En outre, les collectivités locales peuvent, dans l'attente du recouvrement des recettes à percevoir au titre des ressources fiscales et de la part des impôts de l'Etat, bénéficier d'avances de l'Etat constituant des facilités de trésorerie.

## 1.2 Le financement et l'autonomie financière des collectivités locales

La capacité d'une collectivité locale à mener des projets est largement liée à sa capacité de financement. Les capacités d'épargne des collectivités locales ne permettent pas de faire face à leurs besoins de financement ce qui donne la possibilité à ces collectivités de contracter l'emprunt. Afin de remédier aux insuffisances de financement, il est nécessaire de mobiliser les ressources financières en faisant jouer à la fiscalité locale un rôle plus actif. Néanmoins, les collectivités locales doivent aussi devenir des territoires productifs, générateurs de valeur ajoutée et créateurs de l'emploi.

---

<sup>7</sup> 30% de produit de la TVA est transféré aux collectivités locales. L'enveloppe globale est répartie en fonction de critère comme l'étendue du territoire, le nombre d'habitants et le potentiel fiscal.

<sup>8</sup> Le FEC est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, sa gestion est assurée par la caisse de dépôt et de gestion (CDG).

### 1.2.1 *Fiscalité locale et ses réformes*

Les analyses montrent les limites des bases de financement notamment la fiscalité locale. La faiblesse de la fiscalité locale en Afrique est une conséquence des insuffisances dans le processus de décentralisation financière. En effet, l'Afrique est la région du monde où les prélèvements sur l'économie nationale en vue de l'action publique sont les plus faibles : 10% à 17% du PIB contre 20 à 25% en Amérique latine et 40% à 50% dans les pays de l'OCDE.

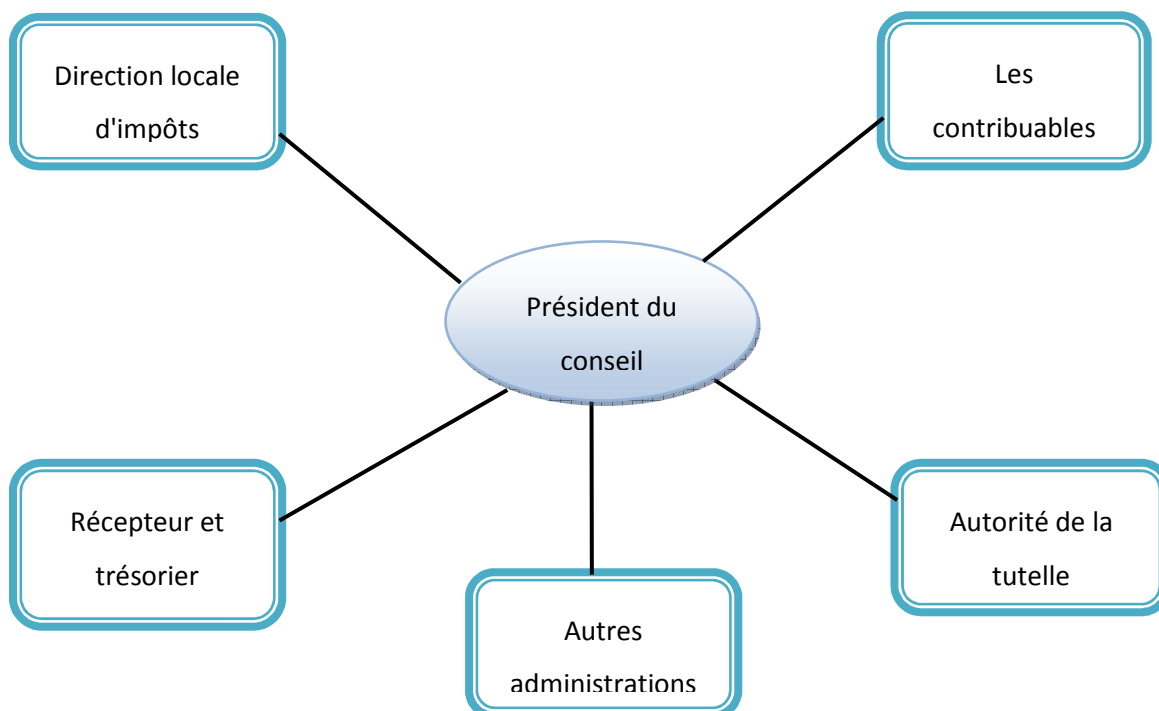
Ces dernières années, le Maroc a connu plusieurs réformes fiscales importantes dont l'objectif est de consolider le système de la décentralisation et soutenir la démocratie et la gouvernance locale. La réforme de 1989 (loi n° 30 - 89) se caractérise par de nombreux dysfonctionnements empêchant la rentabilité et l'efficacité de la fiscalité locale. Ses dysfonctionnements sont dus essentiellement à un système fiscal confus (dispositions qui ne sont pas claires), une administration fiscale faible et l'absence d'une culture fiscale chez les contribuables.

Ce système est très critiqué sur plusieurs plans : archaïsme des bases d'imposition, injustice et l'inégalité entre les contribuables et manque de lisibilité dans la gestion locale. Nous observons d'une part, un grand nombre des taxes et redevances, les procédures de gestion et de recouvrement sont lourdes et moins efficaces. Et d'autre part, l'interférence des compétences entre le percepteur (comptable public) et la direction des impôts, ainsi que l'inexistence d'une direction locale bien structurée qui gère les affaires fiscales.

La réforme actuelle de la fiscalité des collectivités locales a pour objet l'amélioration, le renforcement de la décentralisation et la mise en place d'un arsenal juridique et financier à la disposition des collectivités locales pour qu'elles puissent jouer pleinement leur rôle dans le développement local et d'assurer la proximité. L'introduction, en 2008, de la nouvelle loi n° 47-06 portant fiscalité locale constitue un nouveau souffle visant l'amélioration de la gestion financière des collectivités locales en vue de renforcer leurs finances et leur capacité financière, et donc permettre aux conseils communaux de mener à bien leurs programmes de développement et de dynamiser leur rôle dans le développement socio-économique des collectivités locales.

La chaîne fiscale au niveau local fait appel aux différents intervenants : la commune (conseil communal), direction locale d'impôts, l'autorité de la tutelle, comptables publics, les contribuables et autres administrations.

Tableau 1: Schémas des intervenants dans la chaîne fiscale



Source : Direction générale des collectivités locales, guide de la fiscalité locale, 2009

D'une manière générale, la structure de la fiscalité locale se caractérise par la dualité : impôts d'Etat affectés/impôts locaux. Cela implique que l'Etat détienne seul le pouvoir de légiférer en matière fiscale et que le financement des collectivités locales soit assuré au moyen de transfert de recettes fiscales de l'Etat ou par des impôts administrés par ce dernier. La fiscalité locale reste caractérisée par sa faible productivité et les impôts d'Etat transférés représentent la part majoritaire des ressources fiscales locales.

### 1.2.2 *L'autonomie financière et mobilisation des ressources par les collectivités locales*

L'efficacité d'une stratégie de développement d'un pays est basée sur la mobilisation et l'affectation des ressources potentielles et sur la répartition de ces ressources entre le niveau central et les niveaux inférieurs du gouvernement. Au Maroc, l'autonomie financière des collectivités locales a été introduite par la charte de 1976. Malgré les réformes des finances locales de ces dernières années, les collectivités locales souffrent de manque de financement. L'analyse de la gestion des finances locales éclaire le contenu donné par la pratique à ce concept de l'autonomie financière. En dépit d'un sensible accroissement des recettes locales depuis 1976, ces dernières sont loin de suivre l'augmentation des besoins.

En outre, ces ressources constituent essentiellement 15% recettes fiscales gérées par ses propres services contre 27% des recettes fiscales affectées par l'Etat et 58% comme fiscalité de péréquation versée par l'Etat aux collectivités locales sous forme de dotations globales (TVA). Cette structure de financement montre clairement que les collectivités locales ont une faible propension à mobiliser des

ressources propres suffisantes pour faire face à leurs dépenses. Les concours financiers de l'Etat versés aux collectivités deviennent un enjeu de tout premier ordre pour les recettes de ces collectivités locales. Les analyses menées par le centre Marocain de conjoncture (2007) ont fait ressortir trois constats :

- la situation financière des collectivités est globalement, sur longue période, peu satisfaisante malgré une augmentation permanente de leurs budgets ;
- le prélèvement fiscal des collectivités locales est encore modeste en comparaison aux compétences qui leurs sont dévolues ;
- les collectivités locales ont du mal à mener des politiques soutenues en matière d'investissement.

Dans plusieurs pays d'Afrique, l'Etat joue un rôle actif dans la mobilisation des ressources extérieures destinées au financement des collectivités locales. Au Maroc, le dispositif institutionnel de renforcement du financement des collectivités locales a été mis en place en 1959. Les ressources du Fonds d'Equipement Communal (FEC) sont constituées au départ des dotations de l'Etat en fonds propres. Le FEC est ensuite devenu une priorité des pouvoirs publics qui se sont penchés sur la dynamisation de son action afin d'élargir ses interventions et le doter de moyens financiers suffisants dont notamment la possibilité de lancer des emprunts sur les marchés financiers tant intérieurs qu'extérieurs.

### 1.2.3 *Les collectivités locales comme territoires productifs*

Certes, la mobilisation des ressources ne passe pas exclusivement par la fiscalité. Les communes doivent aussi devenir des territoires productifs générateurs de valeur ajoutée et créateurs d'emplois. Les territoires productifs sont considérées comme un facteur actif dans le processus de localisation des entreprises, les collectivités locales sont donc appelées à rendre leur espace innovateur favorisant la proximité des entreprises, des marchés et tous les acteurs insérés dans un système dit "système productif localisé". Cela implique une forte mobilisation et une dynamique des différents acteurs sociaux, politiques et économiques de ce territoire. La mobilisation des ressources internes nécessite à priori le développement d'un territoire donné (Jean, 2008). Il est évident, avec la décentralisation des compétences de l'Etat central vers des entités locales, que les collectivités locales sont censées livrer un marketing territorial compétitif visant l'attraction des investissements. Ce qui favorisera la création de la valeur ajoutée et d'emploi.

Casablanca, en tant que capitale économique du Maroc, abrite la majorité des entreprises du pays et tous les sièges des établissements bancaires. Elle constitue, donc, un territoire susceptible d'attirer beaucoup plus d'investissements et devenir un véritable territoire productif et innovateur. Ce territoire favorisera la création de la valeur ajoutée et de la constitution des clusters. Nous retenons ici, que plus le territoire est productif et innovateur, plus son potentiel économique et fiscal augmente, plus la commune aura la capacité à mobiliser de façon suffisante les ressources permettant à couvrir leur dépenses, et de faire face aux attentes de sa population notamment en équipements.

Par ailleurs, la mobilisation de ressources au niveau local, qui en est le corollaire, garantit une certaine autonomie financière des collectivités locales en leur permettant de disposer de revenus plus stables que des transferts de recettes ou des subventions et, partant, de mieux gérer les dépenses.

#### 1.2.4 *La gestion autonome de la trésorerie*

La trésorerie est considérée comme un instrument indispensable dans la gestion des fonds. Sa présence, ou son absence représente l'un des signaux importants de la qualité de la gestion financière. En d'autres termes, la trésorerie est le lieu de rencontre entre les comptables publics et les ordonnateurs, ces derniers souhaitant disposer de l'information rapide, fréquente et précise des mouvements de fonds.

La relation de la trésorerie entre l'Etat et les collectivités locales, au Maroc, obéit à une réglementation particulière. L'Etat consent aux collectivités locales des avances de trésorerie et les collectivités doivent déposer au trésor leurs fonds et c'est sur ce compte que le comptable public effectue l'ensemble des opérations de trésorerie. Cette obligation de dépôt est posée par l'article 54 du Décret royal du 21 avril 1967 portant règlement général de la comptabilité publique tel qu'il est modifié et complété par le Décret n° 2-09-441 du 17 moharrem 1431 (3 janvier 2010) portant règlement de la comptabilité publique des collectivités locales et de leurs groupements.

Les conséquences sur la pratique financière des collectivités locales en termes de cette obligation sont multiples :

- les collectivités locales ne peuvent pas ouvrir librement un compte bancaire ;
- elles ne peuvent consentir des avances à d'autres collectivités locales ;
- elles ne peuvent laisser leur compte au trésor débiteur.

D'où, les fonds des collectivités locales et de leurs groupements sont obligatoirement déposés au trésor. Ces fonds sont retracés dans les comptes de dépôts ouverts, au nom de chaque collectivité locale ou groupement, auprès de la Trésorerie Générale du Royaume (TGR)<sup>9</sup>.

D'une manière générale, le financement des collectivités locales reste toujours un des problématiques du système de la décentralisation, dans le sens où la tendance des ressources de ces entités ne suit pas celle des compétences qui leurs sont dévolues. Au Maroc, malgré les réformes des finances locales de ces dernières années, les collectivités locales sont marquées par une faible mobilisation des ressources. Ainsi les faits constatés laissent apparaître la dépendance des collectivités locales vis-à-vis de l'Etat dans la mobilisation des ressources. La question de l'autonomie financière et fiscale des collectivités locales a été et reste une problématique d'actualité.

---

<sup>9</sup> La trésorerie générale du royaume (TGR) est une direction extérieure du département chargé des finances. Elle est chargée d'assurer l'exécution des dépenses et des recettes prévues par la loi des finances, de gérer les finances des collectivités locales ainsi que les opérations de trésorerie.



Par ailleurs, la question principale qui se pose, au regard des faits constatés, est celle de savoir quels sont les facteurs à l'origine des problèmes de financement de la Commune urbaine de Casablanca (CUC)? La réponse à cette question nécessite de s'interroger sur deux questions spécifiques afin d'y apporter une réponse:

- le financement de la commune dépend-t-il de son degré d'autonomie financière ?
- le financement de la commune est-il déterminé par le niveau de mobilisation de ressources propres ?

Cette problématique nous amène à analyser le système de mobilisation de ressources au niveau de la CUC afin de faire ressortir les difficultés rencontrées et les pratiques novatrices de la commune en la matière. De même, nous analyserons sa situation financière qui va nous permettre, d'une part, d'évaluer ses recettes et dépenses et de mesurer le niveau de recouvrement et d'affectation des ressources aux dépenses notamment d'investissement. D'autre part, de mesurer son autonomie financière vis-à-vis de l'Etat et d'analyser son équilibre financier. Enfin, nous serons en mesure de proposer certaines recommandations contribuant à la résolution des problèmes liés au financement de la commune.

En guise de conclusion, la question de financement local constitue un enjeu majeur dans le cadre de la décentralisation où les collectivités locales réclament une adéquation entre les responsabilités et les ressources transférées en mettant l'accent sur la relation financière entre ces entités décentralisées et l'Etat central. Cet aspect théorique fera l'objet du deuxième chapitre.

## **2 Revue de littérature des finances locales et d'autonomie financière des collectivités locales**

Dans le cadre de la décentralisation, où les collectivités locales réclament une adéquation entre les responsabilités et les compétences qui leurs sont transférées et les moyens financiers pour assurer leurs missions, la question du financement des collectivités locales constitue un enjeu essentiel. Les budgets de ces entités sont alimentés par trois principales sources de financement : transferts financiers de l'Etat central, fiscalité locale et l'emprunt.

Nous allons mettre en évidence, dans ce chapitre, le concept de la décentralisation, notamment fiscale et financière comme nous montrerons les relations financières ou le mode d'organisation entre l'Etat central et les collectivités locales à travers le fédéralisme financier et la gestion des finances publiques locales. Ensuite nous allons voir le lien qui pourrait exister entre l'autonomie financière et la mobilisation des ressources.

### **2.1 Décentralisation fiscale et financière**

La décentralisation, au sens littéral, consiste à transférer certains aspects du pouvoir central vers le niveau local. Ce qui implique que l'Etat transfère aux instances inférieures une partie de son autorité et également certaines ressources financières et humaines. Dans les pays africains, notamment francophones, la décentralisation est perçue comme un système qui permet à l'Etat de confier une partie de ses compétences à des collectivités locales dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et dirigées par des autorités élues. Au Maroc, au-delà du dispositif constitutionnel et juridique, la décentralisation « est perçue comme un facteur essentiel d'apprentissage de la vie politique et un cadre adéquat d'association des citoyens à la prise en charge de la conduite des affaires locales » (Zyani, 2002).

Une politique de la décentralisation fiscale « se conçoit dans un cadre juridique qui définit clairement les responsabilités dévolues au niveau local ainsi que les sources de revenu décentralisées » (Boko, 2008). Cette décentralisation fiscale met en évidence l'ensemble des rapports financiers entre l'Etat central et les instances inférieures (collectivités locales), l'idée est de leur donner un certain nombre de pouvoirs en matière de prélèvement fiscal et de dépenses publiques.

Selon le même auteur, la décentralisation fiscale se définit par le transfert vers les administrations locales, des pouvoirs de décisions relatifs à la mobilisation des ressources au niveau local en vue de l'exécution des responsabilités dévolues par le gouvernement central. En principe, toute responsabilité dévolue au niveau local devrait être accompagnée d'un niveau adéquat de ressources.

Pour Thiessen (2005), la décentralisation fiscale consiste à accorder à des instances gouvernementales d'un niveau inférieur à celui de l'Etat central l'autorité de percevoir des recettes fiscales et de prendre des décisions de dépenses de leur propre initiative.

Des multiples indicateurs sont utilisés pour analyser le degré de la décentralisation fiscale dans les pays, entre autres :

- indicateur de recettes : La proportion des recettes fiscales revenant aux niveaux inférieurs du gouvernement dans les recettes fiscales consolidées ;
- indicateur d'autonomie : La part des recettes propres (sans transfert) des instances de niveau inférieur du gouvernement dans les recettes totales.

Contrairement à la déconcentration financière qui consiste à confier à des agents locaux du pouvoir central (préfets, directeurs régionaux, etc.) une partie importante de l'exécution de l'Etat, la décentralisation financière consiste à renforcer le pouvoir financier et accroître le pouvoir de décision des collectivités locales. En d'autres termes, La décentralisation financière peut être définie comme la répartition des ressources publiques et l'organisation des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales. Ce concept de la décentralisation financière recouvre donc la définition d'une part, du champ des ressources propres des entités décentralisées et les ressources que partage l'Etat entre lui et ces entités, et d'autre part, les transferts de ressources du budget de l'Etat central aux collectivités locales. L'affectation des ressources notamment fiscales et des transferts budgétaires aux collectivités locales doit se faire dans le cadre d'une répartition claire des compétences.

Ces définitions montrent aussi que la décentralisation, en tant que système, a des avantages en termes de renforcement de la démocratie participative et de fourniture des services de base tout en transférant les compétences et responsabilités aux collectivités locales dotées de l'autonomie financière. Il est à noter que l'allègement de la tutelle de l'Etat et l'accroissement du pouvoir de décision sans l'augmentation des ressources financières pour les collectivités locales, n'implique qu'une autonomie théorique de ces collectivités (Philip, 1989). Les faits constatés particulièrement dans la plupart des Etats africains francophones nous montrent que ces transferts de compétences ne sont pas adéquats avec ceux de ressources. En outre, les budgets des collectivités locales sont alimentés de façon prépondérante par les transferts de l'Etat central et de la fiscalité dite partagée. Ce qu'on peut retenir ici, c'est que la décentralisation peut être bonne comme mauvaise, cela dépend sa mise en œuvre et des institutions qu'elle procure.

## 2.2 Le fédéralisme financier

La décentralisation fait appel au fédéralisme comme mode d'organisation entre l'Etat central et les entités de niveau inférieur de gouvernement (collectivités locales). En termes de relations financières on peut distinguer deux approches:

- le fédéralisme financier: dans cette approche, l'Etat (dit fédéral) définit les règles financières (opérationnelles) et contrôle et supervise les gouvernements provinciaux. C'est le cas de la plupart des pays africains francophones ;
- les finances fédérales: c'est le cas des pays constitutionnellement fédéraux. Dans cette approche on observe que les deux niveaux de gouvernement sont relativement autonomes et interagissent plus au moins comme égaux.

Les pratiques en la matière dans les pays européens et au Canada permettent de distinguer plusieurs formes du fédéralisme financier (AFD, 2008):

- le fédéralisme dual : Il s'agit d'une séparation nette des compétences entre les différents niveaux de gouvernement. Cela signifie que lorsqu'une compétence est attribuée à un niveau de gouvernement, cette souveraineté n'est pas partagée. Autrement dit, les compétences attribuées sont exclusives ;
- le fédéralisme coopératif: Il se caractérise par l'interdépendance entre les niveaux de gouvernement. Les décisions sont prises par processus de concertation entre les acteurs publics et locaux. Dans ce cadre chaque niveau de gouvernement apporte sa contribution à la politique publique mise en place ;
- le fédéralisme concurrentiel: Il est marqué par une concurrence entre les collectivités (locales et régionales) au niveau des politiques publiques en matière d'augmentation de leur base d'impôt ;
- le fédéralisme d'exécution: Il se caractérise par le maintien au niveau du gouvernement central des responsabilités et compétences surtout pour certaines fonctions spécifiques. Dans ce rapport "principal-agent" le gouvernement central décide et dicte les règles à suivre.

Dans ce cas de figure, nous retenons que dans le cadre de la décentralisation, la dévolution des compétences et responsabilités confère une autonomie conséquente, dans la mesure de la loi, aux collectivités locales permettant d'offrir des services publics locaux et de mieux faire face aux aspirations de la population.

## 2.3 La gestion des finances publiques locales

### 2.3.1 Notion des finances publiques

Les finances publiques dans leur conception traditionnelle peuvent être définies, selon Duverger (1988), comme la science des moyens par lesquels l'Etat et les autres collectivités publiques se procurent et utilisent les ressources nécessaires à la couverture des dépenses publiques, par la répartition entre les individus des charges qui en résultent. Cette définition a évolué avec le temps dans le sens où les finances publiques ne sont plus, seulement, une science de moyens, mais une science des techniques employées par l'Etat particulièrement les techniques financières telles que : taxes et impôts, emprunts, procédures monétaires, budget, etc.

En d'autres termes, le but des finances publiques est traditionnellement de permettre à l'Etat de disposer des ressources et donc couvrir les frais administratifs. Actuellement, avec l'Etat moderne, le but n'est pas seulement d'assurer la couverture des ces dépenses, mais aussi de disposer d'un moyen d'intervention dans la vie sociale, et d'exercer une pression sur les citoyens pour organiser l'ensemble de la nation. Au Maroc, les finances publiques constituent une branche de droit public, qui a pour objet l'étude des règles et des opérations relatives aux recettes et aux dépenses.

### 2.3.2 Les finances publiques locales

«Quand on parle de finances publiques, on pense d'abord aux finances de l'Etat. Mais il y a des collectivités publiques autre que l'Etat situées à l'intérieur d'un Etat (collectivités locales, établissements publics) » (Duverger, 1988, P 24). Les finances locales sont considérées donc comme une branche des finances publiques. Les compétences des pouvoirs locaux, selon les systèmes auxquels elles se rattachent, déterminent les besoins de financement. Ces besoins sont couverts essentiellement par la fiscalité dite propre et autonome, ou par des transferts depuis le budget de l'Etat qui se réserve le monopole de la levée de l'impôt et encore un partage d'impôt.

Dans la plupart des pays, notamment européens où les responsabilités importantes sont confiées aux collectivités locales en matière des dépenses publiques (investissement, santé, éducation), le mode de financement dominant est le partage des recettes d'impôts nationaux (dits impôts d'Etat) à fort rendement tels que la TVA, l'impôt sur les revenus et l'impôt sur les bénéfices dont le partage est fait par des clés prédéfinies.

Les transferts de l'Etat central constituent, dans plusieurs pays, une source importante de financement des dépenses publiques locales dont l'objectif est d'assurer davantage une péréquation des ressources entre les collectivités locales. Cette péréquation est le préalable indispensable à une décentralisation des compétences et à l'autonomie des collectivités locales.

### 2.3.3 La rationalisation des choix budgétaires (RCB)

On ne peut pas parler des finances publiques ou finances publiques locales sans aborder la question de la rationalisation des choix budgétaires qui a pour objet d'offrir une aide à la décision et une efficacité dans la gestion des services publics ou locaux et répondre aux aspirations des citoyens (Arnaudon, 1971).

- Aide à la décision:

Il s'agit de techniques d'analyse et du calcul permettant, en projetant dans l'avenir, de prévoir les systèmes et définir leurs missions et d'évaluer des programmes alternatifs (bilans actualisés comparatifs de plusieurs actions tendant au même but, analyse coût – efficacité; coût – avantage, etc.)

- Recherche d'efficacité:

Il s'agit essentiellement de techniques de gestion, techniques d'informatiques, méthodes d'organisation, processus d'amélioration des relations humaines, etc.

De façon générale, la RCB passe par la détermination de l'action reliée à l'objectif, en déterminant en fait les moyens les plus économiques pour arriver au résultat recherché après la mise en place des indicateurs de performance. A l'ère actuelle, la gestion et l'exécution des recettes et dépenses publiques, la procédure d'élaboration du budget, les nomenclatures budgétaires et comptables et les systèmes d'information revêtent une importance cruciale et prennent, de façon croissante, une place importante dans la gestion locale. De même, l'introduction d'un nouveau management public qui s'inspire des pratiques du secteur privé, s'inscrit dans une logique de remplacer progressivement l'Etat (collectivité locale) «mangeur de fonds» par l'Etat (collectivité locale) «manager de fonds» et aussi de substituer l'Etat (collectivité locale) «auditeur » à l'Etat (collectivité locale) «dépensier».

## 2.4 L'autonomie financière et mobilisation des ressources

Le problème de financement des collectivités locales posé dans le cadre de ce mémoire fait appel essentiellement à deux facteurs : celui de l'autonomie fiscale et financière et celui de la mobilisation des ressources.

### 2.4.1 Fiscalité locale et autonomie fiscale

La fiscalité locale représente l'ensemble des impôts et taxes que la collectivité locale est autorisée à percevoir. Elle repose sur trois principes. Le premier est de fournir des services de base à la population, dans ce cadre la collectivité locale est appelée à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies de fourniture des services de base. Le second principe consiste à la récupération des coûts : cela veut dire que l'utilisateur d'un service doit en être le payeur. Le troisième principe est celui de la solidarité visant à assurer l'accès équitable aux services publics locaux. (Yatta, 2009)

Dans tous les pays africains francophones, la fiscalité locale se compose de quatre "vieilles taxes" à savoir : la patente, la contribution foncière sur les propriétés bâties, la contribution foncière sur les propriétés non bâties et la taxe d'habitation. A côté de ces taxes, il existe d'autres taxes sur les activités économiques, la résidence, voirie, etc.

La question de l'autonomie fiscale est centrale dans le processus de la décentralisation notamment financière. Le degré de souveraineté dont dispose chaque niveau inférieur de gouvernement

(collectivité locale) s'exerce soit sur la base ou assiette d'imposition, soit sur les taux ou sur d'autres éléments du régime d'imposition (Agence française de développement, 2005).

Une distinction est faite entre les recettes fiscales dites autonomes, recettes fiscales partagées et recettes fiscales transférées :

- **les recettes fiscales autonomes** : il s'agit des impôts pour lesquels un seul niveau de gouvernement peut exploiter l'assiette fiscale et il perçoit la totalité du produit fiscal. Cela implique une souveraineté fiscale intégrale de l'entité bénéficiaire.
- **les recettes fiscales partagées** : plusieurs niveaux de gouvernement ont accès et partagent la même assiette ou la même base.
- **les recettes fiscales transférées** : se sont des recettes dont l'assiette fiscale et le taux d'imposition sont déterminés par le niveau supérieur de gouvernement qui encaisse le produit de l'impôt et transfère une proportion fixe des recettes fiscales aux entités du niveau inférieur de gouvernement.

Dans la plupart des pays africains, le partage des impôts entre l'Etat et les collectivités locales se base, en général, sur la méthode : ajout des centimes additionnels qui sont une proportion des recettes fiscales de l'Etat allouées aux collectivités locales<sup>10</sup>. La TVA est la taxe qui offre le plus de promesses en termes de partage des ressources entre l'Etat et les collectivités locales. Au Maroc, depuis 1988, 30% du produit de la TVA est transféré aux communes. Ce produit est affecté à hauteur de 70% aux charges de fonctionnement et de 30% aux programmes d'équipement. En effet l'enveloppe globale est répartie par la suite de manière la plus équitable possible en fonction de critères objectifs comme l'étendue du territoire, le nombre d'habitants et le potentiel fiscal. Si les deux premiers critères tendent, en effet, à assurer une répartition plus égale, le troisième, en revanche, reflète un souci d'équité dans la mesure où la quote-part de chaque commune dépend aussi de sa contribution économique en fonctionnement et en investissement.

Le poids des impôts locaux dans les ressources locales constitue un bon indicateur de l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales, même s'il existe d'autres critères. Plus les transferts de l'Etat sont importants (dotations, subventions), plus l'autonomie des collectivités locales est limitée, plus le pouvoir de décision est faible (Vallee, 2000). Selon Jaidi (2007), il est nécessaire de faire la différence entre l'autonomie fiscale théorique et l'autonomie réelle :

- l'autonomie fiscale théorique résulte de ce que la loi permet ;
- l'autonomie fiscale réelle correspond à ce que la communauté est en mesure de percevoir économiquement et politiquement.

---

<sup>10</sup> Au Cameroun, à titre d'exemple, cette proportion est de 10% des impôts suivants : l'impôt sur le revenu des personnes physiques ; l'impôt sur les sociétés ; de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ces centimes sont repartis entre les communes suivant deux modalités : une quote part est affectée à la commune du lieu de recouvrement (appelée « retenue à la base ») et une quote part faisant l'objet de péréquation au bénéfice de l'ensemble des communes camerounaises.

L'auteur a, par ailleurs, évoqué que l'autonomie est mesurée par le degré de la marge de manœuvre selon quatre natures :

- la possibilité de créer de nouvelles taxes (cas de la Suisse et de l'Italie) ;
- la liberté de fixer les taux (cas de la France et de l'Allemagne) ;
- la richesse et le dynamisme des bases fiscales ;
- les recettes fiscales en valeur absolue.

Les ressources fiscales des collectivités locales constituent une garantie d'une certaine autonomie vis-à-vis de l'Etat, ces entités disposent d'une fiscalité locale, tout en étant compétentes pour déterminer les modalités d'assiette, de recouvrement et de fixation des taux de certains impôts et taxes.

#### 2.4.2 L'autonomie et mobilisation des ressources

L'autonomie financière est la situation où une collectivité est en mesure d'obtenir par ses propres moyens les ressources financières dont elle a besoin sans recourir à ou dépendre d'autres collectivités situées au niveau supérieur ou à un même niveau de gouvernement (Dafflon et Madiès, 2008).

Frizon, Marand, Renard et Scarbonchi approfondissent cette définition en considérant que l'autonomie financière est mesurée en termes d'adéquation entre les ressources et les dépenses : « l'autonomie financière commence quand les ressources sont suffisantes pour aller au-delà du financement des dépenses obligatoires ». Dès lors, l'autonomie dans la définition des ressources se justifie pour le financement des dépenses autonomes et librement décidées des collectivités locales.

De ce point de vue on pourrait identifier plusieurs niveaux d'autonomie financière qui s'expliqueraient selon les degrés de dépendance entre les ressources et les dépenses des collectivités locales. On distingue selon Frizon et al. quatre modèles d'autonomie financière selon les pays définis comme suit :

##### - **Modèle 1 : la déconcentration financière**

Situation selon laquelle une collectivité assume une part majoritaire de dépenses obligatoires (imposées par l'Etat). En d'autres termes, les dépenses sont couvertes par une forte proportion de recettes assurées par l'Etat et sur lesquelles la collectivité n'a pas ou peu de prise. Illustration faite des cas des communes allemandes, anglaises, hongroises.

##### - **Modèle 2 : la décentralisation financière**

Ce modèle correspond à un système d'autonomie fiscale. Les collectivités ont alors une grande liberté dans la détermination de la nature et de l'étendue de leurs ressources (fiscales). En revanche, elles sont contraintes dans leurs dépenses par des charges obligatoires importantes. Cette forme d'autonomie est constatée dans les communes françaises et belges.



- **Modèle 3 : l'autonomie budgétaire complète**

Ce cas est celui de collectivités bénéficiant de marges de manœuvre importantes dans le choix et la répartition de leurs dépenses, mais dont les recettes sont largement assurées par l'Etat. C'est le cas des régions françaises avant la réforme.

- **Modèle 4 : l'autonomie financière complète**

Dans ce modèle, les collectivités bénéficient d'une grande autonomie, tant dans la détermination du volume et des sources de leur financement que dans le choix des dépenses qu'elles souhaitent assumer en direction de leurs habitants. Ce système d'application de l'autonomie financière est observé dans les « forales » espagnoles.

Dans le document de travail de l'AFD intitulé « Fiscalité locale : une grille de lecture économique » (2009), une distinction est faite entre le concept d'autonomie financière et celui de souveraineté fiscale. La souveraineté fiscale est définie au sens « du droit d'inventer des impôts, c'est-à-dire les assiettes des impôts, le cercle des assujettis, le mode de calcul et le barème des taux, ainsi qu'au droit de lever l'impôt, en d'autre terme, de l'encaisser et de gérer, en première instance tout du moins, le contentieux fiscal » (Dafflon, 2005, p.43). Tandis qu'on parle d'autonomie financière dans la situation où « une collectivité locale dispose des moyens autonomes d'obtenir les ressources financières nécessaires au financement à la marge des dépenses qu'elle décide souverainement d'effectuer, dans le respect des contraintes légales ou constitutionnelles ». Il faut aussi faire remarquer que l'absence de souveraineté fiscale peut être une limite à l'autonomie financière. En effet, si une collectivité locale peut mobiliser suffisamment de ressources dans les limites de la loi pour financer le développement de son territoire et satisfaire les besoins de sa population dans la limite des compétences qui lui sont attribuées, l'autonomie peut être considérée comme étant suffisante. Mais si les ressources pouvant être mobilisées à partir des limites fixées par la loi ne peuvent pas permettre aux autorités locales d'impulser le développement et de satisfaire les besoins de ses populations en rapport avec les compétences qui leur sont attribuées, l'autonomie financière se trouve entravée. Dans cet ordre d'idée « les ressources financières locales sur lesquelles les collectivités ne disposent à la marge ni d'un effet-taux ni d'un effet-base ne peuvent en aucun cas être qualifiées de ressources autonomes » (AFD, op.cit) même si une mobilisation suffisante de ces ressources permet à la collectivité d'assurer et d'assumer convenablement ses missions.

L'OCDE (1999) quant à elle considère que le degré d'autonomie fiscale dont disposent les collectivités décentralisées est un facteur important dans la mobilisation des ressources et se matérialise par leurs possibilités à modifier les assiettes des impôts sans qu'un échelon supérieur du gouvernement puisse imposer un plafond sur les taux ou sur le montant des recettes fiscales perçues au titre d'un impôt particulier. Cette souveraineté accordée à la collectivité pourrait améliorer leurs situations financières grâce probablement à une forte mobilisation des ressources qu'elle induirait.

Cependant, Dafflon (2005) souligne que la possibilité d'accorder aux collectivités le droit de modifier les taux d'imposition ou la base d'imposition ne garantit en rien la mobilisation d'une ressource importante. Il se peut que la maîtrise fiscale s'est faite sur un potentiel fiscal faible au regard des dépenses à engager par la collectivité.

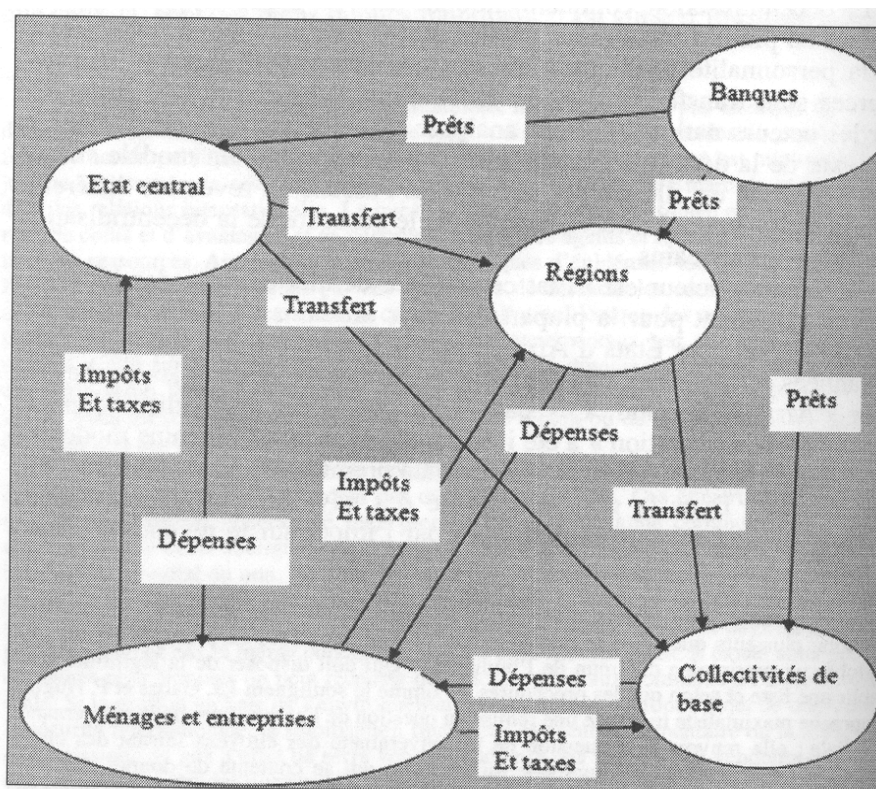
En conséquence, le gouvernement peut donc fixer le taux d'imposition et l'assiette fiscale sans que soit remis en cause le rendement des impôts et affecter la mobilisation des ressources financières pour leur permettre de couvrir leurs charges. Il s'agit d'un cas où, la collectivité ne dispose pas d'une autonomie fiscale mais parvient tout de même à mobiliser les ressources financières importantes nécessaires à la réalisation de leur mission.

L'approche qui semble pertinente à notre avis, considère l'autonomie financière d'une collectivité comme la capacité de celle-ci à obtenir par ses propres moyens, les ressources financières dont, elle a besoin sans recourir à d'autres collectivités ou à un niveau supérieur de gouvernement qui implique donc une forte mobilisation de ressources.

Cette analyse corrobore avec l'idée émise par Dafflon (2005), qui affirme que l'autonomie fiscale ne requiert pas strictement la souveraineté fiscale. L'autonomie fiscale demeure à notre avis un maillon important pour accroître les capacités des collectivités à mobiliser les ressources et donc à se financer. En d'autres termes, Les collectivités locales ont besoin du financement mais toutes n'ont pas de trésorerie positive à gérer et n'ont pas les mêmes statuts identiques au regard de la loi (Jean Cluzel, 1999).

Comme nous avons vu précédemment, la décentralisation implique la mise en place des entités locales dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et qui disposent des compétences diverses et des ressources qui sont transférées dans le cadre d'une subsidiarité bien comprise par les acteurs nationaux. La figure ci-après illustre les relations financières entre les différents agents économiques nationaux :

Figure 1: Modèle d'analyse des flux financiers dans un contexte de décentralisation



Source : YATTA François Paul, la décentralisation fiscale en Afrique, 2009

Par ailleurs, la mobilisation des ressources locales, en garantissant une certaine autonomie des collectivités locales et en leur permettant de disposer de ressources plus stables que des transferts ou subventions de l'Etat, constitue une condition nécessaire à la couverture des dépenses locales et aussi à l'offre stable des biens publics locaux. Cependant, une augmentation des ressources locales propres accroît la responsabilité des collectivités locales et réduit leurs comportements opportunistes, particulièrement susceptibles de se produire avec des ressources de financement (dons et emprunts externes et internes) mais aussi avec des transferts et subventions (Chambas, 2009).

### 2.4.3 La théorie des milieux innovateurs

Pour que les collectivités locales arrivent à développer leur territoire, en vue de mobiliser des ressources financières de façon satisfaisante, il est formellement recommandé que ces entités doivent non seulement focaliser leurs efforts sur la fiscalité locale mais aussi sur le développement de leur territoire notamment les systèmes locaux productifs. Nous distinguons un grand nombre d'approches et modèles d'intervention entre les deux pôles de la spécialisation et de la diversification des économies régionales, entre autres: la théorie de la base, théorie des pôles de croissance, théorie de commerce international et surtout la théorie des milieux innovateurs et des systèmes productifs locaux qui met en valeur les capacités innovatrices des milieux et leur rôle dans la structuration des économies régionales. Cette théorie est une initiative du professeur français AYDALOT Philippe qui considère que

« la thèse des milieux innovateurs explore la possibilité que l'innovation ne viendrait pas simplement de la production des entreprises (...), mais préexisterait à celles-ci» (Aydalot, 1986, p 357). Rallet avance, aussi, que «cette théorie vient notamment rappeler que le développement procède d'abord de la mobilisation des ressources internes. Elle met justement en valeur le rôle des réseaux socio – économiques, la nécessité de construire des ressources territoriales spécifiques face au nomadisme des firmes, la place des échanges localisées de connaissances et de savoir faire dans le dynamisme de l'innovation» (Mollard, 2007 in Bruno, 2008). En ce sens, la théorie des milieux innovateurs constitue une adaptation de la théorie économique à un contexte où l'innovation joue un rôle primordial dans l'évolution de l'appareil productif, d'où la nécessité de l'incorporation de nouvelles technologies de façon plus efficace et efficiente.

Cette théorie s'articule, selon Aydalot, autour de trois axes d'investigation (Darchen et Tremblay, 2008):

- **le paradigme technologique:** il met l'accent sur le rôle des techniques dans la transformation du système économique. Dans ce paradigme la capacité de l'entreprise à extraire une capacité technologique passe également par l'établissement des liens et des réseaux entre les entreprises du milieu afin d'acquérir le savoir-faire et de nouvelles techniques qui vont favoriser une évolution de la production de l'entreprise. Dans cette approche les dynamiques propres aux entreprises ne sont pas totalement écartées ;
- **le paradigme organisationnel :** ici l'entreprise est considérée en tant qu'une entité faisant partie d'un système territorial et qui établit des relations avec d'autres entreprises suivant le dialectique concurrence/coopération. Comme dans le premier axe la relation de l'entreprise avec son milieu est prépondérante pour comprendre les facteurs qui facilitent ou freinent l'innovation ;
- **le paradigme territorial :** celui-ci porte sur le fait que l'innovation ne se propage pas de manière uniforme dans l'espace. Il s'agit d'identifier les attributs du territoire propres à générer l'innovation, les ressources (savoir-faire, capital, compétences) et les acteurs (entreprises et institutions).

Les études empiriques de l'application de la thèse des milieux innovateurs montrent que le comportement des entreprises vis-à-vis du processus d'apprentissage - basé sur l'externalité (les ressources disponibles en dehors du cluster), sur les ressources internes de chaque entreprise ou véritable "effet milieu" (processus d'apprentissage collectif) – dépend de deux facteurs essentiels: le type d'activité innovatrice qui caractérise l'entreprise et la taille de l'entreprise. Certains territoires offrent des conditions optimales notamment sociales pour une économie locale prospère contrairement à d'autres particulièrement les zones rurales. En effet, la formation des clusters nécessite une politique territoriale volontariste d'un gouvernement interventionniste et que les conditions sociales requises pour susciter un milieu innovateur sont très spécifiques et multiples, sa mise en place dans un milieu donné ne peut se faire que dans le cadre d'une politique (stratégie) à très long terme.

Dans ce survol de la littérature nous retenons que le lien entre l'autonomie fiscale et financière et la capacité de mobilisation des ressources financières semble à priori difficile à prouver au regard de ce cas de figure. Toutefois, la forte mobilisation des ressources financières sus évoquée, malgré l'absence de l'autonomie fiscale a une répercussion positive sur les collectivités à condition que le gouvernement puisse transférer les parts qui reviennent à la collectivité sur le territoire duquel a eu le lieu le recouvrement en dehors des dotations globales qui doivent lui être versées dans le cadre des transferts des ressources aux collectivités, conformément aux lois sur la décentralisation. L'autonomie financière ne signifie pas qu'il n'existe aucun lien financier entre l'Etat et les collectivités locales :

- l'Etat contribue très souvent au financement des collectivités locales (taxes fiscales, subventions) ;
- l'Etat pratique un contrôle étroit sur certaines dépenses des collectivités comme il contrôle et autorise leurs emprunts. Les finances des collectivités locales se trouvent toujours soumises au contrôle étatique (ministère des finances, cour des comptes).

Certes, le potentiel économique et fiscal d'une collectivité locale détermine sa capacité à financer ses dépenses notamment en équipements collectifs après avoir constitué une épargne brute (marge d'autofinancement courant). Ces équipements collectifs constituent à leur tour un espace qui favorise la création d'emplois. La collectivité locale doit, aussi, développer son territoire et de le rendre innovateur et attracteur d'investissements en vue d'augmenter son potentiel fiscal – qui doit être maîtrisé-favorisant une forte mobilisation des ressources. Il est à noter, aussi, que la source de l'autonomie financière est la fiscalité locale, mais il est moins vrai que l'industrialisation est source d'impôt (Benyoussef,1990).

Enfin, en vue de répondre aux questions spécifiques soulevées dans le cadre de ce mémoire et d'apporter des éclaircissements sur le système de mobilisation des ressources et de la situation financière de la commune urbaine de Casablanca, nous allons suivre une méthodologie de recherche qui combine deux approches : qualitative et quantitative.

### 3 Méthodologie de la recherche

La présente recherche s'inscrit dans le cadre d'une étude, de terrain, comparative entre cinq villes africaines francophones : Bamako, Casablanca, Cotonou, Douala et Ouagadougou. Cette étude a été commandée par l'association internationale des maires francophones (AIMF) en partenariat avec l'Université Senghor. Le thème abordé dans le cadre de ce mémoire est d'actualité et d'une grande pertinence à la fois sur le plan scientifique que sur celui social. Sur le plan scientifique, l'étude (recherche) peut apporter un éclairage au débat portant sur la décentralisation notamment financière comme elle fait également référence aux théories portant sur le fédéralisme financier. Sur le plan sociétal, elle permettra d'expliquer la difficulté de financement des municipalités concernées et d'apporter des pistes de solution à ce problème (recommandations).

De notre part, l'objectif particulier (mission) est d'évaluer le système de mobilisation des ressources de la Commune Urbaine de Casablanca et d'analyser sa situation financière en vue de faire ressortir les difficultés et les principales sources de problèmes liées au financement de la commune, ainsi que les bonnes pratiques de la Commune en la matière et donc de répondre aux questions spécifiques soulevées. Vu la spécificité de cette recherche, qui est de type «étude de cas», nous avons utilisé dans ce cadre une approche à la fois quantitative et qualitative. L'objectif est de se rapprocher de la problématique de façon opérationnelle permettant une lecture et une compréhension qui collent au maximum à la réalité.

L'approche quantitative fait référence à l'utilisation des outils et grilles d'analyse financière en vue d'évaluer et d'analyser la situation financière de la CUC, notamment son autonomie financière et son équilibre financier à travers des indicateurs et ratios. Quant à l'approche qualitative, elle se base sur l'utilisation des grilles d'entrevues adressées aux responsables et agents de la CUC, responsables de la trésorerie communale de Casablanca et à d'autres personnes ressources. Cette approche concerne aussi l'observation directe qui nous a permis de comprendre le fonctionnement du système de mobilisation de ressources de la commune et d'interpréter les indicateurs calculés.

#### 3.1 Recherche documentaire

La recherche ou l'observation documentaire consiste à consulter les documents afin d'extraire des informations factuelles. Les informations sont souvent contenues dans des publications officielles (ex: bulletin officiel), des rapports annuels et surtout des documents internes de l'organisation. Dans notre cas, la collecte de la documentation auprès de la commune urbaine de Casablanca et ailleurs, constitue une étape importante dans notre étude et dans la réalisation de ce mémoire. Dans ce cadre nous avons procédé à une recherche documentaire intensive et diversifiée qui nous a permis de constituer une bibliothèque, notamment numérique, qui comporte des fichiers sélectionnés en articles issus des revues économiques, des journaux, rapports et des séminaires, et en textes et décrets juridiques.

La documentation porte, d'une part, sur la décentralisation notamment financière et la gouvernance locale. Et d'autre part, sur l'organisation financière, comptable et fiscale des collectivités locales en Afrique, en général, et au Maroc en particulier. Nous avons pu consulter des mémoires de troisième cycle, des rapports des organismes nationaux et internationaux et supports de cours, en plus des sources internet.

Durant la période du stage (période de l'étude) au sein des services fiscaux et financiers de la Commune Urbaine de Casablanca dont deux semaines à la trésorerie communale de Casablanca, nous avons procédé à la recherche des études similaires déjà faites par les autorités compétentes et autres documents qui vont nous servir dans notre étude et mémoire, aussi bien pour renforcer le cadre théorique que pour bien cerner la problématique. L'ensemble a constitué notre bibliographie qui nous a permis d'élaborer l'aspect théorique de notre recherche.

### 3.2 Les instruments de collecte des données

Les différentes façons de collecter de l'information se distinguent sur plusieurs plans, que ce soit sur le plan de degré d'interaction du chercheur avec le thème de la recherche, des ressources nécessaires pour collecter les données et de la qualité et la richesse de l'information. Afin de recueillir les informations et les données nécessaires à la compréhension et à l'explication de phénomène étudié, divers instruments de collecte de données sont utilisés dans cette recherche.

#### 3.2.1 Analyse documentaire

Sur le plan juridique, l'analyse a concerné les textes régissant la décentralisation, le fonctionnement et l'organisation des collectivités locale au Maroc, particulièrement les chartes communales, les lois et décrets portant finances locales et organisation comptable et financière des collectivités locales, et tous autres documents juridiques. Pour le plan financier, l'analyse s'est intéressée à une lecture pointue des comptes administratifs de la commune, des situations comptables (suivi des recettes) émanant du comptable de la régie centrale de la commune et des situations budgétaires du trésorier communal de Casablanca. Les écritures comptables de l'ordonnateur et du trésorier communal constituent, aussi, un élément déterminant dans notre analyse.

L'analyse des documents collectés auprès des organismes nationaux et internationaux ayant rapport et s'intéressent à la question du financement et à l'autonomie des collectivités locales a constitué un point capital dans notre recherche. Nous signalons ainsi que nous n'avons pas pu consulter les comptes de gestion émanant du trésorier communal de Casablanca pour motif, selon lui, que ces états de synthèse ne sont établis que pour le compte de la cour régionale des comptes et donc l'accès à ces documents n'est pas permis.

### 3.2.2 Observation directe

D'une façon générale, l'observation directe permet de comprendre de quelle manière se déroulent les activités et de sentir dans quel climat les gens évoluent. Ce qui pousse le chercheur à mettre sur papier chaque jour ses observations, impressions et réflexions. Cela constitue son bloc notes de terrain. En d'autres termes, ces informations informelles revêtent un caractère important dans la phase d'analyse et d'interprétation notamment la transcription de l'entrevue.

Dans notre cas, l'observation directe consiste à observer les procédés et les pratiques de la Commune Urbaine de Casablanca en matière d'émission, d'encaissement et de recouvrement des recettes fiscales et non fiscales, et le suivi de ces recettes. Ainsi, nous avons axé notre observation sur la relation existante, d'une part, entre la régie centrale (Division de développement des ressources financières) de la commune et les services de la trésorerie communale de Casablanca, et d'autre part, entre les services fiscaux de la commune et d'autres organismes (conservation foncière, lydec<sup>11</sup>, etc.) qui détiennent des informations utiles permettant aux services fiscaux de la commune une bonne identification et maîtrise des contribuables et donc une meilleure détermination de l'assiette fiscale.

### 3.2.3 L'entrevue semi dirigée

L'entrevue semi dirigée permet de saisir tout se ce qu'on peut observer directement, tels les sentiments et les idées. Autrement dit, elle permet de vivre avec l'interlocuteur l'expérience qu'il relate. Selon Deslauriers (1991) L'importance n'est pas seulement d'obtenir de l'information mais aussi d'établir une relation affective avec les répondants.

«Cependant, plus que les questions elles-mêmes, c'est le climat de l'entrevue qui décidera de la qualité des réponses. La règle d'or de tout intervieweur est l'acceptation inconditionnelle de ce que dit la personne; si le chercheur considère qu'il est important de rencontrer telle ou telle personne et que celle-ci prend le temps de répondre à ses questions, il vaut la peine d'écouter ce qu'elle a à dire. (...). La courtoisie et l'intérêt sincère du chercheur pour ce que la personne interrogée a à dire donnera à celle-ci un sentiment de satisfaction et augmentera son plaisir à parler, spécialement si elle a l'impression de donner des renseignements importants et si elle n'est pas trop occupée» (Deslauriers, 1991)<sup>12</sup>

Il s'agit ici de recueillir, auprès de personnes cibles à travers des questions semi dirigées qui portent sur le : système de mobilisation de ressources, système de recouvrement et l'autonomie fiscale, le maximum d'information grâce à une grille d'entrevue. L'objectif est de mieux cerner les informations factuelles tirées de documents officiels en allant au-delà de leur simple description pour en comprendre les raisons profondes, ce qui les explique. Dans le cas de notre recherche, et durant la période de stage, l'entrevue s'est intéressée à tous les facteurs pouvant influencer la mobilisation des ressources.

---

<sup>11</sup>LYDEC (acronyme de Lyonnaise des eaux de Casablanca) est une société qui gère la distribution d'eau, d'électricité et l'assainissement liquide du grand Casablanca.

<sup>12</sup> Mentionné par Thierno DIALLO, notes de cours de la méthodologie de recherche et d'intervention, 2010.



- Au niveau de la Commune Urbaine de Casablanca

Nous avons procédé à des entretiens avec le régisseur central (chef de la division développement des ressources financières), son adjoint, chargé de l'assiette fiscale de la commune, certains chefs de secteurs (préposé du régisseur) formant le corps de la régie centrale et certains agents d'assiette et de recouvrement au niveau des arrondissements. Les principales questions de ces entrevues étaient : la commune dispose-t-elle d'autonomie fiscale ? Administre-t-elle, elle même ses impôts et taxes? Le produit de la base fiscale de la commune est-il suffisant pour financer ses dépenses ? Comment les services fiscaux de la commune procèdent-ils à l'identification de la matière imposable et à la détermination de l'assiette fiscale? Quelles sont les relations de la commune avec les services des impôts et du trésor ?

- Au niveau de la trésorerie communale de Casablanca

Nous avons effectué des entrevues avec le trésorier communal (comptable public), chef de service de recouvrement, cadres supérieurs, agents chargés de suivi du recouvrement forcé. Les principales questions étaient : La commune dispose-t-elle suffisamment de ressources pour répondre aux besoins de sa population? Comment les services du trésor procèdent-ils au recouvrement des recettes de la commune? Comment vous expliquez le niveau de recouvrement des ressources propres de la commune? Quelles sont les insuffisances du système de recouvrement ?

Il est à noter, que nous avons prévu un entretien avec certaines responsables de la direction régionale d'impôts, mais vu les procédures administratives et la sensibilité du sujet nous n'avons pas l'occasion de les entretenir.

### 3.3 Les instruments de mesure

L'essentiel des données à mesurer dans le cadre de cette recherche, sont des données comptables et financières. En effet la grille d'analyse utilisée est essentiellement une grille d'analyse financière adaptée à la situation de la Commune Urbaine de Casablanca. L'objectif de cette grille est d'analyser la situation financière de la commune et d'évaluer son système de mobilisation des ressources propres.

Pour dresser une analyse de la situation financière de la commune, on s'est basé, en premier temps sur l'évaluation des recettes et dépenses (évolution, répartition et effort de recouvrement). En second lieu, nous avons procédé à une analyse financière (proprement dit) qui porte sur l'évaluation de l'autonomie financière de la commune vis-à-vis de l'Etat et l'analyse de son équilibre financier.

Dans ce cadre nous avons utilisé le modèle d'analyse et de diagnostic de la gestion financière élaboré par la Trésorerie Générale du Royaume (TGR). Ce modèle permet aussi bien d'évaluer la fiabilité du système financier local, notamment, l'organisation du système, la maîtrise des flux, l'efficacité et la transparence des procédures, qu'évaluer la capacité financière de la commune. A cet effet, l'analyse de la situation financière est effectuée à partir d'une combinaison entre certains ratios et agrégats financiers. Ces ratios concernent, en général, sept catégories ou familles :

- **Ratios de service rendu** : il s'agit de mesurer la part consacrée par habitant des dépenses de fonctionnement, la part consacrée par habitant des dépenses d'équipement (Tableau n°4), le poids des charges salariales (Annexe).
- **Ratios de structure fiscale** : ces ratios nous informent sur la part de la fiscalité locale dans le financement des collectivités locales (Figure 4). Le suivi des ces ratios nous permet de mesurer l'évolution du rendement de la fiscalité locale (Figure 3) ;
- **Ratios de la capacité financière** : ces ratios ont pour objet de mesurer l'autonomie financière de la commune (Figure 15), la part des recettes de fonctionnement consacrée au financement d'investissement (Figure 16);
- **Ratios d'autonomie financière**: il s'agit de mesurer les recettes administrées par l'Etat (Figure 10 et 11), la part des transferts dans les recettes de la commune (Figure 12 et 13)
- **Ratios d'endettement** : il s'agit ici de mesurer le taux d'endettement de la collectivité et de mesurer la proportion du coût de la dette dans les dépenses de fonctionnement (Tableau 15) ;
- **Ratios d'équipement** : il s'agit de mesurer la part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales (Figure 9), d'évaluer le taux d'exécution des dépenses d'investissement (Figure 17).
- **Ratios de qualité de la gestion** : ils permettent de mesurer le degré de la qualité des prévisions des recettes et dépenses de la collectivité locale (Annexe).

Pour bien mesurer et analyser la situation financière de la commune nous avons procédé à l'élaboration de ce qu'on appelle «Etat des Soldes de Gestion» (ESG), sur la base du modèle de TGR permettant de dégager des soldes très significatifs comme :

- **l'épargne de gestion (la marge d'autofinancement courant)** : L'épargne de gestion correspond à l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement. Elle est destinée à financer les investissements ;
- **la capacité d'autofinancement** : Elle représente l'ensemble des ressources que peut générer la collectivité locale pour faire face à ses dépenses d'investissement. Elle correspond à la somme algébrique de l'épargne de gestion et des ressources internes d'investissement (Aliénation du domaine privé, taxe sur la vente des produits forestiers, solde des comptes spéciaux et excédents des budgets annexes);
- **la capacité d'investissement** : La capacité d'investissement est égale à la totalité des ressources allouées au financement de l'équipement. Elle correspond à la somme algébrique de la capacité d'autofinancement, les ressources externes (emprunt) et les excédents antérieurs;
- **le solde final (fonds de roulement)** : il correspond à la trésorerie de la collectivité locale et se mesure habituellement par référence au volume moyen des dépenses qu'elle doit supporter au cours d'une période déterminée. Il est donc exprimé en nombre de jours (ou de mois) de dépenses qu'il permet de couvrir. Son niveau traduit le degré de sécurité dans la gestion de la trésorerie de la collectivité locale concernée. Etant donné le caractère aléatoire et fluctuant des

recettes courantes, le fonds de roulement constitue une soupape de sécurité et il permet d'éviter la rupture de la trésorerie.

Ce schéma simplifié présente les agrégats fondamentaux de l'analyse financière qui sont reprises dans l'état des soldes de gestion:

Tableau 2 : Mode de calcul des soldes de gestion

Ressources de fonctionnement
- Charges de fonctionnement
= Epargne de gestion
+ Ressources internes d'investissement
= Capacité d'autofinancement
+ Ressources externes d'investissement
+ Excédents antérieurs
= Capacité d'investissement de l'exercice.
- Investissements.
= Fonds de roulement ou solde de l'exercice

Source : Trésorerie générale du Royaume.

Nous signalons à la fin que nous avons travaillé sur les recettes effectivement réalisées et les dépenses effectivement payées et non engagées figurant dans les comptes administratifs de la commune des années 2004 à 2008 visés et approuvés par l'ordonnateur de la commune et la tutelle.

En conclusion, à travers ce mémoire nous souhaitons enrichir les connaissances sur la décentralisation financière et le problème de financement des collectivités locales en Afrique, en partageant les pratiques et la situation de la commune urbaine de Casablanca en matière des finances locales. L'adoption d'une méthodologie de recherche de type "Etude de cas" nous permet d'exploiter les apports de la littérature et d'aborder le thème de mémoire de façon empirique. Enfin, suite aux résultats obtenus nous serons en mesure de les analyser, la chose qui nous amène à proposer certaines recommandations spécifiques à la commune urbaine de Casablanca. Ces résultats feront l'objet du chapitre suivant.

## 4 Résultats et analyse

Dans ce chapitre nous présentons, dans un premier temps, une analyse du système de mobilisation des ressources au niveau de la commune qui concerne essentiellement les structures responsables de l'assiette et émission des recettes et celles responsables du recouvrement, ainsi que les difficultés et les bonnes pratiques de la commune en matière de mobilisation de ressources. Dans un second temps, nous exposons et nous analysons les résultats liés à la situation financière tant en matière de l'évaluation de recettes et dépenses de la CUC, qu'en matière de son autonomie et équilibre financier.

### 4.1 Analyse de système de mobilisation de ressources

Nous montrons dans cette section, le fonctionnement du système de mobilisation des ressources au niveau de la commune en ce qui concerne les structures responsables de l'assiette et du recouvrement. Ainsi que les difficultés rencontrées par la commune et les pratiques novatrices en la matière.

#### 4.1.1 Les structures responsables de l'assiette et de l'émission des recettes

A Casablanca les structures chargées de l'assiette et de l'émission des recettes sont les services fiscaux de l'Etat ainsi que les services d'assiette et d'émission de la commune. Pour les taxes dites affectées (taxe professionnelle, taxe d'habitation et taxe sur les services communaux) ce sont les services locaux d'impôts qui s'occupent de l'évaluation et de l'émission de ces recettes fiscales.

En ce qui concerne les autres taxes, elles sont gérées par les services fiscaux de la commune qui se compose, sur le plan financier et fiscal, de 21 secteurs (seize arrondissements et cinq autres secteurs). Chaque secteur est géré par un fonctionnaire qui est un préposé du régisseur central de la commune. Parmi ces taxes locales, on trouve : la taxe sur les terrains non bâtis, la taxe sur les opérations de construction, la taxe sur les débits de boisson, la taxe de séjour. La commune urbaine de Casablanca gère également des recettes générées par des produits du patrimoine et de la rémunération des services rendus.

#### 4.1.2 Les structures responsables du recouvrement des recettes fiscales et non fiscales

Les recettes fiscales gérées par l'Etat et affectées à la commune sont perçues par le percepteur régional de la Trésorerie Générale du Royaume (TGR). En matière de recettes fiscales gérées par la commune, le recouvrement est effectué par ses propres services fiscaux pour le compte du trésorier communal (comptable public chargé de recouvrement)<sup>13</sup>. Pour les recettes non fiscales, sont encaissées par les services fiscaux de la commune et versées au compte du trésor ouvert au nom du

---

<sup>13</sup> Dahir n°1-00-175 du 28 moharrem 1421 portant promulgation de la loi n° 15-97 formant code de recouvrement des créances publiques.(Bulletin officielle du 1 janvier 2000)

trésorier communal, qui s'occupe du recouvrement des recettes non fiscales au même titre que les recettes fiscales gérées par la commune.

#### 4.1.3 Fonctionnement de la chaîne de mobilisation des ressources

Les recettes fiscales gérées par l'Etat sont établies par voie de rôle avec une obligation d'inscription du contribuable au rôle auprès de services locaux d'impôts. Le recensement des contribuables à ces taxes, même lorsqu'ils sont expressément exonérés, est réalisé annuellement par une commission qui comprend obligatoirement un inspecteur des impôts (proposé par la Direction des Impôts) et un représentant des services fiscaux de la commune (proposé par le président du conseil communal)<sup>14</sup>. la taxe professionnelle, à titre d'exemple, est établie par voie de rôle et toute personne soumise à cette taxe doit, dans un délai maximum de 30 jours, souscrire au service local des impôts, dans le ressort duquel se trouve son siège social, une déclaration d'inscription au rôle de la taxe établie d'après un imprimé modèle de l'administration<sup>15</sup>. Suite à cette déclaration un numéro d'identification est attribué à chaque redevable. En ce qui concerne les taxes gérées par la commune, le recensement est effectué par ces propres services fiscaux au niveau de chaque arrondissement. Les taux de ces taxes sont fixés, selon une fourchette, par un arrêté fiscal pris par l'ordonnateur après l'approbation du conseil communal. L'exemple des taxes gérées par la commune est celui de la taxe sur les terrains urbains non bâtis (TUNB), les propriétaires ou les possesseurs de ces terrains soumis à la taxe ou exonérés doivent déposer avant le 1<sup>er</sup> mars de chaque année une déclaration desdits terrains au service d'assiette communal, établie sur imprimé modèle de l'administration, faisant ressortir tous les éléments de liquidation de la taxe.

Pour développer les recettes non fiscales, la commune a signé des contrats de concession avec des prestataires, particulièrement en ce qui concerne les services communaux : exploitation des aires et parcs de stationnement ; transport urbain, etc. En matière de recouvrement, les services fiscaux de la commune procèdent au recouvrement à l'amiable et en cas de refus ou non paiement des contribuables, l'ordonnateur de la commune établit et adresse des ordres de recettes collectifs au trésorier communal chargé du recouvrement. Ces rôles doivent être adressés au comptable public au moins quinze jours avant la date de leur mise en recouvrement. Le recouvrement forcé qui reste de la compétence et aux attributions du comptable public, ne peut être engagé qu'après l'envoi d'un dernier avis sans frais au redevable. La date d'envoi de cet avis doit être constatée au rôle.

Nous précisons ici, que les actes de recouvrement forcé sont exécutés par les agents de notification et d'exécution du Trésor spécialement commissionnés à cet effet. Ils exercent leurs attributions pour le

---

<sup>14</sup> Nouveau code de la fiscalité des collectivités locales ,2008.

<sup>15</sup> Avec l'introduction de la nouvelle loi fiscale n° 47-06 la majorité des taxes locales sont devenues déclaratives.

compte du comptable chargé du recouvrement. Ces actes sont engagés par le commandement, la saisie et la vente<sup>16</sup>.

#### 4.1.4 Difficultés du système de mobilisation des ressources

Le système de mobilisation des ressources, au niveau de la commune urbaine de Casablanca, est marqué par une mauvaise maîtrise de son potentiel fiscal, aussi bien pour les taxes gérées par l'Etat que pour celles gérées par la commune. Ce constat est dû essentiellement à l'absence d'une coopération effective et de communication entre ses services fiscaux et les services extérieurs. Ainsi, l'organisation des ses services fiscaux et financiers (décentralisation au niveau des secteurs et la non séparation de la section assiette du recouvrement) rend difficile la coordination et la communication entre ces structures en l'absence d'un système d'information fiable et d'une direction financière et fiscale. Il est à signaler, aussi, que les émissions (les prises en charge) de la commune comportent une part importante des émissions anciennement datées et qui sont devenues difficilement recouvrables.

#### 4.1.5 Le savoir faire et les bonnes pratiques de la commune en matière de mobilisation des ressources

Pour promouvoir et développer leurs ressources financières, les responsables de la commune ont mis en place des outils et procédures particulièrement en matière d'identification et de recensement des contribuables. L'année 2006 a été marquée par la création du secteur DAR ELKHADAMATE (l'un de 21 secteurs de la commune). Ce secteur est considéré comme un guichet unique communal qui assure la délivrance des autorisations commerciales et d'urbanisme et qui a pour objet d'assurer la proximité entre la commune et les citoyens ce qui a contribué à l'amélioration des recettes gérées par la commune.

Actuellement, la commune use de méthodes et moyens modernes en la matière visant une bonne identification des contribuables et une meilleure détermination de l'assiette fiscale et donc de dépasser les méthodes archaïques et traditionnelles dites "porte à porte". Le système d'information géographique (SIG)<sup>17</sup> est l'un de ces moyens mis en application au niveau du secteur DAR ELKHADAMATE. Ce système a permis de moderniser le processus de recensement et d'assurer une meilleure identification de la matière imposable. La commune a constituée aussi, durant ces dernières années, une banque de données de certaines entités (la Lydec, chambre de commerce et d'industrie, agence urbaine, conservation foncière, etc). Cette banque s'inscrit dans le cadre d'échange des données susceptibles d'améliorer la maîtrise et l'identification des contribuables, et donc une bonne détermination de l'assiette

---

<sup>16</sup> Section IV du chapitre III du Dahir n°1-00-175 du 28 moharrem 1421 portant promulgation de la loi n° 15-97 formant code de recouvrement des créances publiques.(Bulletin officielle du 1 janvier 2000)

<sup>17</sup> Le Système d'Information Géographique (SIG) est une banque de données urbaines relatives à des thématiques, telles que : le recensement, la gestion du mobilier urbain, le patrimoine communal, etc

fiscale. De même, un effort considérable déployé en matière d'adressage, l'objectif est de rassembler l'ensemble des adresses couvrant les différents quartiers de la commune.

En guise de conclusion de cette section, le système de mobilisation des ressources de la commune fait intervenir les services fiscaux et financiers de l'Etat (services locaux d'impôts et trésor public), dans la mesure où l'émission et le recouvrement des recettes fiscales sont assurés en grande partie par les services d'Etat alors que la commune ne gère que les recettes non fiscales et les recettes fiscales de faible rendement.

La non maîtrise du potentiel fiscal constitue un handicap qui empêche la commune de mobiliser et générer suffisamment, et de façon efficace, des ressources pour faire face à ses engagements. Néanmoins, certaines pratiques novatrices sont mises en œuvre par la commune afin de mieux mobiliser les ressources.

#### 4.2 La situation financière de la Commune Urbaine de Casablanca

Cette section concerne dans un premier ordre, l'évaluation des recettes et dépenses de la commune, et dans un second ordre, elle concerne son analyse financière notamment l'évaluation de son autonomie financière et équilibre financier.

##### 4.2.1 Evaluation des recettes et dépenses de la Commune

Ce paragraphe est consacré à l'évolution et à la répartition des recettes (propres et externes) et les dépenses de la commune.

###### 4.2.1.1 Evolution des recettes

###### Evolution et la répartition des recettes propres:

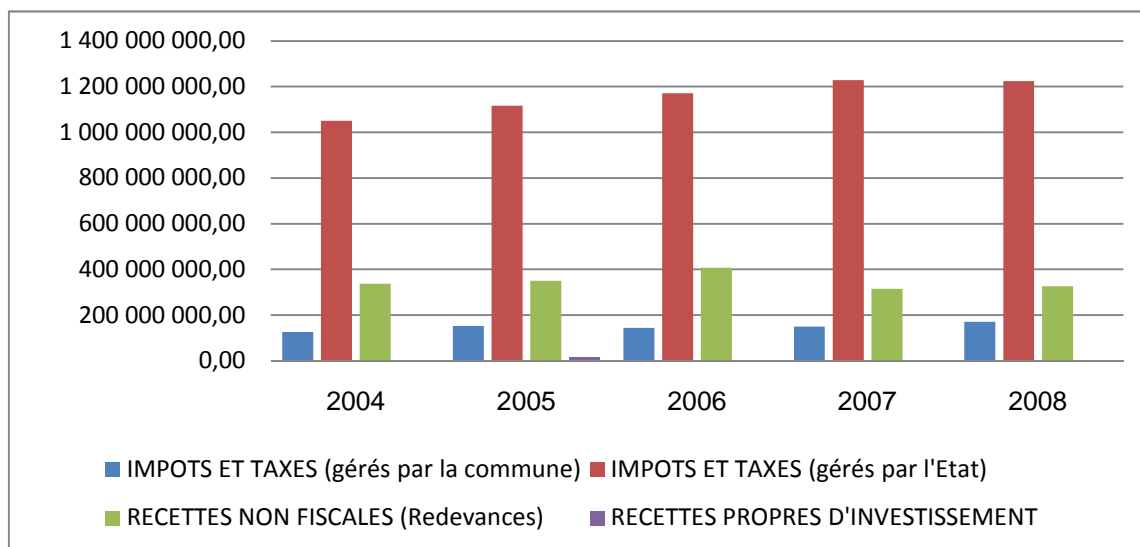
###### - Evolution des recettes propres :

Les recettes fiscales gérées par la commune ont passé de 125 908 100 (DH) en 2004 à 171 212 601 (DH) en 2008, soit une progression de 35,98% malgré une légère baisse de 5,1% en 2006 avant sa reprise en 2007 et 2008. En ce qui concerne les recettes fiscales gérées par l'Etat, elles sont passées de 1 050 716 580 (DH) en 2004 à 1 224 509 453 (DH) en 2008, soit une évolution de 16,54%.

Les recettes non fiscales, quant à elles, ont enregistré un mouvement baissier de 3,21% dû essentiellement à une baisse de 22,89% en 2007 par rapport à 2006. Les recettes propres d'investissement (contributions et participations), malgré leur faible montant, ont connu une forte évolution de 4501,31% en 2005 passant de 344 924 (DH) en 2004 à 15 871 067 (DH) en 2005, cette évolution s'est dégradée en arrivant à 2 102 397 en 2008. De façon générale, les recettes propres de la commune ont enregistré une évolution positive de 13,87% passant de 1 514 519 225 (DH) en 2004 à 1 724 552 282 (DH) en 2008. Il est à noter ici, que la création, en mai 2006, du secteur DAR

ELKHADAMATE a contribué de façon significative à l'amélioration des ressources de la commune sachant que les rentrées de ce secteur en 2008 représentent 24,90% de l'ensemble des ressources gérées par la commune. Cela peut être expliqué par la mise en place du SIG combinée à des stratégies (notamment au niveau des panneaux publicitaires) qui permet de recueillir les informations nécessaires pour une bonne maîtrise de l'assiette favorisant une meilleure mobilisation et à l'amélioration des ressources propres de la commune.

Figure 2: Evolution des recettes propres



Source : Aziz HANTEM, 2010.

- Evolution des recettes propres par habitant<sup>18</sup> :

Les ressources mobilisées par habitant ont enregistré une amélioration de 7,3% en passant de 513,43 (DH) en 2004 à 550,83 (DH) en 2008.

Tableau 3 : Evolution des recettes propres par habitant

Année	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes par habitant	513.43	545.66	567.03	548.99	550.83

Source : Aziz HANTEM, 2010.

- Répartition des ressources propres par nature :

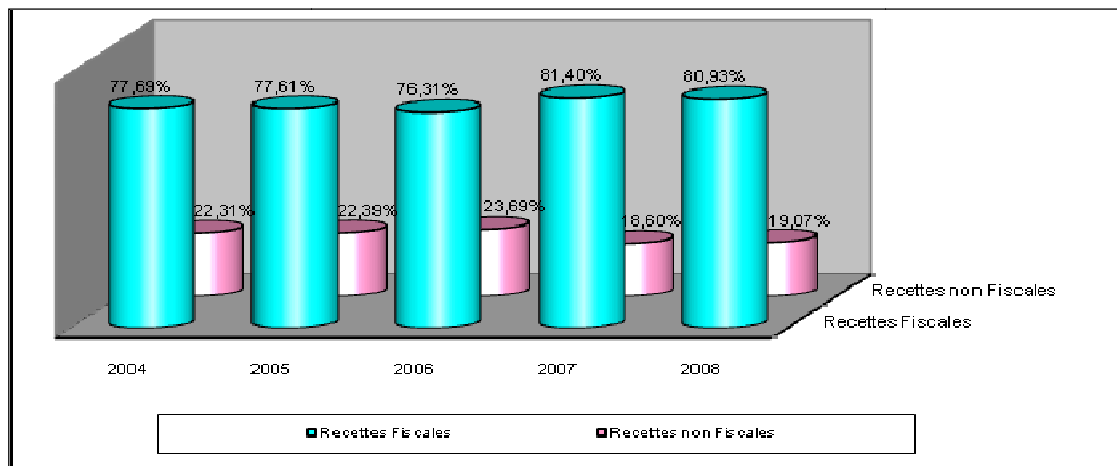
Les recettes fiscales représentent, en moyenne, 78,79% des recettes propres de la Commune contre 21,21% pour les recettes non fiscales. Cela signifie que la part majoritaire des recettes propres est

<sup>18</sup> Vu la non disponibilité des statistiques officielles sur la population au Marocaine à partir de 2005, nous avons procédé à un calcul approximatif de la population Casablancaise sur la base du dernier recensement de 2004, dans le mesure où cette population s'élève à 2 949 805 habitants et connaît chaque année une évolution de 1,5%.



représentée par les recettes fiscales. Cette prépondérance des recettes fiscales est due à leur assiette potentielle plus productive que les recettes non fiscales.

Figure 3: Répartition des recettes propres

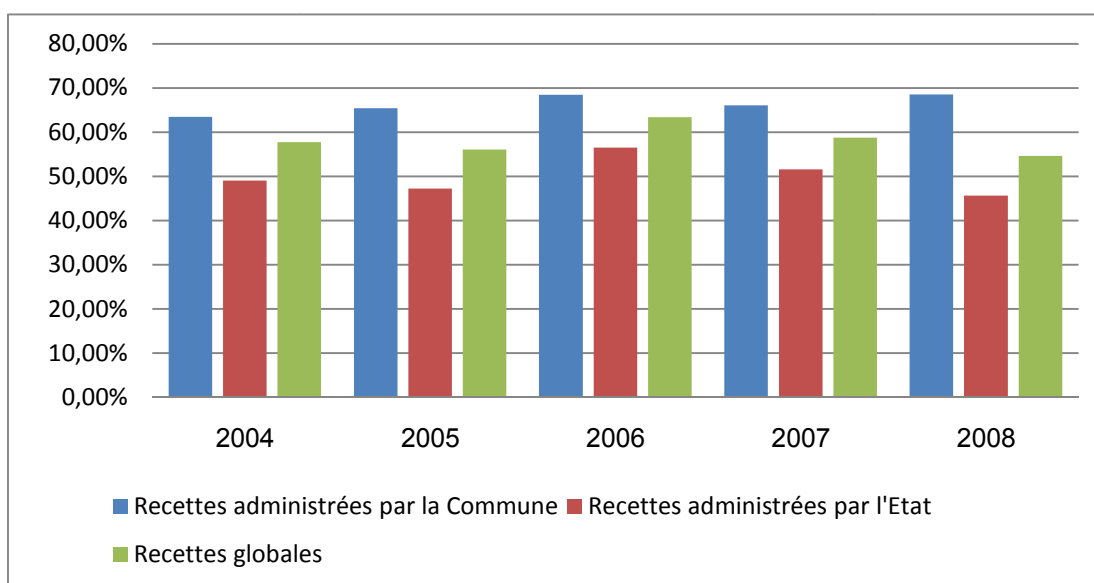


Source : Aziz HANTEM, 2010.

#### - Effort de recouvrement

En ce qui concerne le niveau de recouvrement, nous avons constaté que la commune urbaine de Casablanca a enregistré une augmentation en 2006 par rapport à l'année 2005 dont le taux de recouvrement s'est élevé à 63,37%, cette évolution s'est dégradée au fil des mois en arrivant à un taux de recouvrement de 54,63% en 2008 sachant que les émissions (les prises en charge) n'ont pas cessé d'augmenter. Par ailleurs, l'analyse du taux de recouvrement par catégorie de recettes (recettes administrées par l'Etat et celles administrées par la commune), montre que le taux moyen de recouvrement des recettes administrées par l'Etat est faible et représente seulement 50% contre 66,37% pour les recettes administrées par la commune. Ce niveau de recouvrement s'explique, selon les responsables de la commune et de la trésorerie communale de Casablanca, par la prédominance des prises en charges anciennement datées dont le recouvrement est devenu difficile malgré les efforts déployés par la commune, la trésorerie communale et les autorités compétentes.

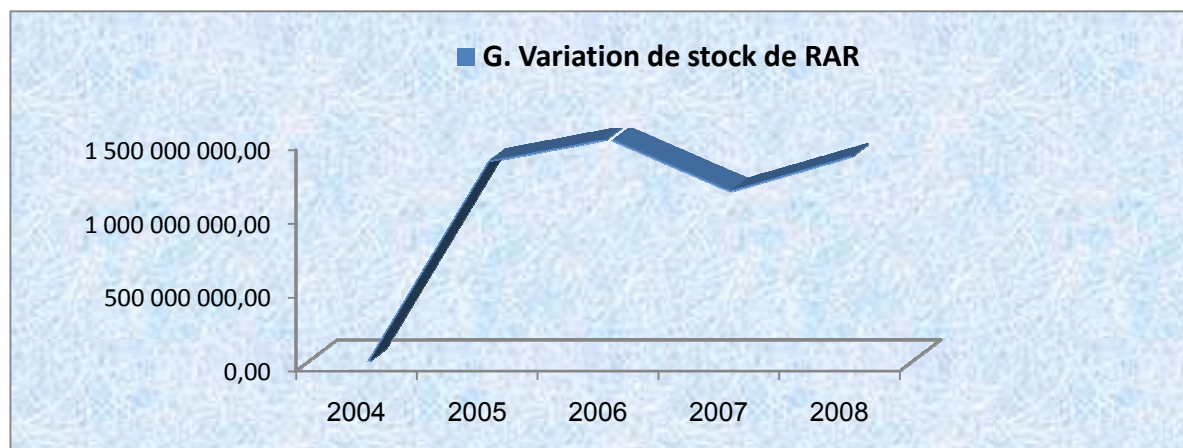
Figure 4: Evolution du taux de recouvrement



Source : Aziz HANTEM, 2010.

Nous constatons donc que, durant la période 2004-2008, la variation de stock de reste à recouvrer (RAR) est toujours positive et en augmentation. Ceci dit, ce stock (RAR actuel + RAR antérieur) s'est accru, sauf une légère baisse en 2007, et n'a pas été mobilisé. Ce qui signifie un mauvais signe de gestion.

Figure 5: Evolution de la variation de stock de RAR



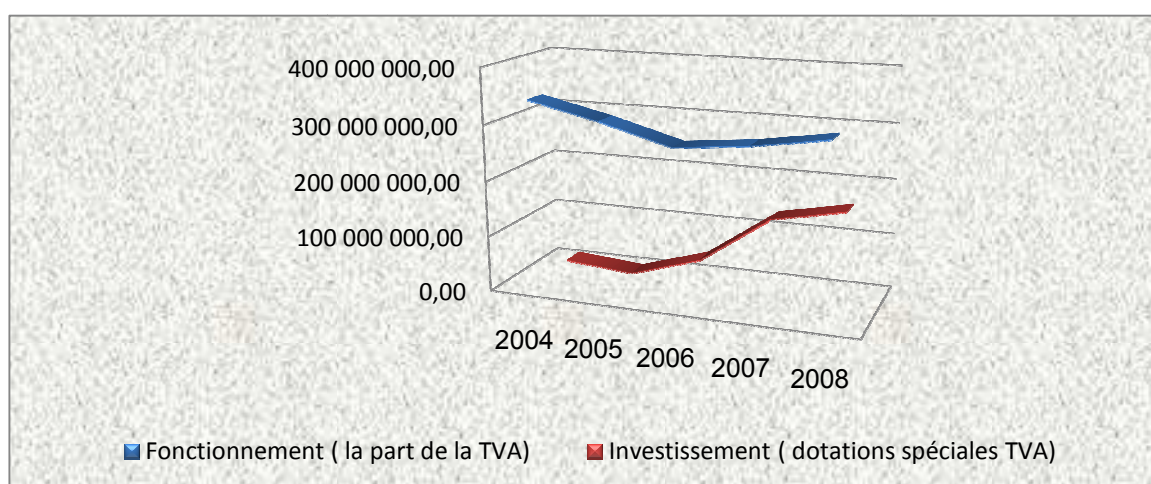
Source : Aziz HANTEM, 2010.

De même, nous avons constaté, après avoir interviewé des responsables notamment de la commune, qu'un grand problème réside au niveau des ordres de recettes émis par l'ordonnateur de la CUC et adressés au trésorier communal pour la poursuite et recouvrement forcé de ses créances. Ces dernières sont rejetées, en grande partie, par le trésorier communal pour des raisons diverses (de fond et de forme) et qui restent non prises en charge et non comptabilisées par le comptable public.

### Evolution et répartition des transferts et subventions:

La commune reçoit régulièrement des transferts de l'Etat. Ces transferts sont indexés sur la part de la TVA transférée aux collectivités locales. En effet, les transferts sont passés de 351 491 320 (DH) en 2004 à 468 230 700 (DH) en 2008, soit une évolution de 33,21%. Il est à noter qu'à partir de l'année 2007, la commune commence à recevoir des montants importants en termes de transferts d'investissement constitués d'une dotation spéciale de la TVA.

Figure 6: Evolution des transferts de l'Etat



Source : Aziz HANTEM, 2010.

Or, les transferts de fonctionnement représentent, en moyenne, 84% de l'ensemble des transferts de l'Etat contre 16% pour les transferts d'investissement. Donc la grande part des transferts d'Etat est occupée par des transferts de fonctionnement (subvention d'équilibre dans l'ancien système).

### Evolution des ressources d'emprunt:

Pour les ressources d'emprunt, la commune urbaine de Casablanca, comme les autres collectivités locales au Maroc, ne peut contracter un emprunt qu'auprès du Fonds d'Equipeement Communal (FEC). les montants autorisés et qui figurent dans les comptes administratifs sont 45 139 633,75 (DH) en 2004, 84 869 277,20 (DH) en 2005, 2 596 500,71 (DH) en 2006 et 14 721 000 (DH) en 2008

#### 4.2.1.2 Evolution et répartition des dépenses

### Evolution des dépenses:

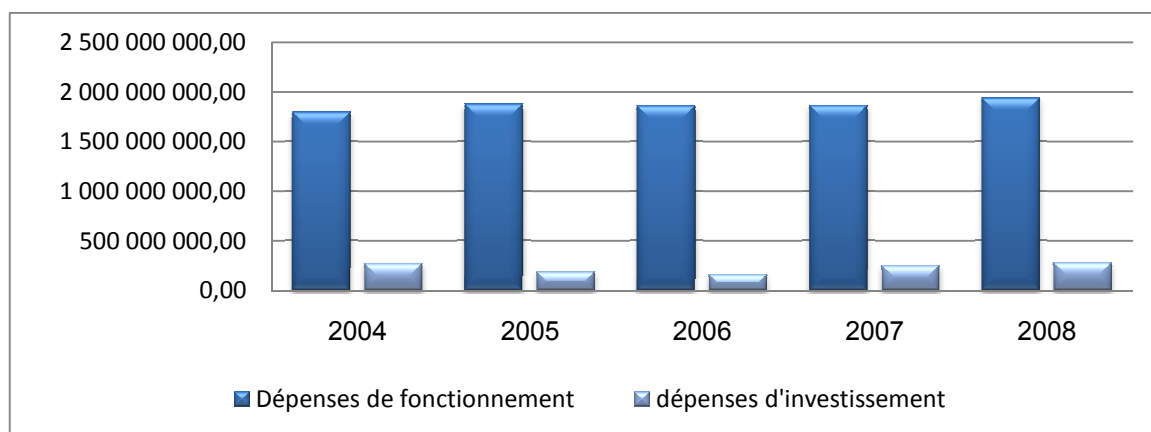
Au niveau des dépenses de fonctionnement, la commune a enregistré une évolution de 7,85% en passant de 1 796 253 238,97 ( DH) en 2004 à 1 937 222 473 (DH) en 2008. Cette évolution est engendrée par une augmentation des dépenses de fonctionnement<sup>19</sup> de l'administration particulièrement les dépenses de personnels qui ont enregistré une évolution de 16,20%. Pour les

<sup>19</sup> Jusqu'en 2009, les remboursements du capital de l'emprunt sont comptabilisés en dépenses de fonctionnement.

dépenses d'investissement, elles s'élèvent à 273 899 180,80 (DH) en 2004 et à 281 938 921,77 (DH) en 2008, soit une évolution de 2,94%<sup>20</sup> malgré une baisse observée en 2005 et 2006.

D'une manière générale, les dépenses globales se chiffrent à 2 070 152 419,77 (DH) en 2004 et à 2 219 161 394,77 (DH) en 2008, soit une progression de 7,20%.

Figure 7: Evolution des dépenses



Source : Aziz HANTEM, 2010.

- Evolution des dépenses par habitant:

En général, les dépenses globales rapportées à la population ont connu une légère augmentation en passant de 701,69 (DH) en 2004 à 708,81 (DH) en 2008, soit une évolution de 1%. Les dépenses de fonctionnement présentent la même tendance, elles ont enregistré une augmentation de 1,61% en passant de 608,94 DH en 2004 à 618,76 DH en 2008. Pour les dépenses d'investissement par habitant, elles ont connu une chute continue de 2004 (92,85 DH) à 2007 (81,82 DH), avant de connaître une légère reprise en 2008 (90,05 DH).

Dans un autre sens, la part consacrée par habitant des dépenses de fonctionnement est plus importante que celle consacrée aux des dépenses d'investissement, avec un écart moyen de 538,09 DH.

Tableau 4 : Evolution des dépenses par habitant

	2004	2005	2006	2007	2008	moyenne
Dépenses de fonctionnement/habitants	608.94	626.86	612.69	604.98	618.76	614.45
Dépenses d'équipement/habitants.	92.85	63.62	53.47	81.82	90.05	76.36
Dépenses totales/habitants	701.79	690.49	666.16	686.80	708.81	690.81

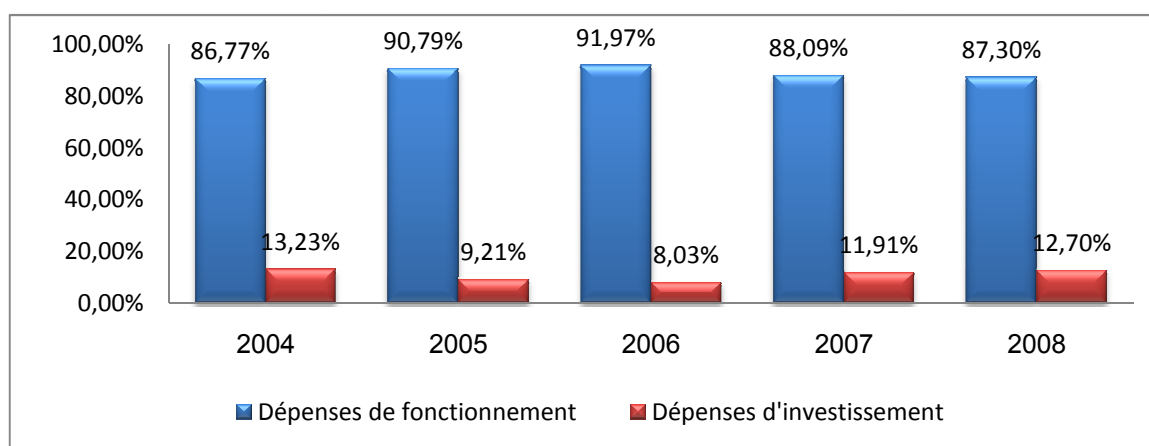
Source : Aziz HANTEM, 2010.

<sup>20</sup> Ce taux ne reflète pas le niveau d'évolution des dépenses d'investissement engagées par la Commune. Or les dépenses payées ne représentent en moyenne que 25,79% des montants engagés.

- Répartition des dépenses :

Les dépenses de fonctionnement représentent, en moyenne, 88,98% des dépenses globales contre 11,02% pour les dépenses d'investissement (équipement). Nous constatons aussi que le poids de la charge salariale représente, en moyenne, 75% des dépenses d'administration et 48,10% des dépenses de fonctionnement. Ce qui signifie, en termes de dépenses payées, que la commune consacre plus de ressources au fonctionnement qu'à la fourniture des infrastructures et d'équipements à sa population, dans la mesure où les dépenses de fonctionnement excèdent de plus de six fois (voire de dix fois en 2006), les dépenses d'investissement.

Figure 8: Répartition des dépenses



Source : Aziz HANTEM, 2010.

- Le taux d'endettement :

En matière d'endettement, la commune a enregistré un taux d'endettement qui ne dépasse pas 11%, sauf pour l'année 2004 avec un taux de 11,69%. Cet endettement engendre un coût (intérêt d'emprunt) qui représente de 2,28% à 4,64% de l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

De façon générale, la commune enregistre une augmentation de ses recettes propres due principalement à l'amélioration des recettes fiscales qui représentent la part majoritaire des recettes propres de la commune. La commune reçoit régulièrement des transferts de l'Etat constitués des produits de la part de la TVA, comme elle recourt à l'emprunt pour faire face à ses engagements. La progression des recettes de la commune engendre une augmentation des dépenses notamment les dépenses de fonctionnement qui occupent, en termes de paiement, une part importante dans les dépenses globales.

#### 4.2.2 L'analyse financière de la commune

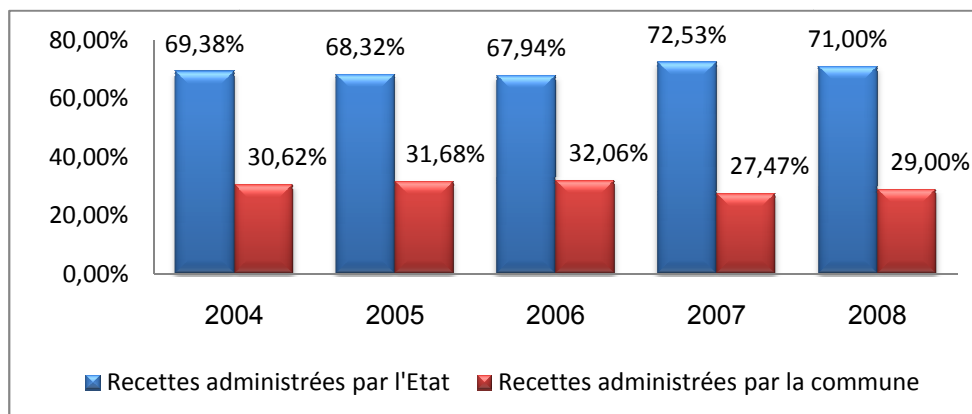
Il sera question, dans ce paragraphe, de proposer une analyse de l'autonomie financière de la commune à travers certains ratios. Comme nous analyserons son équilibre financier à partir de l'état des soldes de gestion et des ratios.

##### 4.2.2.1 Evaluation de l'autonomie financière

- La proportion des recettes administrées par l'Etat dans les recettes propres :

L'essentiel des ressources propres de la commune est administré par l'Etat, ces recettes représentent, en moyenne, 69,83% contre 30,17% pour celles administrées par la commune. Cela signifie que la mobilisation des ressources au niveau de la commune est plus dépendante des services de l'Etat.

Figure 9: Proportion des recettes administrées par l'Etat dans les recettes propres

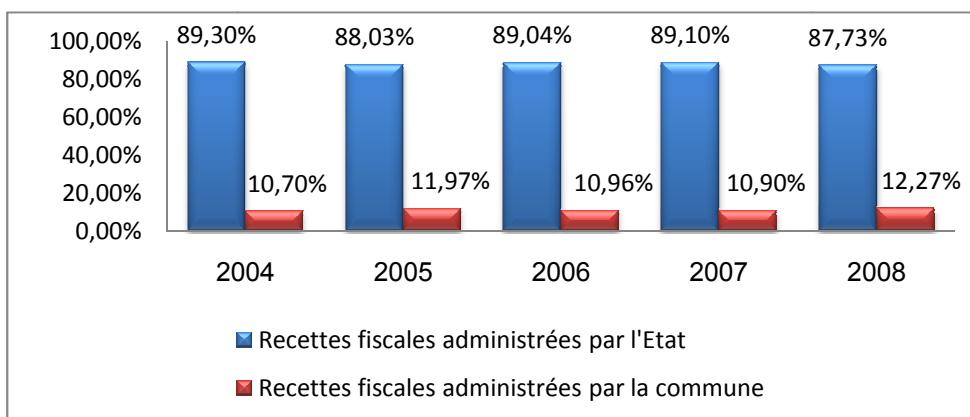


Source : Aziz HANTEM, 2010.

- La proportion des recettes fiscales administrées par l'Etat dans les recettes fiscales totales:

La part majoritaire des recettes fiscales est administrée par les services fiscaux de l'Etat, elle représente, en moyenne, 88,64% contre 11,36% pour les recettes fiscales administrées par la commune. Cette situation nous informe sur le degré de la dépendance de la commune vis-à-vis des services fiscaux de l'Etat qui gèrent les recettes fiscales les plus productives telles que : la taxe professionnelle, taxe d'habitation et la taxe sur les services communaux.

Figure 10: Proportion des recettes fiscales administrées par l'Etat dans les recettes fiscales totales

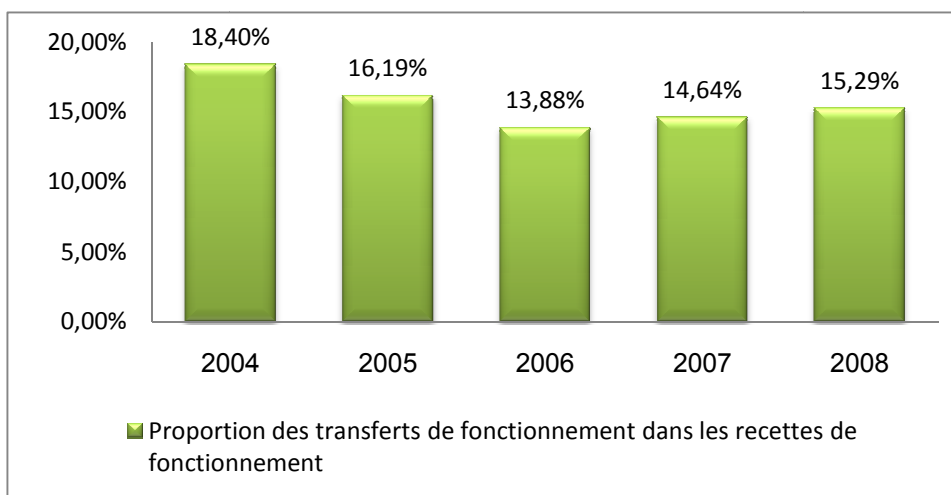


Source : Aziz HANTEM, 2010.

- La proportion des transferts de fonctionnement dans les recettes de fonctionnement:

Comme nous l'avons évoqué précédemment, les transferts reçus par la commune sont indexés sur la part de la TVA. Les transferts de fonctionnement représentent, en moyenne, 15,68% dans les recettes de fonctionnement globales.

Figure 11: Proportion des transferts de fonctionnement dans les recettes de fonctionnement

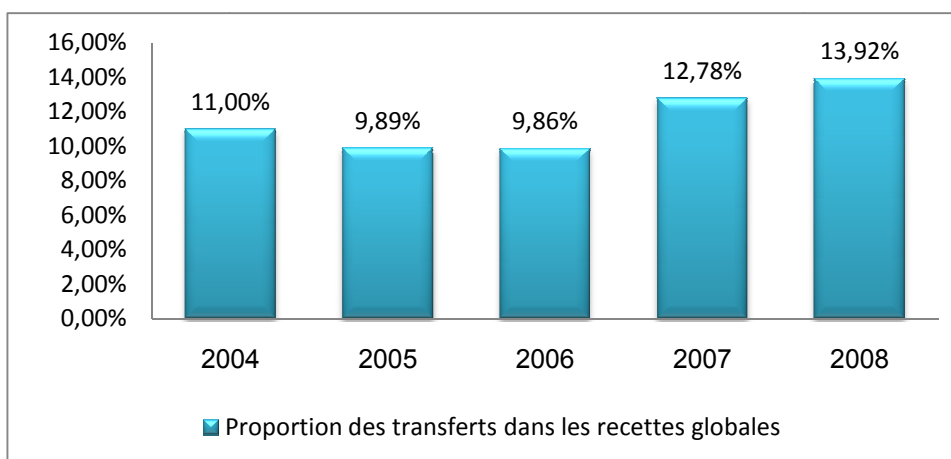


Source : Aziz HANTEM, 2010.

- La proportion des transferts dans les recettes globales:

La commune urbaine de Casablanca reçoit des transferts réguliers qui représentent, en moyenne, 11,49% des ressources globales. Ce qui implique l'appui de l'Etat dans le financement de la commune.

Figure 12: Proportion des transferts dans les recettes globales



Source : Aziz HANTEM, 2010.

De manière générale, la part majoritaire des recettes de la commune est administrée par l'Etat. Ce qui signifie qu'il y a une nette dépendance de la commune vis-à-vis des services fiscaux et financiers de l'Etat dans la mobilisation de ses recettes. Cette dépendance n'entrave pas la mobilisation des ressources, malgré la méconnaissance de la commune de son potentiel fiscal notamment pour les recettes fiscales gérées par l'Etat et affectées à la commune.

#### 4.2.2.2 Analyse de l'équilibre financier

L'analyse de l'équilibre financier de la commune nous informe sur le degré de la couverture des dépenses (fonctionnement et investissement) de la commune par ces propres ressources.

##### Analyse par état des soldes de gestion (ESG):

###### - Epargne de gestion :

Après avoir financé ses dépenses de fonctionnement, la commune dégage un excédent qui sert à rembourser le capital d'emprunt contracté et de financer de nouveaux investissements. Cette épargne de gestion, appelé aussi la marge d'autofinancement courant, est toujours positive et fluctuante durant la période considérée et représente, en moyenne, 92 881 100 (DH).

###### - Capacité d'autofinancement :

L'épargne de gestion dégagée par la commune, addition faite des ressources internes d'investissement (ressources propres d'investissement et les excédents des budgets annexes), lui permet de générer une capacité d'autofinancement qui s'élève, en moyenne, à 99 995 718 (DH)



- Capacité d'investissement :

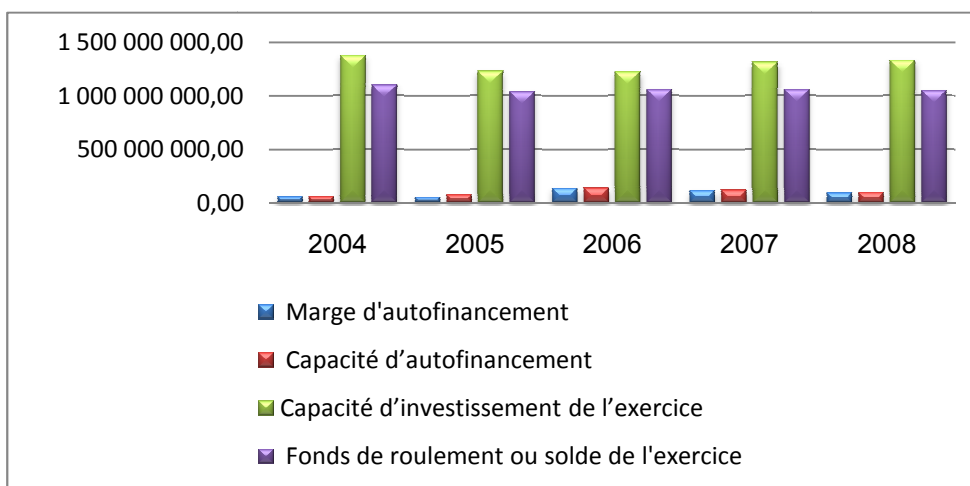
Les ressources externes d'investissement : emprunt et transferts de l'Etat et surtout l'excédent de l'exercice antérieur<sup>21</sup>, contribuent de façon significative à l'amélioration de la capacité d'investissement de la commune qui représente, en moyenne, 1 294 537 934 (DH)

- Fonds de roulement:

Après avoir réglé les dépenses d'investissement, la commune dégage un solde de fin exercice qui constitue son fonds de roulement. Ce solde représente, en moyenne, 1 062 298 609 (DH)

Généralement l'analyse de l'ESG de la commune, durant la période considérée, nous a permis de constater que la commune a toujours une capacité d'autofinancement positive due essentiellement à son épargne de gestion. Aussi, les excédents de l'année antérieure et des comptes spéciaux constituent la source de financement la plus importante pour financer et couvrir des investissements programmés ou à programmer, tout en dégageant un fonds de roulement positif.

Figure 13: Evolution des soldes de gestion



Source : Aziz HANTEM, 2010.

L'analyse par ratios :

L'analyse de l'équilibre financier à partir de l'état des soldes de gestion peut être complétée par une batterie de ratios, en l'occurrence:

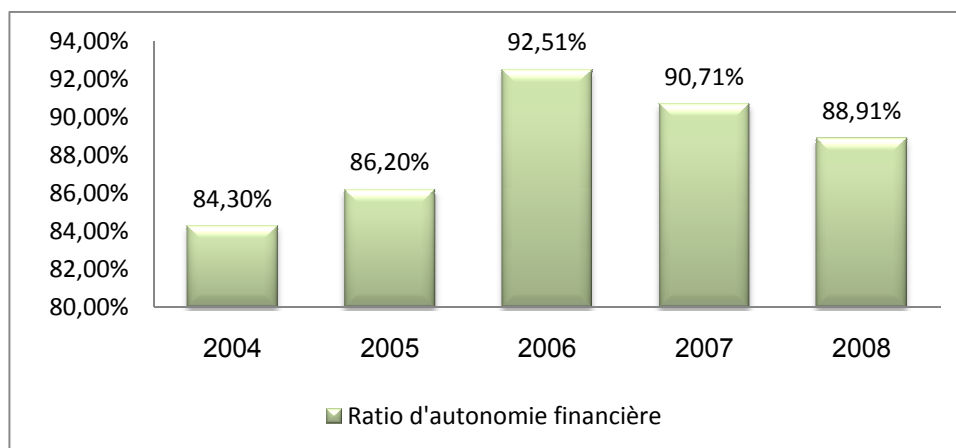
- Ratio d'autonomie financière:

Ce rapport nous renseigne sur le taux de couverture des dépenses de fonctionnement par des recettes propres de fonctionnement. La commune arrive à dégager un ratio moyen de 88,53%, ce qui signifie

<sup>21</sup> Suivant la réglementation portant l'organisation financière et comptable des collectivités locales au Maroc, l'excédent de l'exercice antérieur s'inscrit en recettes d'investissement de l'exercice suivant.

que les dépenses de fonctionnement ne sont pas couvertes totalement par des recettes propres de fonctionnement. Cela veut dire que la commune n'est pas financièrement autonome dans la mesure où elle n'arrive pas à financer l'ensemble de ses dépenses de fonctionnement par des recettes propres de fonctionnement et que la partie des dépenses restant à couvrir est financée par des subventions de fonctionnement (la part de la TVA) émanant de l'Etat.

Figure 14: Evolution du ratio d'autonomie financière

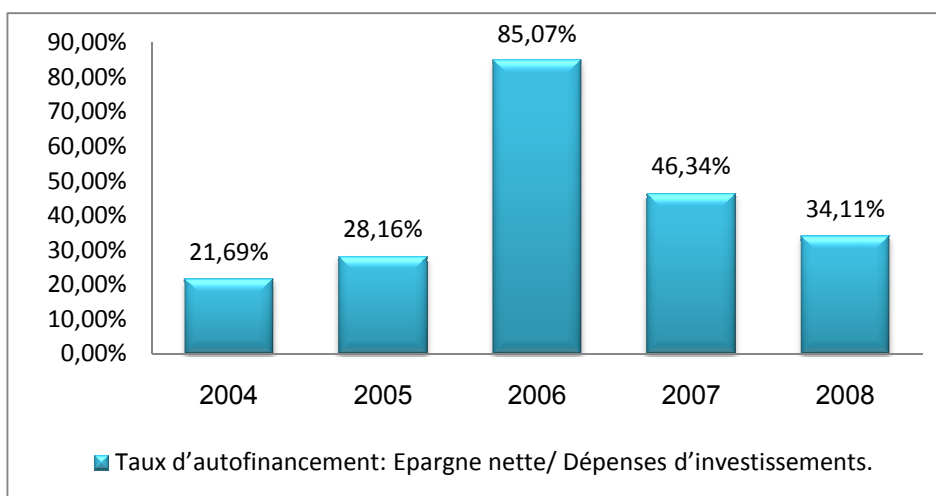


Source : Aziz HANTEM, 2010.

- Taux d'autofinancement :

Ce ratio nous a permis de mesurer la part des recettes de fonctionnement consacrée à la couverture des dépenses d'investissement. Dans le cas de la commune, l'excédent dégagé après avoir couvert l'ensemble des dépenses de fonctionnement, reste insuffisant pour financer les dépenses d'investissement, notamment pour les exercices 2004, 2005 et 2008 dont le taux d'autofinancement s'est élevé respectivement à 21,69%, 28,16% et 34,11%. L'exception a été enregistrée en 2006, où l'épargne de gestion dégagée en cette année a couvert plus de 85% des dépenses d'investissement.

Figure 15: Evolution du ratio d'autofinancement



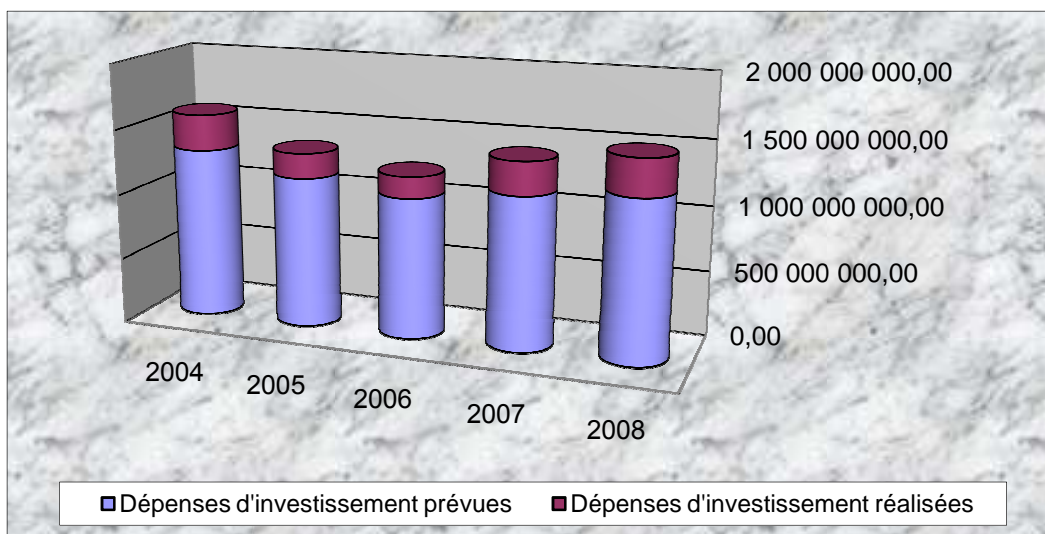
Source : Aziz HANTEM, 2010.

- Taux d'exécution des dépenses d'investissement :

Le taux d'exécution des dépenses d'investissement permet de mieux apprécier la réalisation des investissements prévus et la capacité d'absorption des ressources d'investissement de la commune.

Cette dernière enregistre un taux moyen de 19,44%. Ce taux ne reflète pas en réalité son degré d'exécution des investissements dans la mesure où les dépenses payées ne représentent, en moyenne, que 25,79% de celles engagées (76,69%). Ce qui explique un décalage entre l'engagement et le paiement et même un problème de suivi des dépenses en matière d'ordonnancement et de paiement. Dans ce sens, on peut envisager deux situations : soit que le projet d'investissement a été achevé et dans ce cas la commune n'a pas honoré ses engagements (partiellement ou totalement), soit que le projet n'est pas encore achevé dans sa totalité et que la commune règle au fur et à mesure les décomptes des travaux.

Figure 16: Exécution des dépenses d'investissement

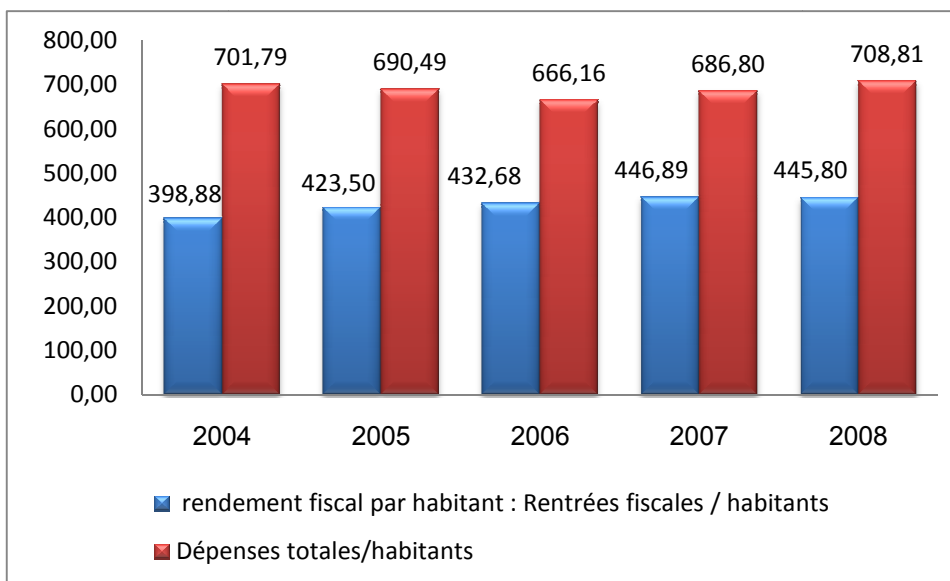


Source: Aziz HANTEM, 2010.

- Ratio du rendement fiscal par habitant

Comme son nom l'indique, ce ratio nous permet de mesurer les rentrées fiscales par habitant afin de le comparer aux dépenses par habitant. Ce qui nous informe sur le degré de couverture des dépenses par habitant par les recettes fiscales. Le rendement fiscal par habitant de la commune est compris entre 514,65 (DH) et 545,11 (DH). Ce que signifie, que le rendement fiscal par habitant est inférieur aux dépenses par habitant qui représentent, en moyenne, 690,81 (DH).

Figure 17: Evolution du ratio de rendement fiscal



Source : Aziz HANTEM, 2010.

- Ratios de la qualité de la gestion

En matière de gestion, un grand problème réside au niveau de la qualité des prévisions : d'une part les réalisations des dépenses d'investissement sont largement inférieures à ce qui a été prévu (crédits ouverts) dans la mesure où le taux de réalisation est en moyenne de 19,44%. Et d'autre part, et de façon contraire, les réalisations des recettes d'investissement dépassent largement leurs prévisions dont le taux de réalisation s'élève, en moyenne, à 2090%. Ce qui nous montre que la commune n'utilise pas des méthodes scientifiques dans l'élaboration de budget.

De façon générale, les excédents de l'exercice antérieur et des budgets annexes participent en grande part au financement des dépenses d'investissement de la commune. Cette dernière souffre d'une mauvaise qualité de la gestion en ce qui concerne les prévisions de ses recettes et dépenses d'investissement.

En guise de conclusion, nous constatons que le poids économique et fiscal de la commune est énorme, vu que la ville de Casablanca abrite la majorité des entreprises du pays et tous les sièges des établissements bancaires. La non maîtrise du potentiel fiscal de la commune constitue un handicap pour une forte mobilisation des ressources. Cette mobilisation est assurée en grande partie par les services d'Etat, ce qui signifie la dépendance de la commune vis-à-vis de ces services qui gèrent les recettes fiscales les plus productives. En termes d'équilibre financier, les soldes de gestion sont toujours positifs. Par, contre le taux d'exécution des dépenses d'investissement, en termes de paiement, reste faible. Pour cela, nous résumons les principales forces et faiblesses du système de mobilisation des ressources de la commune et de sa situation financière dans le tableau suivant:

Tableau 5 : analyse du système de mobilisation des ressources et de la situation financière de la CUC

Forces	Faiblesses
<p>Création du secteur DAR ELKHADAMATE, avec la mise en œuvre des stratégies, a favorisé l'amélioration des recettes;</p> <p>Mise en place au niveau de ce secteur d'un système d'information géographique (SIG) visant la modernisation des techniques de recensement;</p> <p>Création d'une banque de données de certaines structures (LYDEC, Chambre de commerce et d'industrie, etc.);</p> <p>Mise en œuvre d'un programme d'adressage;</p> <p>Génération d'une épargne de gestion et d'une capacité d'investissement positives et importantes.</p>	<p>Mauvaise maîtrise du potentiel fiscal;</p> <p>Manque d'un cadre de concertation effectif entre les services fiscaux de la commune et les services extérieurs;</p> <p>Absence d'une direction financière et fiscale assurant la coordination entre les services fiscaux et financiers de la commune;</p> <p>Absence d'un système d'information fiable entre ces différents secteurs;</p> <p>La non séparation de la section assiette de celle du recouvrement au niveau des secteurs;</p> <p>Absence d'une gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences (G.P.E.C);</p> <p>Forte concentration des recettes affectées aux dépenses de fonctionnement notamment les charges salariales;</p> <p>Faible taux d'exécution des dépenses d'investissements.</p> <p>Mauvaise qualité de prévision budgétaire.</p>

Source : Aziz HANTEM, 2011.

D'après ce qui précède, la CUC dispose des ressources importantes en dépit de sa faible autonomie vis-à-vis de l'Etat. Ce dernier verse régulièrement les ressources qu'il gère et administre pour le compte de la commune. Ce qui signifie que le financement de la commune ne dépend pas, vraiment, de son degré d'autonomie vis-à-vis de l'Etat. Par contre, la non maîtrise du potentiel fiscal, aussi bien pour les recettes fiscales gérées par l'Etat que celle gérées par la commune, empêche à mobiliser suffisamment, et de façon efficace, les ressources nécessaires. Ce qui constitue un manque à gagner pour la commune.

#### 4.3 Recommandations

Notre analyse nous a montré que la mauvaise gouvernance constitue, aussi, l'un des facteurs à l'origine des problèmes de financement de la commune. Pour remédier aux faiblesses soulevées, liées essentiellement au système de gouvernance et de management de la CUC, nous formulons certaines recommandations visant le développement des ressources financières, l'amélioration de l'efficacité de la fiscalité locale et la qualité de la gestion financière de la commune:

- Réactualiser le dialogue entre l'Etat et la commune:

Ce dialogue vise le renforcement du cadre de concertation entre la commune et les services fiscaux et financiers de l'Etat chargés des finances locales. L'objectif est de surmonter les difficultés relatives à l'émission, au recouvrement et au suivi des recettes. Ce cadre devra, aussi, permettre à la commune de disposer des informations relatives au potentiel fiscal particulièrement pour les taxes gérées par les services fiscaux de l'Etat.

- Instaurer un système de gouvernance financière:

Il s'agit de la mise en place de bonnes pratiques du privé en matière de comptabilité, d'audit et de contrôle de gestion tout en assurant la reddition des comptes et la participation effective de la population locale à l'élaboration du budget.

- Renforcer les capacités en ressources humaines et en équipements des services de mobilisation des ressources:

L'objectif est doter la commune d'une véritable fonction de Gestion Prévisionnelle des Emplois et compétences (G.P.E.C) afin de la doter de personnel qualifié à travers l'organisation de concours de recrutement et de lui assurer des formations continues en finances locales et en gestion municipale. Il convient de doter aussi les services responsables de la mobilisation de ressources en moyens matériels et techniques.

- Sensibiliser les populations sur la nécessité de payer les impôts à travers l'information sur les réalisations communales, l'approche du Marketing public peut être utilisée dans ce cadre:

La réalisation des infrastructures urbaines qui répond aux besoins de la population permet de rendre plus visible l'utilisation du produit de leurs impôts et donc de les inciter à s'acquitter de leurs obligations fiscales. Ce qui permettra de mieux lutter contre l'incivisme fiscal.

- Mettre en place une Direction financière et fiscale:

La mise en place de cette direction vise essentiellement à mieux organiser, gérer, et contrôler la chaîne fiscale de la commune, de même qu'à promouvoir et à améliorer les ressources locales notamment celles gérées par elle-même, avec une détermination des tâches et attributions pour chaque structure. Cette direction ne pourrait jouer pleinement son rôle qu'avec l'instauration d'un système d'information fiable.

- Généraliser l'application du système d'information géographique à l'ensemble des secteurs de la commune:

Il s'agit de moderniser les techniques de recensement et de la détermination de l'assiette fiscale à l'ensemble des secteurs constituant la commune.

- Développer le partenariat public privé (PPP):

La participation efficace du privé peut alléger les finances de la commune si la contractualisation des rapports est transparente. Le PPP est donc une solution de gestion efficace si un contrôle de gestion rigoureux l'accompagne

## 5 Conclusion générale

La problématique du financement est récurrente dans toutes les villes du monde. La lutte contre la pauvreté, la compétitivité économique et le rayonnement culturel passent de plus en plus par l'espace urbain. Les dispositifs de financements doivent être à la hauteur de ces enjeux.

Ces dernières années, le Maroc a adopté une série de réformes institutionnelles profondes, dans le but de consolider la démocratie participative de proximité. La mise en œuvre de grands plans et projets de développement place le citoyen au cœur du processus de développement dont la volonté du pays est d'ancrer la démocratie locale et la bonne gouvernance territoriale. Ces chantiers reposent essentiellement sur une politique contractuelle participative dans le sens où les collectivités locales assument un rôle central.

Certes, le développement local ne peut se réaliser que par l'existence des collectivités locales fortes et solides. Ces entités doivent avoir des ressources propres suffisamment importantes pour financer leurs dépenses de fonctionnement normales (rationnelles) , tout en dégagant un autofinancement suffisant qui favorise une capacité d'investissement largement positive pour couvrir leurs investissements et répondre aux attentes et aspirations de leurs populations en termes d'infrastructures notamment. Dans ce cadre, l'autonomie financière des collectivités locales, nécessite une rationalisation et une forte mobilisation des ressources locales, à travers une bonne estimation de leur potentiel fiscal local visant une bonne détermination de l'assiette fiscale. Et surtout d'assurer une exploitation efficace des redevances locales.

L'amélioration des finances locales et de leur gestion s'inscrit dans une logique de développement et de modernisation du système de mobilisation des ressources et de diversification des sources de financement. Dès lors, le problème de financement que connaissent les collectivités locales au Maroc, et particulièrement la commune urbaine de Casablanca, est dû essentiellement à une faible mobilisation des ressources propres qui reste toujours un défi à lever.

L'analyse du système de mobilisation des ressources et de la situation financière de la commune urbaine de Casablanca, nous montre que cette dernière adopte certaines pratiques novatrices comme: le SIG et la banque de données, visant à mieux évaluer et mieux connaître la matière imposable des taxes et de rendre plus efficace et plus rentable son système de mobilisation des ressources. Par contre, son système est caractérisé, entre autres, par :

- une méconnaissance du potentiel de la matière imposable ;
- une forte présence de l'Etat dans la mobilisation des ressources les plus productives ;
- une part importante des ressources allouée aux dépenses de fonctionnement ;
- une absence de planification stratégique des investissements ;
- mauvaise qualité de la gestion.



Casablanca, en tant que capitale économique, constitue un véritable territoire productif et innovateur. Cette particularité devrait lui permettre de tirer davantage des opportunités qui lui sont offertes, et donc de mieux mobiliser les ressources.

De façon générale, l'autonomie financière des collectivités locales n'implique pas forcément une forte mobilisation des ressources dans la mesure où ces collectivités peuvent avoir une certaine autonomie, selon la loi, à administrer et gérer des recettes notamment fiscales mais de faible rendement. Cela s'applique à la CUC où l'Etat administre les taxes les plus productives et qui ont une assiette potentielle. Ceci nous amène à confirmer que le financement de la commune est déterminé par le niveau de mobilisation de ressources propres, et que la commune reste dépendante vis-à-vis de l'Etat dans la mobilisation de ces ressources. De plus, le statut juridique et économique de Casablanca devrait lui permettre de mobiliser plus des ressources propres.

Certes, une bonne gouvernance contribue à l'amélioration des ressources et à la rationalisation des dépenses. Ainsi un style de gestion et de management inspiré du privé va aider les responsables de la commune à mieux prévoir, gérer et contrôler ses recettes et dépenses, tout en élaborant des tableaux de bord, des indicateurs de performances et surtout de créer un manuel de procédure en la matière. Ainsi l'application des méthodes scientifiques dans l'élaboration des budgets basés sur l'évaluation et l'actualisation économique et financière revêt un caractère important dans la gestion financière de la commune.

Notre méthodologie de recherche, qui s'est basée sur deux approches: qualitative et quantitative, répond à une étude de terrain. Toute fois, l'utilisation des modèles statistiques (économétriques) et d'autres outils d'analyse financière pourra fructifier ce travail. Par ailleurs, il peut être complété, ultérieurement, par des recherches se rapportant notamment à la gestion budgétaire des collectivités locales, au Maroc, ou à leur système comptable.

Finalement, les finances locales constituent la garantie essentielle de la réussite ou l'échec de la vie moderne locale. Ainsi, la gestion moderne des villes et des collectivités locales représente un élément primordial pour une bonne gouvernance locale.

## 6 Références bibliographiques

### Ouvrages:

CLUZEL Jean (1989), *les finances locales décentralisées*, Paris, librairie générale de droit et de jurisprudence, 419 p.

DAFFLON Bernard (1998), *la gestion des finances locales*, Economica, 284 p.

DUVERGER Maurice (1988), *Finances Publiques*, presse universitaire de France, 462 p.

FERGYENE Améziane (ED) (2004), *Gouvernance locale et développement territorial: le cas du pays de sud*, L'HARMATAN, (pp 163-174 et 175-186).

PHILIP Loïc (1989), *finances publiques*, Cujas, 422p.

MUZELLEC Raymond (2005), *Finances locales*, Dalloz, 206p.

SOMA Consulting (2008), Encyclopédie du droit marocain N°4, *Nouveau code de la fiscalité des collectivités locales*, 215p.

SOMA Consulting (2010), Encyclopédie du droit marocain N°16, *Comptabilité publique des collectivités locales et de leurs groupements*, 96p.

VALLEE Annie (2000), *les systèmes fiscaux*, Edition du seuil, pp181-199.

YATTA François Paul (2009), *la décentralisation fiscale en Afrique : enjeux et perspectives*, Paris, Karthala, 314 p.

### Articles dans les revues scientifiques:

Revue Problèmes économiques (2005), *la fiscalité locale en débat*, n°2874.

Techniques financières et développement (2005), *le financement du développement local*, TFD 80.

### Rapports et Notes de recherche:

Agence française de développement (AFD), *Décentralisation: quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*:

Agence française de développement (2009), Document de travail n°87, *Fiscalité locale : une grille de lecture économique*.

Agence française de développement (2005), *Financer les investissements des villes des pays en développement*.

Centre marocain de conjoncture (2007), Bulletin thématique n°31, *Réforme de la fiscalité locale : apports et limites*.

CHAMBAS Gérard (2009), *Décentralisation en Afrique sub-saharienne mobilisation des ressources locales propres*, atelier sur la décentralisation et la gouvernance locale, Bruxelles.

Cités et gouvernements locaux unis (2008), *la décentralisation et la démocratie locale dans le monde*.

Colloque AIMF Québec (2008), *la problématique des transferts financiers de l'état aux collectivités locales en Afrique subsaharienne*.

DARCHEN Sébastien et TREMBLAY Diane-Gabrielle (2008), *les milieux innovateurs et la classe créative: revue des écrits et analyse de leur application en milieu urbain*, note de recherche No°2008-01.

DIALLO Thierno (2010), *notes de cours : méthodologie de recherche et d'intervention*,.

Direction Générale des Collectivités Locales (2009), *Collectivités locales en chiffres*, (version pdf en français).

Direction Générale des Collectivités Locales (2009), *Guide de la fiscalité locale*, (version pdf en arabe).

ELMAZIANE Abderrazzak, *Marketing territorial au service du développement local: cas de la ville de Ouarzazate* (version pdf).

FIKRI Bouchaib (2005), *les finances publiques au Maroc*, (publié par: [www.ledroitpublicmarocain.com](http://www.ledroitpublicmarocain.com)).

JEAN Bruno (2008), *le développement territorial: une discipline scientifique émergente*, communication colloque ASRDLF.

H.BOKO Sylvain (2008), *un aperçu sur la décentralisation fiscale et les finances locales en Afrique francophone*, Session II du Forum d'Action pour la Gouvernance Locale en Afrique Francophone.

UNIVERSITE Senghor (2010), *Rapport synthèse des finances municipales et mobilisation des ressources de villes : Bamako, Casablanca, Cotonou, Douala et Ouagadougou*.

ZYANI Brahim (2002), *Décentralisation et réforme administrative au Maroc*, communication présentée au 4<sup>ème</sup> Forum méditerranéen du développement MDF4, Amman.

#### **Textes réglementaires et juridiques, marocains:**

Dahir n°1-00-175 du 28 moharrem 1421 portant promulgation de la loi n° 15-97 formant code de recouvrement des créances publiques. (Bulletin officielle (BO) du 1 janvier 2000).

Dahir n° 1-97-84 du 23 kaada 1417 ( 2 avril 1997) portant promulgation de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région . (B O n°4470 du 3 avril 1997).

Dahir n° 10-02-297 du 25 rajeb (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 78-00 portant la charte communale. (BO n° 5058 du 21 novembre 2002).

Dahir n°1-03-82 du 20 moharrem 1424 (24 mars 2003) portant promulgation de la loi n°01-03.

Dahir n° 1-07-195 du 19 Kaada 1428 (30 Novembre 2007) portant promulgation de la loi n° 47-06 relative à la Fiscalité des Collectivités locales.

Dahir n° 1-09-02 du 22 safar 1430 (18 Février 2009) portant promulgation de la loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements.

Dahir n° 1-08-153 du 22 safar 1430 (18 février 2009) portant promulgation de la loi n°17-08.

Décret n° 2-09-441 du 17 moharrem 1431 (3 janvier 2010) portant règlement de la comptabilité publique des collectivités locales et de leurs groupements.

#### **Mémoires et Rapports de stage:**

BENYOUSSEF Salah (1990), *gestion des finances locales: Quelle rationalité?*, Thèse pour l'obtention du diplôme des études supérieures.

BOUKABBOUZ Mohamed (2001), *rapport de stage : analyse de la situation financière d'une collectivité locale*.

ESSAADI Hafida (2009), *Audit des collectivités locales: cas d'une commune urbaine*, Mémoire pour l'obtention d'un master professionnel en Audit et Ingénierie Financière.

MAKRAM Yassine (2007), *gouvernance et planification stratégique participative des villes : cas du grand Casablanca*, Mémoire de recherche pour l'obtention du diplôme des études supérieures approfondies en sciences économiques.

SABIR Mohammed (2009), *l'apport du contrôle démocratique à la gouvernance des finances locales au Maroc*, Mémoire de recherche pour l'obtention du diplôme des études supérieures approfondies en stratégie et gouvernance des organisations.

SABTI Hassan (2008), *rapport de stage : la gouvernance locale*.

### **Documents internet:**

ABOU EL FARAH Tahar, *Aujourd'hui la Maroc* (2006), Discours de Mohamed Sajid, Maire de Casablanca, *les nouvelles voies pour financer les villes*.

([http://www.agadirnet.com/news-actualites/details\\_les-nouvelles-voies-pour-le-financement-des-villes\\_3720.html](http://www.agadirnet.com/news-actualites/details_les-nouvelles-voies-pour-le-financement-des-villes_3720.html)) consultée le 03/05/2010.

ARNAUDON Michel (1971, *Rationalisation des choix budgétaires et développement économique des pays de Tiers monde*, in: *Tiers monde*. tome 12 n°47. pp 653-656. ([http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/tiers\\_0040-7356\\_1971\\_num\\_12\\_47\\_1810](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/tiers_0040-7356_1971_num_12_47_1810)). Consultée le 02/01/2011.

Association nationale des collectivités locales (2006), *Discours de sa majesté le Roi Mohammed VI à l'occasion de l'ouverture de la rencontre nationale des collectivités locales*, Agadir.

(<http://www.anclm.ma/spip.php?article82&lang=fr>), consultée le 08/06/2010.

FRIZON et al, *La perception de l'autonomie financière des collectivités locales en Europe : quels enseignements pour la France ?* (<http://www.unilim.fr/prospeur/fr/prospeur/telechargements/finances/rapport.pdf>). Consulté le 11/12/10

Ministère des finances et de la privatisation, Direction des études et des prévisions financières (2006), *Schéma de développement des régions économiques au Maroc*. (<http://www.maroc.ma/NR/rdonlyres/8BFC2890-45EA-4D30-824A-EB4EEDA8D31C/0/Sch%C3%A9ma%20du%20développement%20régional.pdf>). Consultée le 20/03/2010.

Portail de la région Grand Casablanca (<http://www.casablanca.ma>). Consultée le 22/03/2010.

SAHLI Said et al (2006), *Le rôle des collectivités locales dans le développement économique et social au Maroc*. ([http://www.tanmia.ma/article.php3?id\\_article=4357&lang=fr](http://www.tanmia.ma/article.php3?id_article=4357&lang=fr)). Consultée le 02/04/2010.

SEDJARI Ali, *le renouveau municipal au Maroc et la philosophie du retour à l'unité de la ville* (<http://doc.abhato.net.ma/doc/IMG/pdf/41d6ddf999f36.pdf>). Consulté le 02/05/10.

YATTA François Paul (2000), *Décentralisation financière en Afrique: Succès, problèmes et contraintes*. (<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/211128/2731044.pdf>) .consulté 28/04/10.

### **Séminaires:**

Association internationale des maires francophones (AIMF) en partenariat avec l'université Senghor (2010), *Les finances locales: moteur du développement*, Alexandrie-Egypte.

### **Documents financiers et comptables:**

Commune urbaine de Casablanca, comptes administratifs de 2004 à 2008.

Commune urbaine de Casablanca, situations comptables du régisseur central de 2004 à 2008.

Trésorerie communale de Casablanca, situations budgétaires et comptables de 2004 à 2008.

## 7 Annexe

### Annexe 1 : Tableaux des données financières

Tableau 6 : Evolution des ressources propres

Nature des Ressources	2004	2005	2006	2007	2008
Impôts et taxes (gérés par la commune)	125 908 100,16	151 833 416,47	144 089 749,70	150 279 723,98	171 212 601,81
Impôts et taxes (gérés par l'Etat)	1 050 716 580,79	1 116 155 549,35	1 170 813 043,35	1 228 183 620,97	1 224 509 453,69
Recettes non fiscales (redevances)	337 549 619,36	349 878 441,46	407 597 806,08	314 291 277,76	326 727 829,77
Recettes propres d'investissement	344 924,70	15 871 067,34	685 922,64	643 128,52	2 102 397,01
TOTAL GENERAL	1 514 519 225,01	1 633 738 474,62	1 723 186 521,77	1 693 397 751,23	1 724 552 282,28

Source : Aziz HANTEM, 2010

Tableau 7 : Répartition des recettes propres

Nature des ressources	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes fiscales	1 176 642 680,95	1 267 988 965,82	1 314 902 793,05	1 378 463 344,95	1 395 722 055,50
Recettes non fiscales	337 894 544,06	365 749 508,80	408 283 728,72	314 934 406,28	328 830 226,78
TOTAL GENERAL	1 514 519 225,01	1 633 738 474,62	1 723 186 521,77	1 693 397 751,23	1 724 552 282,28

Source : Aziz HANTEM, 2010

Tableau 8 : Variation de stock de reste à recouvrer

	2004	2005	2006	2007	2008
A. Emission (N)	3 213 563 537,01	3 442 126 270,81	3 156 274 938,50	3 375 667 220,96	3 722 350 263,86
B. Reste à recouvrer (N-1)	0,00	1 357 897 914,73	1 511 617 363,53	1 156 098 839,37	1 392 619 598,25
C. Constatation 1 (A+B)	3 213 563 537,01	4 800 024 185,54	4 667 892 302,03	4 531 766 060,33	5 114 969 862,11
D. Recouvrement (N)	1 855 665 622,28	1 930 508 907,28	2 000 176 099,13	1 983 047 622,71	2 033 380 385,27
E. Reste à recouvrer (N)	1 357 897 914,73	1 511 617 363,53	1 156 098 839,37	1 392 619 598,25	1 688 969 878,59
F. Constatation 2 (D+E)	3 213 563 537,01	3 442 126 270,81	3 156 274 938,50	3 375 667 220,96	3 722 350 263,86
G. Variation de stock de RAR (C - F)	0,00	1 357 897 914,73	1 511 617 363,53	1 156 098 839,37	1 392 619 598,25

Source : Aziz HANTEM, 2010

Tableau 9 : Taux de recouvrement

		2004	2005	2006	2007	2008
Recettes administrées par la Commune	Emissions	730 415 683,81	767 051 322,48	806 363 019,85	703 365 059,25	726 759 458,89
	Recouvrement	463 457 719,52	501 711 857,93	806 363 019,85	703 365 059,25	726 759 458,89
	Taux de recouvrement	63.45%	65.41%	68.42%	66.05%	68.52%
Recettes administrées par l'Etat	Emissions	2 141 275 531,23	2 362 052 448,33	2 071 855 418,65	2 381 628 161,71	2 684 279 304,97
	Recouvrement	1 050 716 580,79	1 116 155 549,35	1 170 813 043,35	1 228 183 620,97	1 224 509 453,69
	Taux de recouvrement	49.07%	47.25%	56.51%	51.57%	45.62%
	Taux de recouvrement global	57.74%	56.08%	63.37%	58.75%	54.63%

Source : Aziz HANTEM, 2010

Tableau 10 : Evolution des transferts et concours de l'Etat

	2004	2005	2006	2007	2008
Fonctionnement (la part de la TVA)	341 491 320	312 641 500	277 675 500	290 293 000	310 930 500
Investissement (dotations spéciales TVA)	10 000 000	0	40 000 000	130 639 300	157 300 200
TOTAL TRANSFERTS	351 491 320	312 641 500	317 675 500	420 932 300	468 230 700

Source : Aziz HANTEM, 2010

Tableau 11 : Répartition des transferts et concours de l'Etat

	2004	2005	2006	2007	2008
Fonctionnement (la part de la TVA)	97,15%	100,00%	87,41%	68,96%	66,41%
Investissement (dotations spéciales TVA)	2,85%	0,00%	12,59%	31,04%	33,59%

Source : Aziz HANTEM, 2010

Tableau 12 : Evolution des ressources d'emprunt

	2004	2005	2006	2007	2008
Emprunt	45 139 633,75	84 869 277,20	2 596 500,71	0,00	14 721 000,00

Source : Aziz HANTEM, 2010

Tableau 13 : Evolution des dépenses

	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses de fonctionnement	1 796 253 238,97	1 876 857 107,06	1 861 942 372,27	1 866 097 942,42	1 937 222 473,00
dépenses d'investissement	273 899 180,80	190 493 276,60	162 497 439,16	252 367 806,87	281 938 921,77
Dépenses totales	2 070 152 419,77	2 067 350 383,66	2 024 439 811,43	2 118 465 749,29	2 219 161 394,77

Source : Aziz HANTEM, 2010

Tableau 14 : Répartition des dépenses

	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses de fonctionnement	86,77%	90,79%	91,97%	88,09%	87,30%
Dépenses d'investissement	13,23%	9,21%	8,03%	11,91%	12,70%

Source : Aziz HANTEM, 2010

Tableau 15 : Poids des charges salariales

	2004	2005	2006	2007	2008
Charges salariales	825 462 261,25	895 351 087,28	913 908 254,78	900 522 980,26	959 184 255,39
Dépenses de fonctionnement	1 796 253 238,97	1 876 857 107,06	1 861 942 372,27	1 866 097 942,42	1 937 222 473,00
Proportion	45,95%	47,70%	49,08%	48,26%	49,51%

Source: Aziz HANTEM, 2010

Tableau 16 : Taux d'endettement

	2004	2005	2006	2007	2008
Intérêt d'emprunt	81 780 703,94	85 892 249,52	63 879 673,84	58 418 095,67	44 243 028,01
Dépenses de fonctionnement	1 760 812 695,35	1 876 857 107,06	1 861 942 372,27	1 866 097 942,42	1 937 222 473,00
Taux d'endettement	4,64%	4,58%	3,43%	3,13%	2,28%

Source : Aziz HANTEM, 2010

Tableau 17 : Proportion des recettes administrées par l'Etat dans les recettes propres

	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes administrées par l'Etat	1 050 716 580,79	1 116 155 549,35	1 170 813 043,35	1 228 183 620,97	1 224 509 453,69
Proportion dans les recettes propres totales	69,38%	68,32%	67,94%	72,53%	71,00%
Recettes administrées par la commune	463 802 644,22	517 582 925,27	552 373 478,42	465 214 130,26	500 042 828,59
Proportion dans les recettes propres totales	30,62%	31,68%	32,06%	27,47%	29,00%
TOTAL GENERAL	1 514 519 225,01	1 633 738 474,62	1 723 186 521,77	1 693 397 751,23	1 724 552 282,28

Source : Aziz HANTEM, 2010

Tableau 18 : Proportion des recettes fiscales administrées par l'Etat dans les recettes fiscales globales

	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes Fiscales administrées par l'Etat	1 050 716 580,79	1 116 155 549,35	1 170 813 043,35	1 228 183 620,97	1 224 509 453,69
Proportion dans les recettes fiscales totales	89,30%	88,03%	89,04%	89,10%	87,73%
Recettes Fiscales administrées par la commune	125 908 100,16	151 833 416,47	144 089 749,70	150 279 723,98	171 212 601,81
Proportion dans les recettes fiscales totales	10,70%	11,97%	10,96%	10,90%	12,27%
Total des recettes fiscales	1 176 624 680,95	1 267 988 965,82	1 314 902 793,05	1 378 463 344,95	1 395 722 055,50

Source : Aziz HANTEM, 2010

Tableau 19 : Proportion des transferts de fonctionnement dans les recettes de fonctionnement

	2004	2005	2006	2007	2008
Transferts de fonctionnement	341 491 320	312 641 500	277 675 500	290 293 000	310 930 500
Recettes de fonctionnement	1 855 665 620,31	1 930 508 907,31	2 000 175 599,13	1 983 047 622,71	2 033 380 385,27
Proportion	18,40%	16,19%	13,88%	14,64%	15,29%

Source : Aziz HANTEM, 2010

Tableau 20 : Proportion des transferts de l'Etat dans les recettes globales

	2004	2005	2006	2007	2008
Transferts total	351 491 320	312 641 500	317 675 500	420 932 300	468 230 700
Recettes totales	3 196 706 186,81	3 160 414 674,04	3 233 146 477,69	3 294 856 958,04	3 364 903 467,68
Proportion	11,00%	9,89%	9,86%	12,78%	13,92%

Source : Aziz HANTEM, 2010

Tableau 21 : Ratio d'autonomie financière

	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes propres de fonctionnement	1 514 174 300,31	1 617 867 407,28	1 722 500 599,13	1 692 754 622,71	1 722 449 885,27
Dépenses de fonctionnement	1 796 253 238,97	1 876 857 107,06	1 861 942 372,27	1 866 097 942,42	1 937 222 473,00
Ratio d'autonomie financière	84,30%	86,20%	92,51%	90,71%	88,91%

Source : Aziz HANTEM, 2010



Tableau 22 : Etat des soldes de gestion (ESG)

	2004	2005	2006	2007	2008
Ressources de fonctionnement.	1 855 665 622,28	1 930 508 907,28	2 000 176 099,13	1 983 047 622,71	2 033 380 385,27
- Charges de fonctionnement.	1 796 253 238,97	1 876 857 107,06	1 861 942 372,27	1 866 097 942,42	1 937 222 473,00
Marge d'autofinancement	59 412 383,31	53 651 800,22	138 233 726,86	116 949 680,29	96 157 912,27
Ressources internes d'investissement (ressources propre + excédents des budgets annexes).	952 236,33	24 243 335,61	2 727 660,83	3 747 416,64	3 902 441,70
Capacité d'autofinancement	60 364 619,64	77 895 135,83	140 961 387,69	120 697 096,93	100 060 353,97
Ressources externes (Emprunt)	45 139 633,75	84 869 277,20	2 596 500,71	0,00	14 721 000,00
+ Excédent antérieurs.	1 260 976 854,76	1 067 141 353,73	1 039 412 490,16	1 060 472 938,40	1 059 441 528,46
transferts d'investissement	10 000 000,00	0,00	40 000 000,00	130 639 300,00	157 300 200,00
Capacité d'investissement de l'exercice	1 376 481 108,15	1 229 905 766,76	1 222 970 378,56	1 311 809 335,33	1 331 523 082,43
- Investissement	273 899 180,80	190 493 276,60	162 497 439,16	252 367 806,87	281 938 921,77
Fonds de roulement ou solde de l'exercice	1 444 073 247,35	1 352 053 990,16	1 338 148 439,40	1 349 734 528,46	1 360 514 660,66

Source : Aziz HANTEM, 2010

Tableau 23 : Ratio d'autofinancement

	2004	2005	2006	2007	2008
Epargne nette	59 412 383,31	53 651 800,22	138 233 726,86	116 949 680,29	96 157 912,27
Dépenses d'investissement	273 899 180,80	190 493 276,60	162 497 439,16	252 367 806,87	281 938 921,77
Taux d'autofinancement: Epargne nette/ Dépenses d'investissements.	21,69%	28,16%	85,07%	46,34%	34,11%

Source : Aziz HANTEM, 2010

Tableau 24 : Taux d'exécution des dépenses d'investissement

	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses d'investissement prévues	1 307 209 563,82	1 155 212 416,23	1 075 737 626,56	1 165 712 238,40	1 226 462 728,46
Dépenses d'investissement réalisées	273 899 180,80	190 493 276,60	162 497 439,16	252 367 806,87	281 938 921,77
Taux d'exécution	20,95%	16,49%	15,11%	21,65%	22,99%

Source : Aziz HANTEM, 2010

Tableau 25 : Ratio du rendement fiscal

	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes fiscales	1 176 642 680,95	1 267 988 965,82	1 314 902 793,05	1 378 463 344,95	1 395 722 055,50
Nombre d'habitants	2 949 805	2 994 052	3 038 962	3 084 547	3 130 815
Ratio du rendement fiscal par habitant : Rentrées fiscales / population	398,88	423,50	432,68	446,89	445,80

Source : Aziz HANTEM, 2010

Tableau 26 : Taux de réalisation des recettes et des dépenses

	2004			2005			2006			2007			2008		
	prévisions	réalisation	Taux de réalisation	prévisions	réalisation	Taux de réalisation	prévisions	réalisation	Taux de réalisation	Prévisions	réalisation	Taux de réalisation	prévisions	réalisation	Taux de réalisation
recettes de fonctionnement	1 816 000 000,00	1 820 225 078,66	100,23%	2 046 742 900,00	1 930 508 907,28	94,32%	2 074 000 000,00	2 000 176 099,13	96,44%	2 026 502 800,00	1 983 047 622,71	97,86%	2 110 189 500,00	2 033 380 385,27	96,36%
recettes d'investissement	20 408 500,00	1 341 040 534,53	6570,99%	0,00	1 229 905 766,76		131 579 000,00	1 222 970 378,56	929,46%	87 741 600,00	1 311 809 335,33	1495,08%	91 545 528,00	1 331 523 082,41	1454,49%
dépenses de fonctionnement	1 968 071 839,69	1 760 812 695,35	89,47%	2 100 394 700,22	1 876 857 107,06	89,36%	2 113 454 726,86	1 861 942 372,27	88,10%	2 088 510 880,29	1 866 097 942,42	89,35%	2 148 415 462,82	1 937 222 473,00	90,17%
dépenses d'investissement	1 307 209 563,82	273 899 180,80	20,95%	1 155 212 416,23	190 493 276,60	16,49%	1 075 737 626,56	162 497 439,16	15,11%	1 165 712 238,40	252 367 806,87	21,65%	1 226 462 728,46	281 938 921,77	22,99%

Source: Aziz HANTEM, 2010

## Annexe 2 : Règles d'assiette et de recouvrement des Taxes

Recette fiscale	Matière imposable	Assiette	Proportion ville	Paiement et franchise de la taxe	Recensement et constatation sur place
Taxe professionnel ( ex patente)	la valeur locative annuelle brute actuelle (Min 3% de prix de revient)	10% (classe 3)	80%	Etablissement par voie de rôle avec une obligation d'inscription du contribuable au rôle auprès du service local des impôts	Recensement annuel par une commission dont les membres sont nommés, pour six ans, par décision du gouverneur de la préfecture ou de la province. Cette commission comprend obligatoirement un inspecteur des impôts et représentant des services fiscaux de la commune.
		20% (classe 2)			
		30% (classe 1)			
Taxe d'habitation ( ex taxe d'édilité)	la valeur locative des immeubles (abattement de 75% relatif à l'habitation principale)	10% (5001 à 20000)	90%	Etablissement par voie de rôle avec une obligation d'inscription du contribuable au rôle auprès du service local des impôts	
		20% (20001 à 40000)			
		30% (40001 et plus)			
Taxe de services communaux	la valeur locative pour les immeubles soumis à la taxe d'habitation et professionnel ; montant global des loyers ou valeur locative pour les immeubles non soumises à la taxe d'habitation	10.5 % (périmètre de la commune urbaine)	95%	Etablissement par voie de rôle avec une obligation d'inscription du contribuable au rôle auprès du service local des impôts	
		6.5 % (zone périphérique)			
Taxe sur les terrains urbains non bâtis (TNB)	la superficie du terrain au mètre carré	4 à 20 DH/m <sup>2</sup> (zone immeuble)	4	paiement spontané à la caisse du régisseur communal avant le 1er mars de chaque année , dépôt d'une déclaration au service d'assiette communal	Recensement annuel par les services d'assiette de la commune
		2 à 12 DH/m <sup>2</sup> (zone villa, logement individuel)	2		
Taxe sur les opérations de construction	la superficie au mètre carré couvert (payable une seule fois)	10 à 20 DH/m <sup>2</sup> (pour les immeubles collectifs de logement, immeubles à usage industriel commercial professionnel ou administratif)	20 pour les immeubles collectifs, 17 pour les autres	paiement spontané à la caisse du régisseur communal	
		20 à 30 DH/m <sup>2</sup> (pour le logement individuel)	20		

Taxe sur les opérations de lotissement	coût total des travaux d'équipement hors TVA	3% à 5% du coût	5%	versement spontané à la caisse du régisseur communal
Taxe sur les débits de boissons	les recettes hors TVA	2% à 10 % des recettes	4%	versement spontané à la caisse du régisseur communal trimestriellement
Taxe de séjour	la taxe est due par personne et par nuit	15 à 30 DH pour les maisons d'hôte et hôtels de luxe	30	versement spontané à la caisse du régisseur communal trimestriellement
		10 à 25 DH pour hôtels 5 étoiles	25	
		5 à 10 DH pour hôtels 4 étoiles	7	
		3 à 7 DH pour hôtels 3 étoiles	5	
		2 à 5 DH pour hôtels 2 et 1 étoile	3	
		10 à 25 DH pour clubs privés		
		5 à 10 DH pour villages de vacance		
		3 à 7 DH pour résidences touristiques		
2 à 5 DH pour Motels , gîte, relais et autres établissements touristiques				
Taxe sur les eaux minérales et de table	la taxe est assise sur chaque litre ou fraction de litre	0 ,10 DH par litre ou fraction de litre	0 ,10 DH par litre ou fraction de litre	versement spontané à la caisse du régisseur communal trimestriellement
Taxe sur le transport public de voyageurs	la taxe est assise sur l'activité de transport public de voyageurs en fonction des catégories de véhicule qui en sont affectés	80 à 200 DH (taxis 2ème catégorie)	100	versement spontané à la caisse du régisseur communal trimestriellement
		120 à 300 (taxis 1ere catégorie)	200	
		150 à 400 (cars de moins de 7 places)	400	
		300 à 800 (cars de série C)	800	
		500 à 1400 (cars de série B)	1400	
		800 à 2000 (cars de série A)	2000	
Taxe sur l'extraction des produits de carrières	la taxe est assise sur la quantité extraire des produits de carrière en fonction de la nature de ces produits	20 à 30 DH (pour les roches à usage ornemental et cosmétique...)	90%	versement spontané à la caisse du régisseur communal trimestriellement
		15 à 20 (pour les variétés de marbre )		
		3 à 6 (pour le sable et roche destiné à la construction, les roches destinées à un usage industriel)		

Source : Aziz HANTEM, 2010