

Bernard DAFFLON et Sandra DAGUET ¹

Les transferts financiers au Maroc

**Rapport préliminaire
à l'intention du
de la Banque Mondiale**

*Analyse en économie politique et
institutionnelle
des transferts financiers de l'Etat
aux collectivités territoriales*

Fribourg, 10 décembre 2013

¹ Bernard Dafflon est professeur émérite de finances publiques et de gestion des politiques publiques, université de Fribourg - bernard.dafflon@unifr.ch; Dr Sandra Daguet est économiste indépendante : elle était collaboratrice scientifique auprès de la Chaire de finances publiques au moment de la rédaction de ce rapport. sandra.daguet@unifr.ch.

	<u>page</u>
Introduction	4
Contexte général	4
Enjeux et thématiques de la décentralisation	6
Structure du rapport	10
1 Les transferts de l'Etat aux collectivités : pourquoi, comment ?	11
1.1 Rappel de la méthode	11
1.2 Justification des transferts et typologie des objectifs	14
1.3 Des instruments adaptés aux objectifs	17
1.4 Définitions et critères	20
2 Structure des recettes des collectivités locales	24
3 Les transferts financiers selon les bases légales	28
3.1 Fonds spécial relatif au produit des parts d'impôts affectées aux régions	30
3.2 Part des collectivités locales dans le produit de la TVA	30
3.3 Fonds de développement des collectivités locales et de leur groupement	31
3.4 Fonds de soutien à l'Initiative Nationale pour le Développement Humain	32
3.5 Fonds Hassan II pour le développement économique et social	34
3.6 Fonds de péréquation et de développement régional	35
3.7 Synthèse des transferts financiers selon les bases légales et commentaires	36
4 Les transferts financiers dans la pratique	41
4.1 Fonds spécial relatif au produit des parts d'impôts affectées aux régions	41
4.2 Part des collectivités locales dans le produit de la TVA	44
4.2.1 Le système de répartition de 1986 à 1995	44
4.2.2 Le système de répartition de 1996 à 2001	45
4.2.3 Le système de répartition dès 2002	50
4.2.4 Commentaires	53
4.3 Fonds de développement des collectivités locales et de leur groupement	59
4.4 Fonds de soutien à l'Initiative Nationale pour le Développement Humain	60
4.5 Fonds Hassan II pour le développement économique et social	61
4.6 Fonds de péréquation et de développement régional	61
5 Feuille de route TVA	62
Annexe 1 La péréquation des ressources	73
Annexe 2 La péréquation des besoins / des coûts	75

Liste des abréviations

BM	Banque mondiale
BO	Bulletin officiel
CAS	Compte d'affectation spéciale
CCR	Commission Consultative de la Régionalisation
CL	Collectivité locale
CT	Collectivité territoriale
DGCL	Direction générale des collectivités locales
FFF	Fonctions, finances, fonctionnaires
FEC	Fonds d'équipement communal
INDH	Initiative nationale pour le développement humain
IR	Impôt sur le revenu
IS	Impôt sur les sociétés
KDH	Milliers de dirham
TAV	Taxe annuelle sur les véhicules
TGR	Trésorerie générale du Royaume
TTT	Tâches, temps, territoires
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

INTRODUCTION

Contexte général

En juillet 2011, le peuple marocain s'est doté d'une nouvelle constitution, tournant historique dans le processus de décentralisation. Douze articles sont consacrés à la décentralisation au Titre IX intitulé « Régions et autres collectivités territoriales ». La constitution consacre ainsi les grands principes de la régionalisation avancée, recommandés par la Commission Consultative de la Régionalisation (CCR), tels que la création de conseils régionaux élus, la mise à niveau sociale des régions, une approche d'évaluation des besoins pour résorber les déficits majeurs, une réforme en profondeur des finances locales, le principe que tout transfert de compétence aux régions doit s'accompagner de ressources correspondantes. La priorité de la mise en œuvre de la réforme de la décentralisation a été réaffirmée lors du discours du trône le 30 Juillet 2012. La présente étude s'inscrit dans ce contexte et celui de la réforme des finances locales, mais en limitant le champ d'investigation au système de transferts et de péréquation.

La mise en œuvre de la constitution et de la stratégie de la régionalisation avancée implique une profonde réorganisation des collectivités locales au Maroc. On compte actuellement² : 16 régions ; 13 préfectures³ ; 75 provinces et 1503 Communes dont 221 Communes urbaines et 1282 communes rurales. La distribution territoriale est fortement inégale. Les régions comprennent de 2 à 9 provinces. Les provinces, elles, comprennent de 13 à 241 communes, variant de 2 à 27 communes urbaines et de 8 à 215 communes rurales. Elles emploient près de 150 000 agents dont 60% dans les Communes urbaines et 23% dans les Communes rurales et réalisent près de 15% de l'investissement public⁴.

Le titre IX et l'article 135 de la nouvelle constitution maintient le découpage en régions, préfectures, provinces et communes, tout en renforçant sensiblement le rôle des régions, dont les membres du conseil sont élus au suffrage universel et qui bénéficieront d'une plus large autonomie. Elles constituent ainsi, avec les communes, des personnes morales de droit public et gèrent démocratiquement leurs affaires.

Dans le cadre des réflexions engagées sur la régionalisation avancée, la Commission Consultative de Régionalisation (CCR) a proposé un projet de régionalisation qui accorde à la région un rôle central dans la définition des politiques économiques et sociales et dans la prise

² Livre III CCR -2009. Dans le document reçu de la DGCL pour 2009, il y a 75 provinces.

³ Les préfectures sont-elle des collectivités territoriales (ci-après CTs) au sens de la décentralisation ou bien des organismes déconcentrés de l'administration (respectivement des ministères ou du gouvernement) centrale ? Cela signifierait alors que seules les régions et les communes sont les CTs. En outre, la terminologie doit être précisée : si le titre IX de la Cst parle des régions et des autres CTs, c'est bien que les régions font partie des CTs. Mais cela signifierait ipso facto que les collectivités locales (ci-après CLs) sont seulement les communes et groupement de communes. Or la loi 45-08 mentionne à l'article 2:

- collectivités locales : la région, la préfecture ou la province, la commune urbaine et la commune rurale ;
- groupement : le comité inter-régional de coopération, le groupement de collectivités locales.

⁴ Aperçu du secteur local - Fonds d'Equipement Communal (FEC), <http://www.fec.org.ma/PageFr.aspx?id=91>

de décision au niveau territorial. Elle propose également un découpage du territoire national en 12 régions au lieu de 16.

Les ressources des collectivités locales et de leurs groupements sont définies par la loi n° 45-08 relative à l'organisation de leurs finances. Son chapitre 2, article 30 énonce « Les ressources des collectivités locales comprennent: (1) les impôts et taxes que la collectivité locale est autorisée à percevoir par la législation en vigueur; (2) les redevances et rémunérations pour services rendus; (3) les ressources provenant du transfert de la part des impôts et taxes de l'Etat affectée aux collectivités locales; (4) les subventions accordées par l'Etat ou par d'autres personnes morales de droit public; (5) le produit des emprunts autorisés; (6) les revenus de la propriété et des participations; (7) les fonds de concours; (8) les dons et legs et (9) les recettes diverses et autres ressources prévues par les lois et règlements ».

En fait, la décentralisation s'est accompagnée dans le passé par la mise en place d'un dispositif pour la mobilisation des ressources au niveau local avec trois volets de sources de financement: (1) le recours à des impôts, des taxes et des redevances d'utilisation que les collectivités locales ont été habilitées à prélever; (2) le transfert de ressources fiscales collectées par l'Etat et (3) le recours à des ressources d'emprunt.⁵ Ces ressources étaient constituées principalement en 2009 de 57% de dotations (TVA et IS/IR – impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu), 25% de fiscalité locale, 11% des recettes du domaine et Fonds de concours et 7% d'emprunts.

C'est dans ce contexte général que la Banque Mondiale nous a demandé d'étudier la question des transferts financiers allant du centre vers les collectivités locales d'un double point de vue: d'une part dresser l'état des lieux, d'autre part examiner quelles améliorations pourraient, le cas échéant, être apportées au système.

Les *transferts financiers* sont les flux financiers entre le centre et les collectivités territoriales décentralisées (CTs). Dans la théorie du fédéralisme financier, les transferts peuvent poursuivre différents objectifs, présentés dans la section 1-4 du présent Rapport : incitation, compensation, correction, partage et péréquation. Les transferts financiers marocains seront analysés à l'aide de cette typologie dans la section 5.

Selon l'art. 135 de la Constitution de 2011, « *Les collectivités territoriales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Elles constituent des personnes morales de droit public et gèrent démocratiquement leurs affaires. Les Conseils des régions et des communes sont élus au suffrage universel direct. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant, en substitution d'une ou plusieurs collectivités mentionnées à*

⁵ Du point de vue des finances publiques, il faut éliminer toute définition qui assimile l'emprunt à une ressource : le faire crée plus de problèmes qu'il n'en résout. L'emprunt n'est pas une ressource : c'est un moyen de financement, promesse d'impôts futurs pour le remboursement, impôts qui eux sont la vraie ressources. Voir DAFFLON B., 1998, *Gestion des finances publiques locales*, 2ème édition, Economica, Paris ; ainsi que Dafflon et Beer-Tòth, "Managing Local Public Debt in Transition Countries: an Issue of Self-Control", in *Financial Accountability and Management*, 25 (3), August 2009, pages 337-365.

l'alinéa premier».⁶ L'article 143 spécifie : « *Aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre* ». Les régions, préfectures et provinces, communes urbaines et rurales sont donc des collectivités territoriales. Cependant, les textes de loi concernant les finances et les transferts parlent de collectivités locales (par exemple la Loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements, art. 2). Bien que cela soit source de confusion⁷, cette dernière dénomination sera retenue dans le rapport, le terme « communes » étant utilisé lorsque seul l'échelon local est concerné.

Au sens normatif, seules les régions et les communes, qui ont des conseils élus, sont des juridictions décentralisées. Sans autorités élues aux urnes, les provinces et les préfectures constituent des entités déconcentrées, toujours au sens normatif. Cependant, considérant que les textes de lois, et notamment l'article premier de la loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales stipule que : « *Les préfectures et les provinces sont des collectivités locales, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière* », les régions, provinces et préfectures, communes urbaines et rurales sont donc considérées dans ce rapport comme des collectivités locales.⁸

Enjeux et thématiques de la décentralisation

Bien que le présent Rapport se limite à la thématique des transferts financiers entre les niveaux de gouvernement, il importe de placer ce thème dans le contexte général de la décentralisation. En effet, une approche pertinente des systèmes de transferts dans un Etat décentralisé ne peut se faire qu'avec la connaissance précises des interrelations qui existent en amont avec le régime fiscal et le code des impôts, dont ils dépendent pour le financement, ainsi qu'avec l'état de la répartition des tâches et des compétences entre le centre et les collectivités locales, que les transferts servent à financer. Sans ces connaissances en amont, l'analyse ne peut être que partielle⁹ et ses conclusions provisoires. C'est la principale restriction à la présente étude.

Les enjeux de la décentralisation sont déclinés en cinq thématiques représentées dans le Schéma 1, qui les distribue dans leur séquence chronologique (en vertical) et en temps (horizontal).

⁶ Cette disposition pose un réel problème de cohérence et de fondement : le Maroc connaît ainsi deux catégories de CTs, celles dont l'existence est fondée par la Constitution, et celles qui auraient été ou seraient créées par la loi.

⁷ En effet, le terme de « collectivités locales » devient alors à la fois un terme générique, qui remplace celui de « collectivités territoriales » et un terme spécifique valant pour le niveau local des communes. Ce double usage crée de nombreuses confusions dans la pratique et devrait être banni. Toutefois, le présent Rapport ne s'adressant qu'à la question des transferts financiers, et non pas à la thématique plus générale de la décentralisation, nous avons maintenu la terminologie « officielle » marocaine, tout en précisant dans le texte l'échelon concerné.

⁸ D'où une deuxième source de confusion entre les entités déconcentrées du gouvernement et de l'administration centrale et les collectivités décentralisées.

⁹ Ce constat est aussi celui de Bouvier et Esclassan, 2007, pages 11 et ss. Dans leur mémoire "Inscrire la répartition de la dotation TVA dans le cadre d'une bonne gouvernance financière locale au Maroc", Paris, 15 novembre 2007 ; document reçu en octobre 2013 de la DGCL.

Dans la logique séquentielle, il importe de commencer par définir l'architecture institutionnelle pour fixer le découpage territorial et l'organisation des collectivités. Le partage des compétences et celui des ressources s'ensuivent et ils sont concomitants. La combinaison des ressources, entre ressources propres et transferts financiers est discutée presque en parallèle puisqu'il en va de l'équilibre budgétaire des CTs. Le léger décrochage sur la droite du bloc 5 indique cependant qu'il faut d'abord connaître les principes et l'essentiel de la fiscalité locale, garante d'autonomie financière, avant d'aborder la question des transferts. Deux domaines sont transversaux : les questions d'organisation budgétaire et de formation des capacités territoriales.

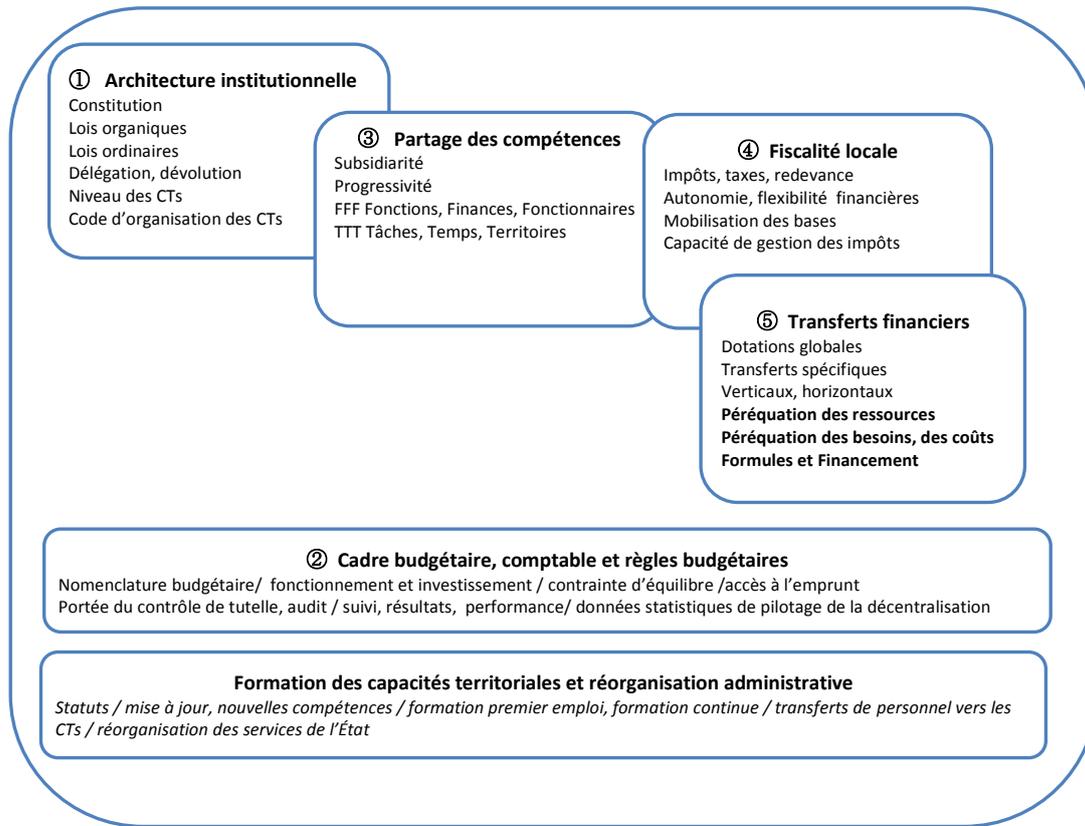
La première démarche est relative à l'architecture institutionnelle. Il ne s'agit pas ici d'élaborer la constitution ou les lois organiques, posées en amont, mais de prendre en compte cette architecture pour mettre en œuvre la décentralisation. Ainsi, on part du principe que le débat sur le nombre d'échelons territoriaux (régions, communes, etc) a été fait et le résultat se trouve inscrit dans la constitution. L'étude pratique de la décentralisation part de cet acquis. De même pour le processus décisionnel ou l'organisation des CTs, débattus et fixés en amont et servant de base opérationnelle. Cela ne signifie pas que l'architecture institutionnelle est immuable dans le temps. Il est possible que des considérations de dévolution ou de déconcentration dans le processus de décentralisation justifient des ajustements institutionnels, dont l'opportunité serait à analyser comme conséquence.

Dès lors que le cadre institutionnel est donné, les deux thèmes "jumeaux" sont la répartition des compétences et des ressources. "Jumeaux" parce que la dévolution de compétences aux CTs doit s'accompagner d'une attribution de ressources propres ou, au moins, de dotations budgétaires globales. En outre, une délégation de compétences allant du centre aux CTs ne devrait pas se faire sans réflexion sur les moyens financiers correspondants dont disposeront lesdites CTs. Dans l'espace " temps", le partage des compétences intervient avant celui des ressources. On utilise l'acronyme FFF pour Fonctions, Finances, Fonctionnaires, signifiant que le F de Fonctions précède le F de Finances parce que la logique veut qu'on répartisse les moyens financiers en fonction des compétences attribuées aux CTs et non l'inverse (décentraliser des ressources et se demander ce qu'elles vont financer). Fonctions d'abord, finances ensuite. Le dernier F rappelle la nécessité de Formation des capacités territoriales.

Les questions de solidarité et de péréquation, mises en évidence en caractères gras, sont incluses dans les transferts tout en observant leur position particulière. Accorder des compétences fiscales aux collectivités locales ne doit pas faire oublier que celles-là s'exercent sur des bases d'impôts différentes en raison des niveaux de développement et d'activité économiques locaux. Cela signifie des disparités qu'il s'agit de combler en partie si l'on ne veut pas créer des déséquilibres sociaux dans un pays. Or, la péréquation fait partie du thème des transferts, tout en étant organisée de manière ciblée pour combler les disparités de ressources. Les mêmes arguments valent du côté des dépenses : si l'accès à un certain nombre de services de base veut être garanti sur l'ensemble du territoire national (pour les

compétences alors dites « déléguées »), des différences de besoins et de coûts vont apparaître à hauteur des exigences du centre pour lesdits services. Il faut donc coordonner la délégation des compétences et péréquation des besoins /des coûts pour donner cohérence à ces deux thématiques.

Schéma 1 Les grands thèmes de la décentralisation



Deux thématiques sont transversales : le cadre budgétaire et la formation des capacités territoriales. Le premier thème transversal est l'ancrage du cadre budgétaire. Il concerne la logistique concrète du système budgétaire, fiscal, comptable et administratif qui permet de classer les opérations financières découlant des dépenses publiques locales, reflète des services fournis, et des recettes. Le pilotage de la décentralisation ne peut se faire que si le système comptable est organisé de façon cohérente, fournit des informations vérifiées et vérifiables, permet une déclinaison correcte des dépenses et des recettes à la fois selon les responsabilités déléguées et dévolues et selon la nature même des opérations comptables. Le système comptable doit également déboucher sur une statistique permettant de mesurer les progrès de la décentralisation. Enfin, le système comptable doit être institutionnalisé de manière suffisamment simple pour permettre la participation démocratique au niveau local et asseoir la responsabilité budgétaire – ce n'est donc pas qu'un exercice de technique comptable. Ces exigences sont primordiales et s'inscrivent en parallèle à la démarche décentralisatrice.

Enfin, l'opérationnalité de la décentralisation doit être prise en compte. Est en jeu ici la formation des cadres administratifs et techniques des CTs ainsi que le passage de la déconcentration à la décentralisation, que les tâches soient déléguées ou dévolues. Cette dimension n'est pas numérotée à dessein. Il n'y a pas une formation des capacités territoriales

mais des formations : on entend par là que dans chacun des cinq thèmes décrits précédemment, les compétences et l'expertise demandées varieront d'une tâche à l'autre, administrative ou technique, fiscale ou budgétaire. Il faut donc aborder cette question de manière spécifique non pas en un bloc, mais sous chaque thème. La barre transversale dans le schéma est là simplement pour marquer ce besoin et éviter d'oublier ces questions dans l'analyse de détail des thèmes, principalement en vue de l'opérationnalisation de la décentralisation.

Structure du rapport

Le présent rapport débute par une partie théorique sur les transferts financiers dans la théorie du fédéralisme financier. Ce premier chapitre permet de situer les transferts par rapport à la problématique de la décentralisation et donne les outils nécessaires à l'analyse. Le deuxième chapitre présente brièvement la structure des recettes des CTs afin d'illustrer la part importante des transferts dans ces recettes. Le troisième chapitre analyse de manière détaillée, en économie institutionnelle, les bases légales des transferts financiers marocains. Ce chapitre permet d'une part de cerner la place des transferts dans les bases légales marocaines – et donc le champ d'analyse - et d'autre part sert de référentiel pour mesurer les écarts entre les textes légaux et la pratique. Ce qui est réellement appliqué est décrit dans le chapitre 4, analysé et comparé au référentiel. On peut ainsi mesurer l'écart entre objectifs et mise en œuvre, non pas par rapport à un modèle théorique supposé idéal, mais par rapport à un référentiel contextualisé à la situation marocaine. Le chapitre 5 conclut par des propositions plus restreintes en ce qui concerne les transferts et spécialement la distribution des parts de TVA aux communes.

1 LES TRANSFERTS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS: POURQUOI, COMMENT ?

Les relations financières entre niveaux de gouvernements apparaissent souvent très complexes. Elles reposent en général sur l'empilement d'une multitude de dispositifs, institués à des dates diverses, et qui relèvent de logiques différentes, voire contradictoires. Les dispositifs techniques en paraissent souvent si obscurs que bien des élus s'y perdent ou y voient un « rideau de fumée », avantageux pour ceux qui en connaissent les arcanes, et au détriment des autres. L'analyse des dispositifs de transferts financiers entre niveaux de gouvernements n'est pourtant pas une tâche insurmontable dès lors que les objectifs, et les modalités techniques des transferts sont correctement définis. Un effort de clarification préalable est indispensable.

La section ci-après répond à ce besoin. Après avoir rappelé la méthode d'analyse (1.1), sont examinés en premier lieu la justification de l'utilisation des transferts financiers entre niveaux de gouvernements et la typologie des objectifs qui leur sont assignés (1.2 Justifications des transferts et typologie des objectifs). L'adéquation entre instruments et objectifs, indispensable, est soulignée dans une deuxième sous-section (1.3), suivie de l'analyse des modalités des transferts et leur classification dans un troisième temps (1.4 Définitions et critères).

1.1 Rappel de la méthode

La démarche analytique se fonde sur trois matrices organisées chacune sur le modèle du Tableau 2, dont la séquence est inchangée :

- matrice 1 : inventaire des bases institutionnelles et légales ;
- matrice 2 : restitution des pratiques du terrain ;
- matrice 3 : données chiffrées et informations statistiques disponibles.

Dresser l'inventaire des transferts financiers consiste d'abord à repérer quelles sont les bases légales et les systèmes de transferts existants, puis à les répertorier selon leur justification économique ou en recourant à une typologie combinant cinq critères. Ces informations sont contenues dans les colonnes 2 (*design*) et 3 (*benchmark*) de la matrice d'analyse du Tableau 2.

Tableau 2 Matrice d'analyse des transferts financiers

Type de transfert	Disposition légale (<i>Design</i>)	Référence (<i>Benchmark</i>)	Écart col. 2 et 3	Autre type d'intervention, coût d'opportunité	Analyse de terrain	Écart entre objectif et réalité du terrain
1	2	3	4	5	6	7
Transfert 1 - décider - exécuter - contrôler - sanctionner						
Transfert 2 - décider - exécuter - contrôler - sanctionner						
...						

La première forme de classement, selon (i) la justification économique, doit expliciter l'objectif du transfert, analyser l'adéquation de la mesure à l'objectif et prendre la mesure de la performance. Selon la typologie, on distingue d'abord (ii) les transferts de fonctionnement et ceux liés à l'investissement, puis successivement, selon l'utilisation, (iii) le mode de calcul (examiner et si possible écrire les formules spécifiques et la mesure des indicateurs des diverses formes de transferts), (iv) la disponibilité des fonds et (v) le résultat attendu.

Analyse en économie institutionnelle

Les informations rassemblées sont ensuite examinées du point de vue de l'économie politique puis confrontées à la réalité du terrain.

Pour simplifier et cadrer l'analyse institutionnelle, nous avons établi une séquence « décider-exécuter-contrôler-sanctionner » : qui décide quoi, comment et quand ? Qui exécute quoi, comment et quand ? Qui contrôle quoi, comment et quand ? Qui sanctionne quoi, comment et quand ?

L'analyse de terrain ajoute des préoccupations de capacités et de contraintes managériales : les CTs ont-elles participé au *design* des objectifs et des moyens, sont-elles en mesure de les comprendre (c'est-à-dire de confronter les objectifs macro-économiques à leurs intérêts locaux) ; ont-elles les ressources permettant de gérer la boîte à outils ?

Les colonnes 4 et 7 renferment les conclusions de l'analyse institutionnelle et de la vérification sur le terrain. L'écart entre le *design* des transferts financiers et la grille de lecture de référence sert avant tout à établir si l'organisation matérielle des transferts financiers

(montant à disposition, formule de répartition, modalités de mise en œuvre) est en adéquation avec les objectifs et instruments figurant dans les dispositions légales. En bref, la loi est-elle bien ou mal conçue compte tenu de l'objectif visé ? Il ne s'agit pas d'une mesure monétaire, mais d'une appréciation fondée sur un argumentaire économique de référence repris de Dafflon et Madiès (2008, pp. 74-85). La référence étant la même quel que soit le pays étudié, il faut encore contextualiser les situations particulières, ce que prévoit explicitement la colonne 5 de la matrice. La colonne 7 établit les divergences entre *design* et pratiques : en clair, l'application de la loi sur le terrain est-elle effective ? Dans quelle mesure les réalisations répondent-elles aux attentes ? Comment les CTs se réapproprient-elles objectifs et instruments selon leurs préférences ? Les buts et moyens sont-ils détournés par des stratégies locales ?

Asymétrie d'information, aléa moral, évaluation du risque

L'appréciation donnée dans la colonne 7 du Tableau 2 doit être coordonnée et harmonisée pour le pays soumis à examen. Trois questions devraient alors être traitées – information, aléa moral et risque – sous quatre angles : décision, mise en œuvre, contrôle de performance et sanction. Cette nomenclature n'est pas exhaustive : elle peut être revue, complétée ou corrigée pour chaque étude de cas au fur et à mesure de l'expérience acquise sur le terrain. Le Tableau 3 sert de cadre de travail.

Tableau 3 Matrice de transfert financier n° X (à spécifier)

	Information	Aléa moral	Risque
Décision			
Mise en œuvre			
Contrôle			
Sanction			

Par information, on entend les informations requises et disponibles pour la mise en œuvre des transferts et les stratégies déployées à cet effet. L'expérience acquise dans d'autres expertises de décentralisation montre par exemple que :

- i)* les objectifs des transferts financiers ne sont que vaguement explicités par le législateur, un flou qui laisse une marge de manœuvre dans les applications ultérieures ;
- ii)* l'objectif n'est pas forcément énoncé mais a été ajusté (et justifié *a posteriori*) de manière plus ou moins adéquate par rapport aux moyens et formules de répartition mises en place ;
- iii)* les transferts se font non pas sur la base de formules répondant à des critères explicités, non manipulables et inscrits dans une base légale, mais sur des bases de calculs *ad hoc*.

Par *aléa moral*, on entend les incitations des différents niveaux de collectivités à profiter rationnellement de l'ignorance dans laquelle se trouvent les autres niveaux de gouvernement

relativement à leur comportement. Il est évident qu'il existe une relation directe et proportionnelle entre l'information disponible et l'aléa moral. L'aléa moral est fortement réduit si le *design* est clairement explicité et repose sur des données vérifiables et non manipulables par le donneur ou les CTs bénéficiaires. Inversement, plus le *design* est flou, mieux son application est ouverte à des comportements stratégiques. Là encore, l'expérience montre que, dans les situations floues, ce sont les « bureaux » (ministères et départements en ligne) qui tirent avantage de la situation, avec un résultat qui est plus proche de la déconcentration que de la dévolution.

Par *risque*, on entend la variabilité constatée et prévisible des montants des transferts financiers (risques liés au mauvais *design* du transfert, risques liés à l'activité économique, risques liés à la « capture » par les échelons supérieurs, risque politique, etc.). À titre d'exemple, un *design* risqué de transfert est celui d'une subvention d'investissement qui participe largement au financement de l'équipement, mais ignore ensuite les coûts récurrents qui naissent de l'investissement (coûts d'entretien de l'équipement et coûts du BCL que ce nouvel investissement permet). En présence de transferts financiers relatifs aux opérations d'investissement, un réflexe d'analyste consiste à vérifier s'ils sont coordonnés avec des transferts de fonctionnement, sur le long terme, ces derniers transferts étant directement liés aux coûts récurrents qui s'ensuivent. Sans coordination, deux situations peuvent survenir : soit une CT ne s'engage pas, sachant qu'elle n'aura pas les moyens ultérieurs d'exploiter l'équipement – et c'est l'échec de la politique incitative voulue ; soit la CT s'engage les yeux fermés, sachant qu'elle peut ensuite forcer le gouvernement central à couvrir l'impasse budgétaire qui résultera (*bail-out*), ce qui est la négation de toute responsabilité budgétaire allant de pair avec la décentralisation.

1.2 Justifications des transferts et typologie des objectifs

Rien en général ne requiert que les dépenses effectuées par les CTs doivent être couvertes dans leur intégralité par des ressources propres. Il n'y a aucune justification pour qu'il en soit ainsi, même dans un contexte de décentralisation (au sens de délégation). Plus précisément,

- i) il est logique que les tâches *choisies* par les CTs soient financées intégralement par des ressources propres;
- ii) certaines tâches spécifiques doivent être financées au moyen de redevances perçues sur les usagers;
- iii) enfin, les dépenses mises à la charge des collectivités, mais qui relèvent de compétences qui leur sont déléguées par le gouvernement central, doivent être financées soit par des produits d'impôts transférés ou/et par des transferts financiers en provenance du gouvernement central.

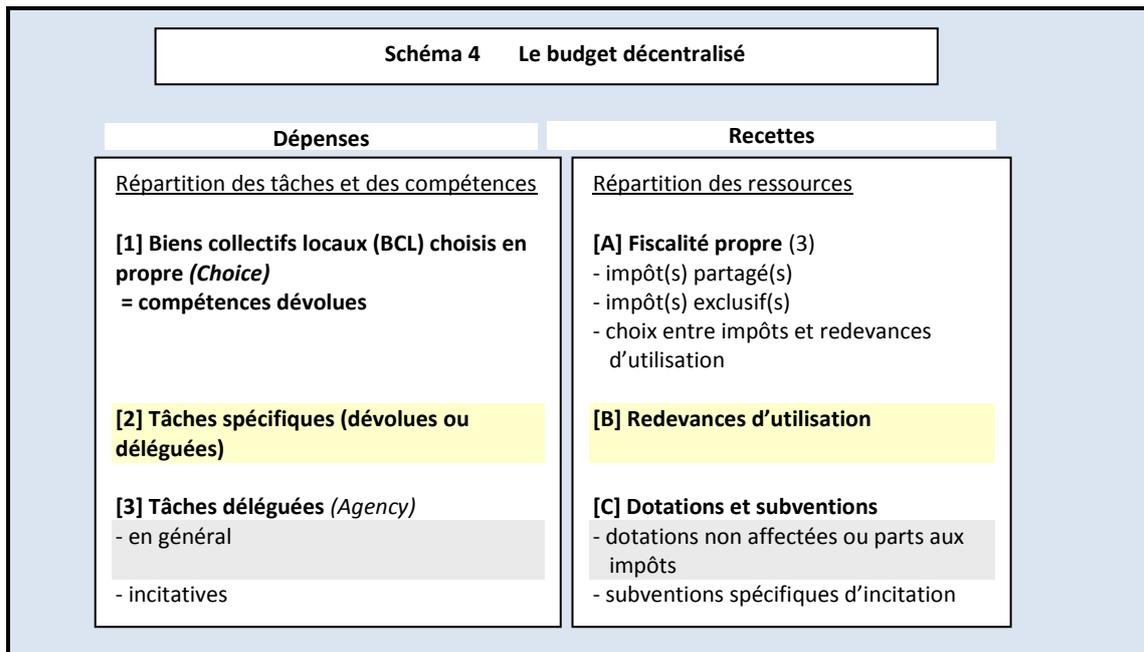


Schéma 5 Déséquilibres possibles

<p><u>Déséquilibre structurel</u></p> <p>[4] entre ressources et charges :</p> <p>discordance entre tâches et ressources uniformité du système fiscal impasse budgétaire</p>	<p>[D]</p> <p>dotations budgétaires supplémentaires idem idem, ou système de coefficients d'impôt (centimes additionnels)</p>
<p><u>Déséquilibre local</u></p> <p>de charges /de besoins</p> <p>[5] effets de débordement, d'encombrement</p> <p>[6] disparité des besoins disparités des coûts</p> <p>[7] de ressources insuffisance de richesse (de base) fiscale</p>	<p>[E] subventions de correction idem</p> <p>[F] péréquation des besoins idem</p> <p>[G] péréquation des ressources</p>

Dans la pratique, de nombreux déséquilibres peuvent apparaître qui justifient des ajustements entre les sous-catégories du budget (schéma 4). Si l'on part du principe que les redevances d'usagers doivent couvrir les coûts de fourniture des services spécifiques ([B]=[2]),

- il se peut que les ressources fiscales [A] attribuées aux CTs excèdent les coûts de fourniture des services que les collectivités ont choisi de fournir en propre [1], un

excédent apparaît ($[A]>[1]$), qui permet de réduire le recours aux transferts financiers, ($[C]<[3]$) tout en maintenant un équilibre budgétaire ($[A]+[C] = ([1]+[3])$);

- il se peut également que les dotations et parts d'impôts transférés soient insuffisantes ou excèdent le coût des tâches transférées ($[3]\neq[C]$), ce qui fera apparaître un déficit (ou un excédent) qui devra alors être compensé par un alourdissement (ou un allègement) de la fiscalité propre;
- enfin, il se peut également que les redevances d'usagers ne couvrent pas complètement les coûts de fourniture des services publics locaux ($[B]<[2]$). Dans ce cas, il faut faire recours aux réserves, si elles existent et ont été constituées dans les années antérieures par le versement de l'excédent ($[B]>[2]$) dans un fonds à cet effet. Faute de réserve, le découvert ($[2]-[B]$) doit être payé en diminution des impôts $[A]$ ou des transferts reçus $[C]$, ce qui fait autant de montant indisponible pour la fourniture d'autres services.

L'origine de ces déséquilibres est elle-même variée (schéma 5). Elle peut provenir soit d'un désajustement **structurel [4]** donc commun à toutes les collectivités, entre les moyens financiers dévolus aux CTs et le coût de fourniture des services, soit d'un désajustement **local [5], [6] et [7]** lié à la situation spécifique d'une collectivité particulière.

Le désajustement structurel **[4]** trouve son origine soit dans l'insuffisance des ressources fiscales transférées aux collectivités (si les bases d'imposition sont trop étroites, ou les taux trop faibles ou encore si le gouvernement central impose un taux uniforme) ou encore si l'équilibre entre charges transférées et compensations financières est rompu (impasse budgétaire). Le moyen de le rétablir consiste alors soit à doter les CTs de ressources supplémentaires soit de transferts financiers adéquats **[D]**.

Les déséquilibres peuvent être également **locaux** au sens où ils résultent de la situation propre de la collectivité. Ces déséquilibres peuvent avoir diverses origines qu'il convient de cerner pour cibler au mieux le type de transfert efficace :

- le périmètre de fourniture des services collectifs de proximité dépasse les limites de la collectivité, et engendre des effets de débordement ou d'encombrement **[5]**;
- autre cas du côté des conditions de fourniture de biens et services, si la situation de la collectivité (par exemple une topographie difficile, une densité démographique très faible, une structure démographique comportant beaucoup d'enfants ou de personnes âgées...) rend la fourniture de biens plus coûteuse **[6]**, toutes choses étant égales par ailleurs, donc dépasse les moyens financiers de la collectivité.
- Ou bien encore si la collectivité souffre d'une insuffisance de « potentiel fiscal » **[7]**. Des transferts de ressources (K et M), péréquatifs ou non doivent alors compenser ces déséquilibres.

1.3 Des instruments adaptés aux objectifs

Pour remédier à ces déséquilibres, on peut agir sur la répartition des tâches entre les niveaux de gouvernement, on peut redéfinir les compétences fiscales (nouvelle répartition des impôts, nouvelles marges de manœuvre). On peut également, et c'est le cas le plus fréquent, recourir à des transferts financiers. En effet, les ajustements par les transferts financiers sont plus faciles à mettre en œuvre, politiquement et institutionnellement, qu'une nouvelle répartition des tâches ou des ressources.

On dénombre quatre catégories de transferts financiers, représentés dans le schéma 5: les transferts généraux à but de financement, en **[C]** et **[D]**; les subventions d'incitation, en **[C]**; les subventions correctrices **[E]** et les subventions de nature péréquative (péréquation des besoins ou des coûts en **[F]**, péréquation des ressources en **[G]**. Ce classement introduit une première relation entre les objectifs (financement, incitation, correction, péréquation) et le *design* du transfert qu'il faut ajuster en conséquence.

Plusieurs motifs justifient des transferts financiers entre échelons de gouvernement et entre collectivités territoriales. Le Tableau 6 présente un panorama simplifié des arguments possibles. La première colonne énumère les raisons de l'action par le biais des transferts financiers, sachant comme cela a été exposé ci-dessus que d'autres mesures structurelles sont envisageables, et devraient être examinées d'abord: elles sont indiquées dans la deuxième colonne "démarche alternative". Le Tableau 6 est distribué en six blocs qui groupent les principaux motifs d'intervention.

(1) Les transferts financiers de la première catégorie servent au financement des tâches déléguées aux CTs. Les transferts visent à dédommager la collectivité locale quand celle-ci est tenue de remplir une fonction pour le compte de l'échelon de niveau supérieur, comme la fourniture d'un service de base sur l'ensemble du territoire conformément aux exigences du gouvernement central.

Ces transferts visent également à corriger les déséquilibres verticaux. Cela est particulièrement le cas quand les ressources propres des collectivités publiques décentralisées sont insuffisantes pour que ces dernières soient en mesure de financer les dépenses qui sont de leur compétence.

(2) Les transferts incitatifs visent à modifier les choix budgétaires des entités qui en bénéficient pour les orienter vers des prestations souhaitées par le niveau de gouvernement qui paie. Ils sont généralement associés à des prestations particulières, que le bénéficiaire devrait fournir selon des niveaux qualitatifs et quantitatifs fixés par le payeur.

Tableau 6 La justification économique des transferts intergouvernementaux

Justifications	Démarches alternatives	Type de transfert proposé
1. Transferts à but généraux de financement; déséquilibre fiscal vertical		
<ul style="list-style-type: none"> • discordance entre tâches et ressources 	nouvelle répartition des tâches/ressources, décentralisation fiscale ou impôts partagés	subventions globales forfaitaires (ou spécifiques, avec les montants calculés selon les besoins)
<ul style="list-style-type: none"> • impasse budgétaire 	nouvelle répartition des tâches (solution pour le long terme) ou impôts partagés	(<i>partage</i>)
<ul style="list-style-type: none"> • le centre accapare l'impôt; • taux d'impôt du niveau central est trop élevé 	impôts partagés, augmentation de la souveraineté fiscale des niveaux décentralisés	à éviter: subventions <i>ex post</i> de type « sauvetage financier»
<ul style="list-style-type: none"> • assiette fiscale limitée ou faible, dans un système fiscal uniforme 	décentralisation fiscale ou impôts partagés	
<ul style="list-style-type: none"> • recettes fiscales limitées ou faibles (lorsqu'on admet un certain niveau de concurrence fiscale entre juridictions) 	harmonisation fiscale matérielle (abandon de la concurrence fiscale)	subventions globales forfaitaires (<i>partage</i>)
2. Subventions d'incitation; normes minimales / biens sous tutelle / priorités nationales		
<ul style="list-style-type: none"> • normes dictées par le centre pour faciliter la mobilité des facteurs de production • pour défendre les intérêts des minorités 		subventions spécifiques conditionnelles (<i>compensation</i>)
<ul style="list-style-type: none"> • imposition des préférences centrales sur le niveau cantonal et communal, dans l'intérêt du bien-être national 		subventions spécifiques forfaitaires (<i>incitation</i>)
3. Subventions correctrices ; effets de débordement		
<ul style="list-style-type: none"> • l'autorité locale ne tient pas compte des bénéfiques/coûts engendrés envers les autres collectivités → production sous-optimale/sur-optimale de services collectifs de proximité 	réorganisation des structures territoriales préexistantes pour établir une correspondance entre les dimensions institutionnelle et fonctionnelle; taxe incitative de type « bénéficiaire/payeur»	subventions spécifiques conditionnelles non-rationnées = subventions dite de <i>correction</i> ; à éviter : subventions conditionnelles rationnées
4. Subventions péréquatives ; déséquilibre fiscal horizontal		
<ul style="list-style-type: none"> • distribution inéquitable de ressources naturelles • disparités des capacités financières 	nouvelle répartition des tâches/ressources; collaboration intergouvernementale	subventions globales forfaitaires ; péréquation des ressources (<i>partage, péréquation</i>)
<ul style="list-style-type: none"> • différences des coûts / besoins opportunités de réaliser un rendement d'échelle, pour des raisons démographiques, topographiques, socio-économiques, etc. 		subventions spécifiques conditionnelles, si l'objectif de péréquation se combine avec la demande pour des biens sous tutelle ; péréquation des besoins / des coûts (<i>correction ou compensation</i>)

5. Politiques macroéconomiques		
Stabilisation <ul style="list-style-type: none"> encourager les dépenses cantonales / locales en périodes de récession et les décourager pendant la reprise conjoncturelle 	encourager la participation du secteur privé	récession: subventions spécifiques (pour investissements) forfaitaires (<i>incitation</i>)
Développement régional : <ul style="list-style-type: none"> maintenir ou favoriser des activités économiques dans les cantons / régions périphériques qui ont un potentiel de développement 	aide à la mise en place de conditions cadres ; politiques régionales sectorielles d'encouragement au secteur privé ; soutien aux nouvelles activités	Subventions sectorielles (agriculture de montagne, tourisme, LIM, par exemple (<i>incitation et soutien</i>))
6. Justice redistributive		
- assurances sociales, santé, éducation, aide sociale, attribuées au niveau régional/local pour des raisons d'efficacité		subventions spécifiques forfaitaires

Sources : les auteurs, tiré de Dafflon et Madiès, 2008 : 75-76 et adapté de Musgrave et Musgrave, 1979: 630 ss.; King, 1984: 86-88 et 121-163; Costello, 1993: 112 et 117 ; Shah, 1994; Ahmad et Craig, 1997. Egalement : Conseil de l'Europe, Rapport 74, 2000.

(3) Les transferts peuvent avoir pour objectif de corriger et de compenser les effets externes (de type effets de débordement) liés à la fourniture décentralisée de certaines prestations publiques. Cela est en particulier le cas quand l'aire de consommation des services publics ou le territoire bénéficiaire dépasse les frontières correspondant à l'espace institutionnel qui fournit la prestation ou quand des agents économiques non résidents peuvent bénéficier des services rendus par une collectivité sans en supporter le coût. Les services d'éducation fournis et financés par une région donnée ont par exemple des effets externes positifs sur les autres régions (en particulier si les individus sont mobiles).

(4) Les transferts financiers ont aussi vocation à corriger les déséquilibres horizontaux entre collectivités publiques décentralisées. Les transferts ont alors un rôle de péréquation des ressources, mais aussi des besoins. Ils visent généralement à « égaliser » (rapprocher de la moyenne) les moyens à la disposition des gouvernements locaux afin que ceux-ci puissent offrir une qualité comparable (et dans une même fourchette de coûts) de services publics sur un territoire considéré. Des ressources supplémentaires sont alors transférées aux collectivités qui ont une base d'imposition potentielle plus faible que la moyenne nationale ou des « besoins » plus élevés que la moyenne nationale (par exemple communes situées en zone de montagne).

(5) Les transferts financiers de la cinquième catégorie ont une dimension macroéconomique. Il n'est plus question ici de financement général des budgets décentralisés, ni de compensation, d'incitation ou de correction visant à une meilleure allocation des ressources.

Les effets visés sont globaux. Dans le premier cas – au moins en théorie – le but est d'encourager une demande globale qui serait insuffisante en cas de mauvaise conjoncture économique. Dans le second cas, l'objectif est de piloter des projets de développement régional.

(6) Le sixième bloc concerne les politiques redistributives destinées aux personnes. Ce sont, par exemple, les aides sociales individuelles, les bourses d'étude ou les allocations versées pour enfants. Elles ne sont pas prise en compte dans le cadre de ce Rapport puisqu'elles ne s'adressent pas les CTs comme telles.

1.4 Définitions et critères

La typologie habituelle des dotations et subventions entre niveaux propose de multiples critères pour juger de leurs qualités. Nous en avons retenu trois, selon *l'utilisation*, le *mode de calcul* et la *disponibilité des fonds*, qui peuvent se combiner, comme le montre le Schéma 6.

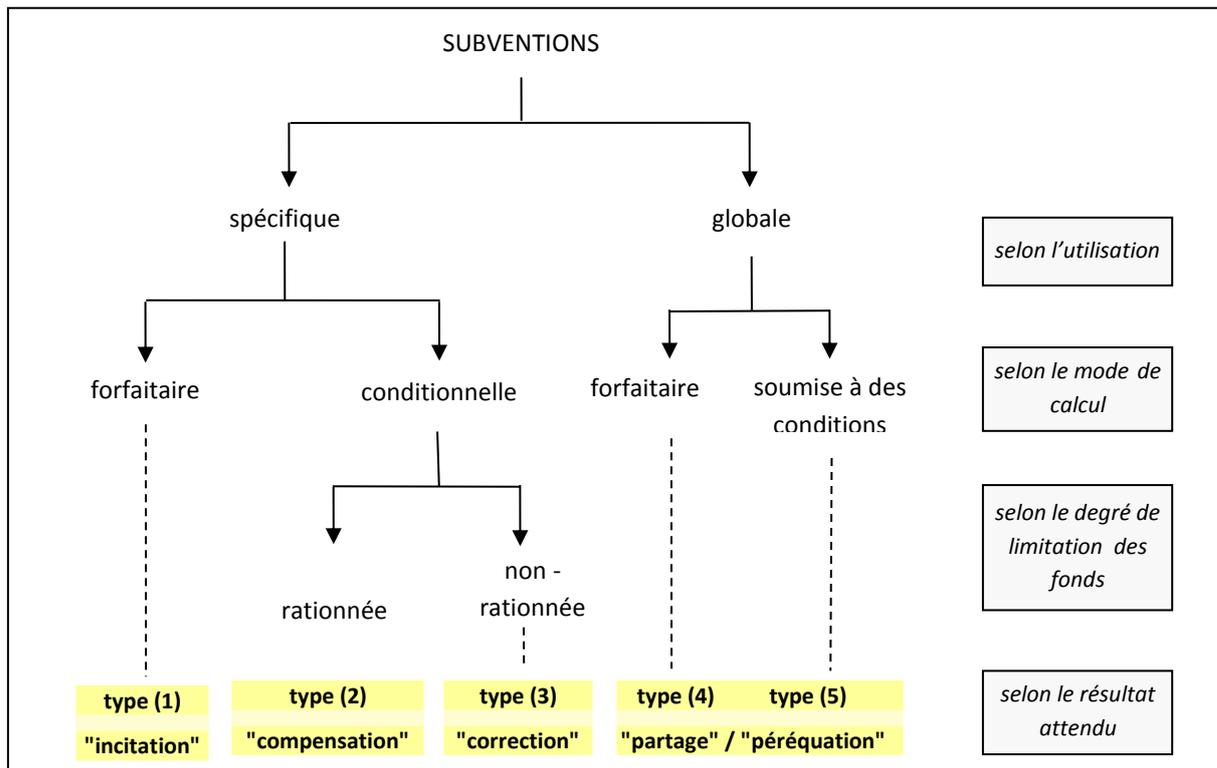
Selon l'utilisation : globale ou spécifique

- globale ("general"/"block"/"unconditional" grants) si le montant est à libre disposition de la collectivité bénéficiaire. En général, le partage des impôts appartient à cette catégorie.
- spécifique ("selective"/"conditional"/"restricted"/"categorical"/"specific" grants) si des critères de sélection limitent l'utilisation du montant en l'affectant à une tâche, à une dépense précisée par la collectivité qui verse la subvention. L'affectation peut être plus ou moins étroite (par exemple : une subvention pour l'enseignement scolaire secondaire est sans doute moins restrictive qu'une subvention pour développer l'usage de l'informatique dans les écoles secondaires)

Selon le mode de calcul : conditionnelle ou forfaitaire

- conditionnelle ou proportionnelle ("matching" grants) à une dépense déterminée lorsque le montant reçu varie en fonction soit du montant de la dépense subventionnée, soit de la part de financement propre que la collectivité bénéficiaire est prête à consacrer à la tâche subventionnée.
- forfaitaire ou non-conditionnelle, non-proportionnelle ("non-matching"/"lump-sum" grants) lorsque la collectivité bénéficiaire reçoit un montant fixe à dépenser (pour la tâche désignée si la subvention est spécifique, mais pas forcément), quelle que soit sa propre participation; lorsqu'il s'agit de partage d'un impôt, si le montant est prédéterminé et garanti en proportion de la recette fiscale.

Schéma 7 La typologie des subventions



Source : Dafflon et Madiès, 2008: 80

Selon le degré de limitation des fonds : rationnée ou non-rationnée

- rationnée ou à guichet fermé ("closed-ended" grants) si les moyens budgétaires totaux mis à disposition par la collectivité donatrice pour une tâche subventionnée sont limités. Mais alors il faut aussi fixer les critères de sélection pour le cas où le total des demandes individuelles excède les moyens mis à disposition.
- non rationnée ou à guichet ouvert ("open-ended" grants) dans le cas contraire à ce qui est décrit dans le paragraphe précédent. En général, cela signifie qu'une collectivité peut percevoir une subvention dès que certaines conditions ou certains critères sont satisfaits : elle y a droit quelle que soit la situation financière de la collectivité qui verse la subvention, cette dernière ne pouvant prétexter sa situation budgétaire ou conjoncturelle pour refuser ou réduire la subvention.

Pour être complet, deux remarques concernant les subventions « globales » et les subventions « conditionnelles » doivent encore être formulées ici :

(i) Même l'octroi d'une subvention globale peut être lié à une ou des « condition(s) » à respecter, par exemple varier en fonction d'un effort à fournir ou d'un seuil budgétaire à respecter (effort fiscal minimal, volume des dépenses propres du bénéficiaire, ou pourcentage fixe des recettes fiscales de la collectivité qui reçoit la subvention).

(ii) Toute subvention conditionnelle est « discriminatoire » au sens où elle favorise les collectivités à capacité financière forte, au détriment des collectivités moins aisées : alors que les premières sont capables de fournir un apport appréciable au financement du projet et, par conséquent, peuvent accéder à des subventions importantes, les dernières ont du mal à satisfaire aux conditions minimales de cofinancement et sont donc souvent exclues du cercle des ayants-droit, même si elles ont des besoins encore plus forts que les collectivités concurrentielles. En d'autres termes, les collectivités bénéficiaires d'une subvention n'ont pas une position égale face à la dépense résiduelle nécessaire pour financer le solde de la dépense après déduction de la subvention. Pour éviter la spirale négative du déséquilibre horizontal, l'inégalité d'accès doit être neutralisée par un système de transferts péréquatifs. Un autre effet pervers de la subvention proportionnelle est qu'elle oblige les collectivités économiquement faibles (et donc dépendantes de transferts) à pousser leurs dépenses vers les domaines prioritaires fixés par le gouvernement qui verse la subvention. En conséquence, la structure des priorités et des dépenses locales risque de se déformer, la marge de manœuvre de la collectivité devient plus étroite – ce qui provoque une tendance vers la centralisation.

Si l'on prend en compte les objectifs des transferts financiers décrit en début de section avec les trois paires de critères mentionnés (utilisation, mode de calcul, disponibilité de fonds), on aboutit à cinq situations typiques, qui correspondent en fait aux résultats attendus (dernière ligne dans le Schéma 7):

1/ Des *incitations* à produire ou à accroître la quantité et la qualité des services collectifs décentralisés peuvent être obtenues par des subventions spécifiques et forfaitaires:

- spécifiques, pour lier l'utilisation des montants reçus à la tâche à encourager ;
- forfaitaires (non conditionnelles), parce que le montant du transfert ne doit pas dépendre de la dépense que la collectivité bénéficiaire serait spontanément prête à consentir pour cette tâche, puisque justement cette dépense est insuffisante.

2/ La *compensation* des besoins et des coûts des services collectifs décentralisés qui doivent respecter les normes des biens tutélaires imposés par le centre pourrait se faire par des subventions spécifiques, conditionnelles et rationnées :

- spécifiques, pour garantir que les dépenses locales se dirigent vers les domaines tutélaires;
- conditionnelles, parce que le calcul du montant dépend de l'écart des besoins ou des coûts par rapport à la norme fixée pour la tâche subventionnée ;
- rationnées, parce que les subventions à guichet fermé exercent une stimulation plus forte sur les dépenses locales que celles à guichet ouvert.

3/ Si l'intervention est de nature **correctrice**, par exemple en ce qui concerne les effets de débordement des bénéficiaires tirés des services collectifs décentralisés, les subventions doivent être spécifiques, conditionnelles et non rationnées:

- spécifiques : c'est-à-dire liées à la tâche qui est à l'origine de l'effet de débordement;
- conditionnelles : c'est-à-dire proportionnelles aux dépenses qui provoquent cet effet ;
- non rationnées, pour que la production des BCL avec un effet de débordement positif ne soit pas restreinte par des limites budgétaires : c'est l'étendue de l'externalité qui est déterminante.

4/ Le **partage** des ressources, servant soit à répartir les moyens financiers dans un système fiscal plutôt uniforme, soit à résoudre une impasse budgétaire, peut se faire au travers de subventions globales et forfaitaires :

- globales : le montant étant à la libre disposition de la collectivité qui en bénéficie ;
- forfaitaires : l'objectif du partage des ressources n'étant pas d'orienter l'offre de services collectifs décentralisés vers un usage particulier. Le montant à répartir devrait être prédéterminé et garanti.

5/ La **péréquation** justifie également une subvention globale et forfaitaire.

- globale : le montant doit être à la libre disposition de la collectivité qui en bénéficie;
- forfaitaire : le montant étant prédéterminé et garanti.

Dans ce cas, la différence avec la subvention visant au partage des ressources est uniquement liée aux critères de répartition : le partage des ressources se fait en respectant le critère d'origine des fonds, la péréquation au sens strict faisant intervenir la capacité financière de la collectivité bénéficiaire. Dans le cas de la péréquation, l'accès aux transferts est parfois soumis à des conditions additionnelles, tel un effort fiscal minimal ou une réorganisation préalable de la gestion des finances communales (comme par exemple l'application du principe du pollueur-payeur pour les tâches environnementales).

2 STRUCTURE DES RECETTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

La moitié des recettes de fonctionnement des CLs marocaines sont des recettes transférées (tableau 8). La part de recettes transférées se monte même à 83% pour les provinces et préfectures et 62% pour les communes rurales. Ces données montrent l'importance des transferts du centre pour les collectivités locales.

Tableau 8 Répartition des recettes de fonctionnement des CLs par niveau (2009)

	Régions		Provinces et préfectures		Communes rurales		Communes urbains		Total CLs	
	KDH	%	KDH	%	KDH	%	KDH	%	KDH	%
Recettes propres	482	40%	164	5%	1625	26%	6842	52%	9113	38%
Taxes gérées localement	356	29%	133	4%	610	10%	1526	12%	2625	11%
Taxes gérées pour le compte	103	8%	0	0%	353	6%	3893	30%	4349	18%
Domaine et parafiscalité	23	2%	31	1%	662	11%	1423	11%	2139	9%
Recettes transférées	660	54%	2999	83%	3803	62%	4584	35%	12046	50%
Part TVA	0	0%	2858	79%	3677	60%	4520	35%	11055	46%
Part IS/IR	660	54%	0	0%	0	0%	0	0%	660	3%
Fonds de concours	0	0%	141	4%	126	2%	64	0%	331	1%
Comptes spéciaux et budgets annexes	75	6%	436	12%	706	12%	1632	12%	2849	12%
Total des recettes de fonctionnement	1217	100%	3599	100%	6134	100%	13058	100%	24008	100%

Source : Commission consultative sur la régionalisation (2010), Rapport sur la régionalisation avancée soumis à la Haute Attention de Sa Majesté le Roi Mohammed VI, Livre III La régionalisation avancée au service du développement économique et social, p. 51. Données TGR 2009.

Sur la base du Tableau 8, on note une forte dépendance des régions, à hauteur de 54% de leurs recettes, sur deux seules parts aux recettes, l'IS et l'IR ; tandis que les provinces et les communes dépendent, elles, sur la seule part à la TVA. On a donc une forte sensibilité aux changements structurels de la fiscalité, ce qu'on appelle techniquement une externalité fiscale verticale : si le centre modifie le code d'impôt de la TVA, de l'IS ou de l'IR, les CTs en supportent automatiquement les conséquences. Une deuxième difficulté pourrait survenir en cas de tassement de la croissance économique : les parts étant fixées, elles suivent la conjoncture, favorable ou non. Bouvier et Esclassan, d'autre part, s'étonne qu'une proportion importante des ressources transférées aux CTs soit répartie par voie de circulaire et non pas législative (2007, page 18).

Ce chapitre devrait être complété une fois les informations reçues pour les tableaux 8-1 et suivants. T8-1 Régions, T8-2 Provinces, T8-3 Communes urbaines, T8-4 Communes rurales, T8-5 Toutes les CTs.

Tableau 8-1 Dépenses et recettes des REGIONS, 2004-2009, en KDH CORRIGE

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1 I-PREMIERE PARTIE : RECETTES	49'317	662'645	41'608	846'845	901'379	40'213			
2 Part dans le produit de la TVA	0	0	0	0	0	0			
3 Part dans les produits IS/IR voir Tableau 14	20'336	352'859	37'812	494'774	574'947	36'640			
4 Taxe sur les services communaux	0	87'843	0	103'389	73'637	0			
5 Taxe d'habitation	0	0	0	0	0	0			
6 Taxe professionnelle	0	0	0	0	0	0			
7 Autres recettes	28'981	221'943	3'796	248'682	252'795	3'573			
8 I-PREMIERE PARTIE : DEPENSES	16'047	145'726	3'676	207'678	247'382	10'059			
9 Charges du Personnel	557	16'963	1'246	22'140	24'016	1'464			
10 Dettes	7'702	27'581	0	39'006	34'288	665			
11 Autres Dépenses de fonctionnement	7'788	101'182	2'430	146'532	189'078	7'930			
12 Excédent de fonctionnement	33'270	516'919	37'932	639'167	653'997	30'154			
13 II-DEUXIEME PARTIE : RECETTES	33'270	542'052	44'021	695'475	797'338	40'343			
14 Excédent 1ère partie	33'270	516'919	37'932	639'167	653'997	30'154			
15 Excédent de l'année précédente+crédits rep.	81'882	1'603'738	47'616	2'444'534	2'446'082	17'830			
16 Fonds de concours	0	0	0	9'300	16'694	3'000			
17 Emprunts	9'930	31'017	4'620	113'500	138'770	0			
18 TVA équipement	0	25'133	6'089	47'008	126'647	7'189			
19 Autres recettes d'équipement	0	0	0	0	0	0			
20 II-DEUXIEME PARTIE : DEPENSES	59'910	494'277	24'865	886'496	1'182'866	37'649			
21 Acquisitions mobilières et immobilières	5'529	131'555	6'874	141'998	208'420	3'108			
22 Travaux neufs et grosses réparations	39'443	137'202	5'861	198'372	280'147	10'212			
23 Autres dépenses d'équipement	14'938	225'520	12'130	546'126	694'299	24'329			
24 Solde du compte annuel Partie I et II	-26'640	47'775	19'156	-191'021	-385'528	2'694			
25 Solde du compte SANS les lignes 15 et 17	-118'452	-1'586'980	-33'080	-2'749'055	-2'970'380	-15'136			

La construction des tableaux "Données des Régions" pour les années 2004 à 2009 soulève quelques questions. Nous avons repris les données présentées par année pour les restituer par niveau institutionnel dans les onglets ci-après. Tous ont la même présentation. Nous formulons ici les remarques générales et dessous celles spécifiques aux Régions. Dans les autres onglets les remarques générales ne sont pas redites: elles sont les mêmes.

Ligne 10: s'agit-il du paiement des intérêts des emprunts, des remboursements des emprunts ou des deux, intérêts et remboursements?

Ligne 15: que signifie "l'excédent de l'année précédente + crédits rep."? Peut-on séparer l'un des autres? L'excédent de l'année précédente ne peut pas être celui de la première partie, qui semble correspondre au résultat de fonctionnement, puisque l'excédent de fonctionnement (ligne 12) est repris en deuxième partie (ligne 14). Et si on prend le solde global (ligne 24), l'année 2004 boucle par un déficit, tandis que le report en 2005 (ligne 15) est très élevé? Comment cela se fait-il; d'où provient le montant et selon quel calcul?

Ligne 17: les emprunts ne sont pas des recettes, mais des sources de financement. La recette est celle de l'impôt ou des transferts obtenus ou de la part aux recettes centrales qui, dans les années suivantes serviront à rembourser l'emprunt.

Ligne 25: correspond au résultat annuel de la partie I (fonctionnement) et II (investissement) SANS les reports et sans les emprunts. C'est le résultat consolidé en comptabilité publique "traditionnelle" (càd les flux du budget / compte, sans les stocks qui sont des éléments de bilan.

Fortes variations des montants dans toutes les lignes, très faibles en 2004, 2006 et 2009: explications?

Tableau 8-6 Comptes des collectivités locales 2008-2011, en 1000 KDH

	2008	2009	2010	2011
I- Recettes				
1. Fonctionnement				
<i>Ressources gérées par CL</i>	4'448	4'764	5'528	5'627
Tax.loc. et diverses	2'262	2'625	3'140	3'055
Prod. des services	673	683	781	789
Revenus des biens	1'513	1'456	1'607	1'783
<i>Ressources gérées pour CL</i>	4'105	4'348	4'668	4'621
Taxe professionnelle	1'594	1'742	1'638	1'711
Taxe d'habitation	2'511	2'606	353	270
Taxe sur les serv. Communaux			2'677	2'640
<i>Ressources transférées</i>	9'780	12'047	12'483	13'521
TVA	9'052	11'055	11'673	12'726
IS/IR	542	660	494	581
Fonds Concours	186	332	316	214
total fonctionnement	18'333	21'159	22'679	23'769
2. Investissement				
Dotations spec.d'inv (TVA)	2627	3984	4101	4616
Fonds de concours	242	226	363	571
Emprunt	1763	1778	1929	1735
Excedent antérieur	14927	16287	18329	20221
Autres (1)	793	291	227	192
total investissement	20352	22566	24949	27335
3. Budgets annexes				
	126	139	140	65
4. Comptes spéciaux				
	3531	4085	4412	4635
total des recettes	42'342	47'949	52'180	55'804
Total des transferts	12'649	16'257	16'947	18'708
II- Dépenses				
1. Fonctionnement				
Dépenses du personnel	7296	8212	8629	10020
Subventions	1673	2093	2430	2933
Amort/Dette	836	928		
Intérêt	598	661	849	909
Autres (2)	2992	3107	3620	3802
total fonctionnement	13395	15001	15528	17664
2. Investissement				
Projets intégrés	1873	2011	1744	1774
Prog. Nationaux	1886	1688	2012	1659
Principal de la dette	0		830	853
Autres (3)	4417	5807	6218	7306
total investissement	8176	9506	10804	11592
3. Budgets annexes				
	111	88	111	37
4. Comptes spéciaux				
	1912	2235	2165	2476
total des dépenses	23594	26830	28608	31769

Source: Base de données des collectivités locales du Maroc, DGCL, reçue le 20 septembre 2012. Auteur indiqué: Mamadou Diallo

3 LES TRANSFERTS FINANCIERS SELON LES BASES LÉGALES

Sont considérés comme des bases légales les textes publiés dans les bulletins officiels (BO), et, dans une certaine mesure, les discours du roi, notamment pour l'inspiration des objectifs des transferts. La liste des bases légales utilisées figurent dans le tableau 9. Les circulaires ministérielles, non publiées dans les BO, ne sont donc pas considérées dans ce chapitre, mais dans le chapitre 3 consacré à la pratique des transferts.

Plusieurs comptes d'affectation spéciale (CAS) et fonds peuvent être considérés comme des transferts financiers. Seront traités ici le CAS des parts d'impôts affectées aux régions (section 3.1), le CAS TVA (section 3.2), le fonds de développement des CLs (section 3.3), le CAS de l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH, section 3.4), le Fonds Hassan II pour le développement économique et social (section 3.5) et un fonds de péréquation (section 3.6). Les sections 3.1 à 3.6 contiennent les descriptions des comptes et fonds, tandis que la section 3.7 en présente une synthèse et les commente. La figure 13 sise à la fin du chapitre récapitule les ressources et emplois de ces différents fonds.

Tableau 9 Bases légales des transferts financiers aux CLs

Année	Texte de loi	Source
1976	Décret n°2-76-578 du 30 septembre 1976 portant création du fonds de développement des collectivités locales et de leurs groupements	BO N°3335 <i>bis</i> du 1 ^{er} octobre 1976, p. 1071.
1985	Loi n°30-85 du 28 novembre 1985 relative à la TVA, taxe sur la valeur ajoutée Egalement : Ministère des finances et de la privatisation, Direction générale des impôts, Taxe sur la valeur ajoutée, Disposition en vigueur au 1 ^{er} janvier 2005, comprenant l'historique des modifications des articles de la loi instituant de la T.V.A.	BO N°3818 du 1 ^{er} janvier 1986, pp 2-16. http://www.finances.gov.ma > Ministère de l'économie et des finances > accueil > infos pratiques > fiscalité et impôts > 2005 > TVA
1986	Dahir (Loi) n°1-85-347 du 20 décembre 1985 portant promulgation de la loi n° 30-85 relative à la taxe sur la valeur ajoutée	BO N°3818 du 1 ^{er} janvier 1986, pp. 2-16.
1986	Dahir n°1-85-353 du 31 décembre 1985 portant promulgation de la loi de finances pour l'année 1986 n°33-85	BO N°3818 du 1 ^{er} janvier 1986, pp. 17-43.
1997	Loi 47-96 du 27 mars 1997 relative à l'organisation de la région Dahir n°1-97-84 du 2 avril 1997 portant promulgation de la loi 47-96 relative à l'organisation de la région	BO no 4470 du 3 avril 1997, pp. 292-306.
1999	Loi no 26-99 du 30 juin 1999 de finances pour l'année	BO N°4704 du 1 ^{er} juillet 1999,

	budgétaire 1999-2000	pp. 381-463
2000	Décret n°2-00-129 du 16 mars 2000 portant création du compte d'affectation spéciale n°3.1.04.04 intitulé « Fonds Hassan II pour le développement économique et social ».	BO N°4778 du 16 mars 2000, pp. 193-194
2001	Loi de finances no 55-00 pour l'année budgétaire 2001, du 26 décembre 2000	BO N°4861 du 1 ^{er} janvier 2001
2001	Loi 36-01 du 29 janvier 2001 portant création du Fonds Hassan II pour le développement économique et social	http://www.sgg.gov.ma/législations/DernierBulletinOfficiel.aspx http://www.sgg.gov.ma/Législations/BulletinsOfficiels19122010.aspx
2002	Dahir n° 1-02-02 du 29 janvier 2002 portant promulgation de la loi n°36-01 portant création du Fonds Hassan II pour le développement économique et social	BO N°4980 du 21 février 2002
2002	Décret n°2-02-93 du 12 mars 2002 pris en application de la loi n°36-01 portant création du Fonds Hassan II pour le développement économique et social.	BO N°4988 du 21 mars 2002, p. 154
2005	Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI que Dieu L'Assiste, adressé à la nation le 18 mai 2005 (Discours fondateur de l'INDH)	http://www.indh.gov.ma
2005	Décret n°2-05-1016 du 19 juillet 2005 portant création d'un compte d'affectation spéciale n°3.1.04.06 intitulé « Fonds de soutien à l'initiative nationale pour le développement humain ».	BO N°5340 du 4 août 2005, p. 585
2005	Décret n°2-05-1017 du 19 juillet 2005 relatif aux procédures d'exécution des dépenses prévues dans le cadre du compte d'affectation spéciale intitulé « Fonds de soutien à l'initiative nationale pour le développement humain ».	BO N°5340 du 4 août 2005, p. 585
2006	Loi no 43-06 du 30 décembre 2006 de finances pour l'année budgétaire 2007	BO N°5487 bis du 1 ^{er} janvier 2007, pp. 3-161
2007	Dahir 1-07-195 du 30 novembre 2007 portant promulgation de la loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales.	BO 5584 du 6 décembre 2007, pp. 1261-1355
2010	Dahir no 1-10-18 du 11 février 2010 portant promulgation de la loi no 05-10 modifiant et complétant la loi no 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales	BO 5822 du 18 mars 2012, p. 239
2012	Loi de finances pour l'année budgétaire 2012	BO N°6048 du 17 mai 2012, pp. 1989-2058
n.d.	Décret no XXX fixant les conditions de répartition du produit des parts d'impôts IS et IR affectées aux régions	
<p>Source : Royaume du Maroc, Secrétariat Général du Gouvernement > législation > Bulletins Officiels 1912-2012 > années sélectionnées http://www.sgg.gov.ma/Législations/BulletinsOfficiels19122010.aspx</p>		

3.1 Fonds spécial relatif au produit des parts d'impôts affectées aux régions

Selon l'art. 66 de la loi 47-96 relative à l'organisation de la région, cette dernière bénéficie du produit de certains impôts, taxes et redevances, ainsi que « *du produit des impôts ou parts d'impôts d'Etat qui lui sont affectées par les lois de finances, notamment l'impôt sur les sociétés (IS), l'impôt général sur le revenu (IR), et une taxe additionnelle sur la taxe spéciale annuelle sur les véhicules automobiles (TAV).* » La taxe spéciale annuelle sur les véhicules aurait été abolie lors de la réforme de 2008.

Les art. 21 et 22 de la loi no 26-99 de finances pour l'année 1999-2000 affectent aux régions, au titre de l'année budgétaire 1999-2000, 1% du produit de l'impôt sur les sociétés et 1% de l'impôt général sur le revenu. L'art. 30 de cette même loi crée à compter du 1^{er} juillet 1999 un CAS intitulé « Fonds spécial relatif au produit des parts d'impôts affectées aux régions » destiné à recevoir ces parts d'impôts puis à les redistribuer. L'ordonnateur de ce fonds est le ministre de l'Intérieur. Ce fonds est alimenté par le produit de la part dévolue aux régions sur l'impôt des sociétés et l'impôt général sur le revenu. L'inscription de cette part dans une loi de finances signifie qu'elle devrait être reconduite chaque année. L'art. 30 indique également que les versements aux budgets des régions se réalisent selon la répartition suivante : « *50% des ressources du fonds sont répartis à parts égales entre les régions* » et « *50% des ressources du fonds sont répartis entre les régions par voie réglementaire* ».

Le décret¹⁰ stipule que la moitié des ressources du fonds spécial relatif au produit des parts d'impôts affectées aux régions est répartie annuellement entre les budgets des régions selon les modalités suivantes : 75% sont répartis entre les régions proportionnellement à la population légale de chaque région selon les résultats du dernier recensement officiel et 25% sont répartie proportionnellement à la superficie de chaque région. On obtient ainsi finalement la répartition suivante :

- 50,0% à parts égales entre les régions
- 37,5% proportionnellement à la population
- 12,5% proportionnellement à la superficie.

Ni les dispositions légales ni les dispositions réglementaires ne fixent l'objectif de ce fonds. Toutefois, au regard de la clé de répartition, ce transfert peut être assimilé à une dotation globale de fonctionnement basée sur des critères de besoin.

3.2 Part des collectivités locales dans le produit de la TVA

La TVA a été introduite au Maroc par la loi n° 30-85 du 20 décembre 1985. L'art. 65 de cette loi stipule : « *Le produit de la taxe est pris en recette, au budget général de l'Etat et, dans une proportion ne pouvant être inférieure à 30% et qui sera fixée par les lois de finances, aux*

¹⁰ Selon l'article 30 de la loi, cette répartition se fait par voie réglementaire. Mais on nous a aussi indiqué un décret : quelle est la référence. Nous ne l'avons pas trouvée dans le B.O.

budgets des collectivités locales après déduction, sur le produit de la taxe perçu à l'intérieur, des remboursements et des restitutions prévus par la présente loi. »

La loi de finances 33-85 pour l'année 1986 (art. 33 bis) créée à partir du 1^{er} avril 1986, un CAS intitulé « Part des collectivités locales dans le produit de la taxe sur la valeur ajoutée » dont le ministre de l'Intérieur est l'ordonnateur. Les recettes de ce CAS proviennent de la part de TVA dont fait mention l'art. 65 de la loi 35-85. Sont déduits du montant à répartir entre les CLs les dépenses mises à la charge¹¹ des collectivités locales par la législation et la réglementation en vigueur. La loi de finances pour l'année 2001 (art.26) ajoute en déduction « les salaires et indemnités permanentes et les indemnités de déplacement au profit du personnel journalier des plantations et des espaces verts. »

La répartition de la part des collectivités locales au produit de la TVA est de la nature d'une dotation globale de fonctionnement, même si la clé de répartition n'est pas inscrite dans une base légale, mais figure dans une circulaire du Ministère de l'Intérieur. Nous y reviendrons dans la section 4.2 consacrée à la pratique. Selon les bases légales, comme les régions sont des collectivités locales, elles pourraient bénéficier de cette part, mais dans la pratique, ce sont uniquement les provinces, préfectures et communes qui en bénéficient. Cela proviendrait du fait que les régions ont été créées après 1985.¹²

3.3 Fonds de développement des collectivités locales et de leur groupement

Ce fonds a été créé par le décret n°2-76-578 en 1976. Il s'agit d'un compte spécial de dépenses sur dotations (et non d'un CAS)¹³ dont l'ordonnateur est le ministre de l'Intérieur (art.1). Ce compte porte au crédit les versements du budget général de l'Etat et d'autres comptes spéciaux du Trésor et au débit les subventions d'équipement destinés à financer partiellement ou intégralement certaines opérations d'investissement des collectivités locales et de leur groupement (art. 2). Il est précisé que les opérations d'investissements éligibles sont en priorité celles qui n'ont pu bénéficier d'un emprunt auprès du fonds d'équipement communal¹⁴ (art. 3). Les crédits inscrits dans ce fonds sont répartis par décision du ministre de l'intérieur après visa du ministre des finances (art. 4).

La loi de finances pour l'année budgétaire 2007 (p. 110) apporte une nouvelle source de financement à ce fonds : 13% de la taxe sur les contrats d'assurances. Cette part est répartie « *entre les régions au prorata de la population par décision du ministre de l'intérieur après visa du ministre des finances* ».

¹¹ Quelles sont les charges initiales, partant du constat que la loi de finances pour 2001 « ajoute » des déductions ?

¹² Une fois encore, on note la confusion entre l'acceptation générique et spécifique du terme « collectivités locales »

¹³ Pour les auteurs du rapport, la distinction entre un « compte spécial de dépenses de dotations » et un « compte d'affectation spéciale » (CAS) n'est pas claire. Peut-on préciser ?

¹⁴ Le fonds d'équipement communal est une banque qui accorde des prêts remboursables aux collectivités locales. Il agit comme une banque et ne finance pas des transferts aux CTs.

On est ici en présence d'un système de répartition hybride : d'une part le 13% de la taxe sur les contrats d'assurance est une dotation globale de fonctionnement, puisqu'elle est attribuée aux régions au prorata de la population. D'autre part, la part du financement provenant du budget général de l'Etat est une dotation spécifique d'investissement, puis qu'elle ne vise que les investissements des CLs qui n'ont pas pu bénéficier d'un prêt du Fonds d'équipement. En outre, comme on le verra dans les faits (section 4.3) les bénéficiaires ne sont pas ceux que définit la loi.

3.4 Fonds de soutien à l'Initiative Nationale pour le Développement Humain

Ce fonds, qui est dans les faits un CAS, finance des dépenses qui incomberaient aux CLs. Dans ce sens, il constitue un système de subventions implicites aux CLs. D'où son inclusion dans ce rapport. Le conditionnel est employé, car comme cette étude ne porte pas sur l'attribution et la décentralisation des compétences, nous n'avons pas recueilli les éléments pour préciser avec exactitudes quels types de programmes (cf. tableau 10) consistent en des subventions implicites.

Selon le discours du Sa Majesté le Roi Mohammed VI adressé à la nation le 18 mai 2005, qui est considéré comme le discours fondateur de l'initiative nationale pour le développement humain (INDH), trois axes principaux, qui pourraient être interprétés comme les objectifs sont fixés:

- S'attaquer au déficit social dont souffrent les quartiers urbains pauvres et les communes rurales les plus démunies ;
- Promouvoir les activités génératrices de revenus stables et d'emplois ;
- Venir en aide aux personnes en grande vulnérabilité ou à besoins spécifiques.

Le CAS « Fonds de soutien à l'INDH » a été créé dans le but de comptabiliser les options concernant les programmes suivants (Décret n°2-05-1016 du 19 juillet 2005, art.1.I) :

- i. Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural
- ii. Programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain
- iii. Programme de lutte contre la précarité
- iv. Programme transversal
- v. Soutien à la mise en œuvre de l'initiative nationale pour le développement humain.

Le Premier ministre (le Chef du gouvernement depuis loi de finances 2012, art. 21) en est l'ordonnateur. Il peut désigner les ministres chargés de l'Intérieur et du développement social, les walis et les gouverneurs sous-ordonnateurs des dépenses. Le lien entre les trois objectifs et les programmes est donné dans le Tableau 10. L'art. 3 du décret no 2-05-1017 du 19 juillet 2005 précise le contenu de chaque programme i à v.

Tableau 10 Contenu des programmes du fonds de soutien à l'INDH

Désignation des programmes	Rubriques budgétaires
i. Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promotion des activités génératrices de revenus et d'emplois ▪ Soutien à l'accès aux équipements et services de base ▪ Animation sociale, culturelle et sportive ▪ Renforcement de la gouvernance locale
ii. Programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promotion des activités génératrices de revenus et d'emploi ▪ Soutien à l'accès aux équipements et services sociaux de base ▪ Animation sociale, culturelle et sportive ▪ Renforcement de la gouvernance locale
iii. Programme de lutte contre la précarité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enquêtes et études pour l'élaboration de la carte de précarité régionale ▪ Mise à niveau des centres d'accueil ▪ Construction et équipement des centres d'accueil ▪ Renforcement et formation de capacités de gestion
iv. Programme transversal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formation et assistance technique ▪ Animation socio-culturelle, sportive, caravanes médico-sanitaires et actions similaires ▪ Soutien aux projets à fort impact, aux coopératives et diverses associations.
v. Soutien à la mise en œuvre de l'INDH	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dépenses afférentes à la mise en œuvre de l'INDH

Selon l'art. 1.II du décret n°2-05-1016 du 19 juillet 2005, ce CAS comptabilise les éléments suivants inscrits dans le Tableau 11. Selon l'art. 10 du décret n°2-05-1017, la Trésorerie générale du Royaume établit tous les mois une situation du compte qu'elle adresse à l'ordonnateur du compte avec copie pour information aux ministres chargés de l'Intérieur et des finances. Concrètement, comme nous le verrons dans la partie pratique, la contribution des collectivités locales est versée par le CAS TVA.

Tableau 11 Débit et crédit du CAS INDH

Débit	Crédit
<ul style="list-style-type: none"> ▪ dépenses afférentes à l'étude, à l'exécution et au suivi des réalisations des actions et programmes de l'INDH ▪ subventions ou avances remboursables à titre de contribution à la réalisation des programmes et actions de l'INDH ▪ dépenses afférentes au soutien à la mise en œuvre de l'INDH. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ contributions du budget de l'Etat ▪ contributions des collectivités locales ▪ contributions au titre de la coopération internationale (dons) ▪ dons et legs ▪ remboursements des avances octroyées par le Fonds ▪ recettes diverses et exceptionnelles

3.5 Fonds Hassan II pour le développement économique et social

Tout comme le CAS INDH, le Fonds Hassan II consiste en des subventions implicites si l'on suppose qu'il finance des tâches qui, par ailleurs, seraient de la compétence des CLs.

Le fonds Hassan II pour le développement économique et social fut initialement instauré comme un CAS principalement alimenté par des recettes additionnelles provenant de la concession de la deuxième licence GSM (Décret n°2-00-129, art. 1, I). Les versements de ce CAS allaient à la réalisation de programmes d'habitat social, d'infrastructure autoroutière, d'irrigation et d'aménagement du domaine forestier, de la réalisation de structures d'accueil pour les investissements industriels et touristiques et de complexes sportifs et culturels, la promotion de l'emploi par l'Agence de développement social et les associations de micro-crédit, la création d'infrastructures de petits ports de pêche et le développement des technologies de l'information. Il est également stipulé que ces versements sont effectués au profit des comptes spéciaux du Trésor, des SEGMA, des établissements et entreprises publics ou privés et des associations à vocation sociale dont l'objet concourt à la réalisation des programmes visés (Décret n°2-00-129, art. 1, II). La loi de finances 55-00 pour l'année 2001 (art. 17 et 27) ajoute au crédit du CAS Hassan II le produit de cession au secteur privé de participations et établissements publics. « *Ce produit sera reversé jusqu'à concurrence de 50% au profit du « Fonds Hassan II pour le développement économique et social » par ouverture de crédits à cet effet au chapitre des charges communes au budget d'investissement.* »

Par la loi 36-01 du 29 janvier 2002, ce CAS devient un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière (*pas trouvé de trace d'abrogation du décret n°2-00-129*). D'un point de vue comptable, il s'agit désormais d'un compte de dépenses sur dotation¹⁵ (selon budget des lois de finances). Il apporte son concours financier à des programmes d'habitat, d'infrastructure autoroutière, d'irrigation, d'aménagement du domaine forestier, de réalisation de structure d'accueil pour les investissements industriels et touristiques, de construction de complexes sportifs et culturels, de création d'infrastructures de petits ports de pêche et de développement des technologies de l'information ; à des actions de promotion de l'emploi notamment par les associations de micro-crédit ; et de manière générale à tout projet contribuant à la promotion de l'investissement et de l'emploi (art. 2). Le fonds intervient sous la forme de prises de participations financières, d'avances ou des prêts remboursables ou de contributions financières non-remboursables.

Les recettes du Fonds se composent des versements du budget de l'Etat, des produits provenant de ses activités, des produits et intérêts de ses placements, des remboursement des prêts et avances accordés par le Fonds, du produit de cession de ses actifs, du produit des

¹⁵ Dotation de fonctionnement ou d'investissement ? En d'autres termes, ce fonds apporte une aide au moment de l'investissement, ou bien une aide pour couvrir par la suite une partie des coûts de fonctionnement liés à ces investissements. Cela n'est pas clair.

emprunts concessionnels¹⁶ autorités par le ministre chargé des finances et n'impliquant pas le budget de l'Etat, des dons, legs et produits divers, de toute autre ressource qui peut lui être affectée selon les lois en vigueur (art. 13).

Le fonds est administré par un conseil d'administration, préside par le Premier ministre, et un directoire. Chaque année, le directoire prépare un projet de budget, qui est arrêté par le conseil d'administration.

Le décret n°2-02-93 précise la composition du conseil d'administration (autorités gouvernementales chargées de l'intérieur, de l'aménagement du territoire, des finances, de l'agriculture, de l'industrie, de l'équipement et le wali de la Bank Al-Maghrib) et fixe Rabat comme siège du Fonds.

Tableau 12 Débit et crédit du Fonds Hassan II

Débit	Crédit
<ul style="list-style-type: none"> ▪ programmes d'habitat, ▪ infrastructure autoroutière ▪ irrigation, ▪ aménagement du domaine forestier, ▪ structure d'accueil pour les investissements industriels et touristiques, ▪ construction de complexes sportifs et culturels, ▪ création d'infrastructures de petits ports de pêche, ▪ développement des technologies de l'information, ▪ actions de promotion de l'emploi notamment par les associations de micro-crédit, ▪ tout projet contribuant à la promotion de l'investissement et de l'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ versements du budget de l'Etat, ▪ produits provenant de ses activités, ▪ produits et intérêts de ses placements, ▪ remboursement des prêts et avances accordés par le Fonds, ▪ cession de ses actifs, ▪ produit des emprunts concessionnels ▪ dons, legs et produits divers, ▪ toute autre ressource qui peut lui être affectée selon les lois en vigueur

3.6 Fonds de péréquation et de développement régional

Enfin, un CAS intitulé « Fonds de péréquation et de développement régional » a été institué à partir du 1^{er} juillet 1999 (art. 31, loi de finances 1999-2000). Ce fonds se base sur l'art. 66 de la loi 47-96 qui stipule son objectif, à savoir qu'il sera « *destiné à contribuer au financement des dépenses de développement des régions confrontées à des insuffisances de leurs ressources* ». Ce fonds a toujours été comptabilisé dans les lois de finances suivantes « pour mémoire » mais n'a apparemment jamais été alimenté. Il devrait être financé par les dotations provenant du

¹⁶ Techniquement, les emprunts ne sont pas des recettes, mais des ressources financières.

budget de l'Etat, les contributions des régions disposant de ressources importantes et des dons et participations diverses. Il devrait porter au débit les versements aux régions confrontées à des insuffisances de leurs ressources et destinés au financement de développement régional.

3.7 Synthèse des transferts financiers selon les bases légales et commentaires

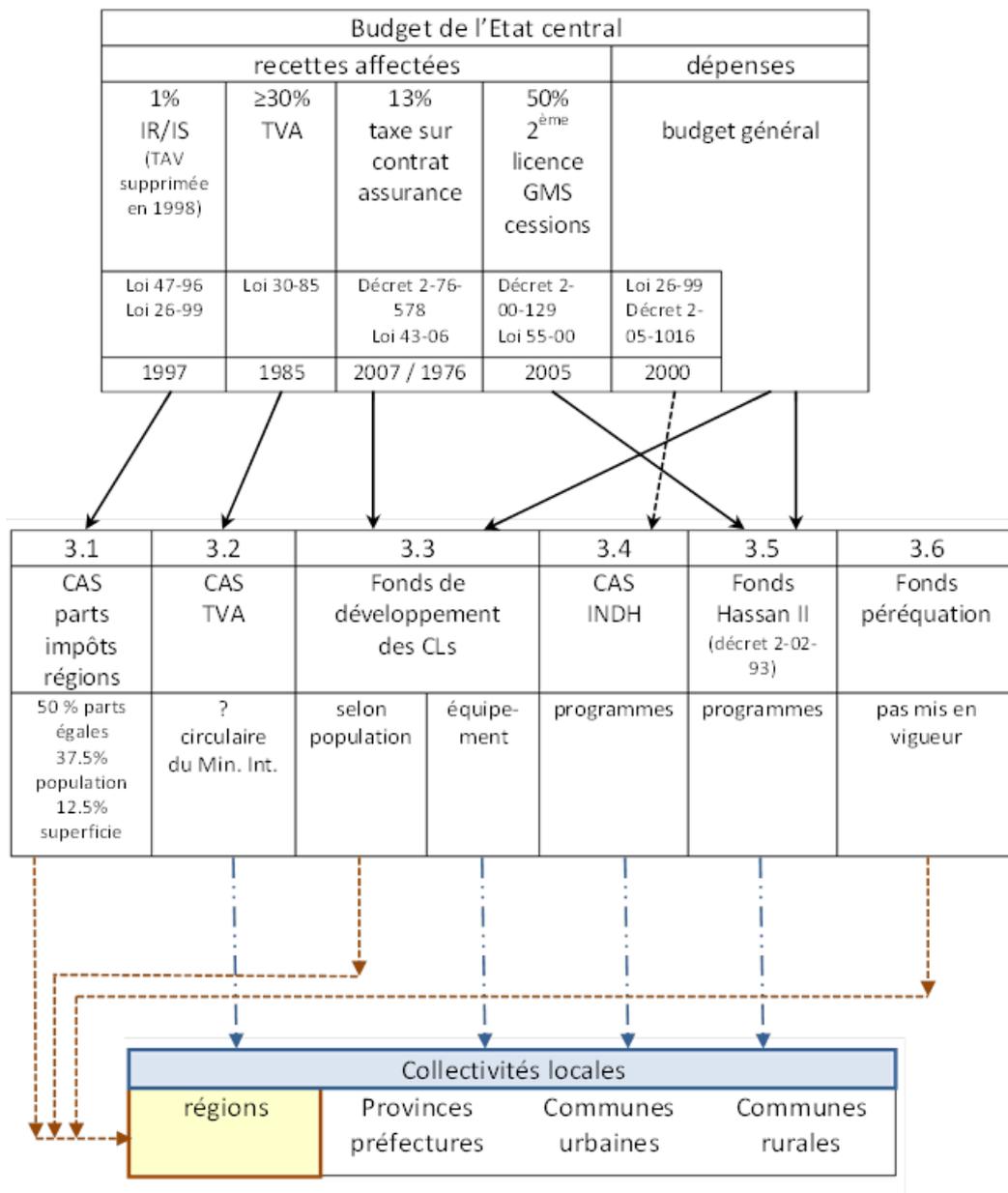
L'inventaire des transferts financiers qui précède aboutit à une architecture légale et institutionnelle comportant 6 blocs, financés de deux manières : par des parts à des impôts perçus au niveau central et par le budget général de l'Etat central. Le schéma 13 illustre la situation actuelle (2013) selon les bases légales. Le haut de la figure renseigne sur la provenance des ressources des fonds de transferts. Les fonds de transferts sont indiqués dans les rectangles gras selon l'ordre des sections 3.1 à 3.6. La partie inférieure de ces rectangles renseigne sur le mode de répartition des transferts. Enfin, la partie inférieure de la figure montre à quel type de collectivités locales les transferts sont destinés, toujours strictement selon les textes légaux.

Bien que chaque forme de transferts puisse être analysée séparément, tant dans ses dispositions légales (sections 3.1 à 3.6) que dans la pratique (section 4), il est important de porter un regard sur l'ensemble du système afin d'en analyser la cohérence et les interrelations, même si des besoins plus urgents et ponctuels nécessitent de se concentrer actuellement sur la répartition entre les communes du 30% du produit de la TVA. Cela avait déjà été souligné dans le rapport Bouvier et Esclassan (2007 : page 12) : «... *l'approche du système de répartition de la ressource TVA CL doit s'intégrer dans une perspective de bonne gouvernance du système financier public global. Par ailleurs, la réforme du système ne doit pas être pensée indépendamment de la réforme budgétaire de l'Etat.* »

Le système de transfert se base d'une part sur des recettes centrales affectées et d'autre part sur des dotations financières. Tous les transferts sont indirects : ils passent par des CAS ou des fonds de dotation avant de parvenir aux budgets des collectivités locales. Seuls deux formules de répartition sont ancrées dans une base légale : le CAS pour les parts d'impôts IS et IR affectées aux régions et le fond de développement des collectivités locales et de leur groupement. Le CAS TVA attribue des dotations, selon les bases légales, aux CLs, mais nous allons voir dans la pratique que ces dotations ne sont en fait destinées qu'aux provinces et communes. Quant au fonds de développement des CLs, il est destiné selon les bases légales aux CLs (partie équipement) et aux régions (partie répartie selon la population). Le fonds Hassan II et le CAS INDH financent principalement des programmes, mais pourraient se retrouver dans les comptes des CLs, et financer des tâches des CLs : on parle alors de subventions implicites¹⁷.

¹⁷ Le gouvernement central finance une tâche exécutée par des tiers, mais qui normalement entre dans les compétences ou obligations d'une collectivité territoriale. Le gouvernement central paie (une partie) à la place de la CL (= subvention), mais cela ne transite pas par le compte de la CL (= implicite).

Schéma 13 Les transferts financiers selon les bases légales



À ce stade de l'analyse, les remarques suivantes peuvent être faites :

[1] Il y a dans les bases légales une confusion entre les dénominations des CLs. Dans certains cas on entend les CLs comme l'ensemble des CTs, c'est-à-dire régions, provinces et préfectures, communes urbaines et rurales (3.4 CAS INDH) et dans d'autres cas on emploie le terme CLs uniquement pour désigner les provinces, les préfectures, et les communes urbaines et rurales, les régions disparaissent (3.2 CAS TVA). Sans référence analytique au premier thème de décentralisation, l'architecture institutionnelle, l'ingénierie des transferts financiers manque de précision.

[2] Certains transferts touchent la dimension institutionnelle : ce sont des versements monétaires aux CTs sans affectation (3.1 CAS impôts affectés aux régions, 3.2 CAS TVA, et dans une moindre mesure, 3.3 Fonds de développement des collectivités locales). D'autres transferts touchent à la dimension fonctionnelle: ils sont orientés vers des tâches spécifiques, des programmes, et non pas vers des collectivités (3.4 CAS INDH et 3.5 Fonds Hassan II). En d'autres termes, les CLs peuvent en être bénéficiaires, mais pas exclusivement ; d'autres organismes de la société civile peuvent aussi recevoir ces aides. Déterminants sont les programmes présentés et acceptés, non pas le porteur du programme, collectivité publique ou autre. Mais, on parle de subventions implicites dans la mesure où le Fonds en question prend en charge une dépense qui autrement devrait être assumée par les CTs. Sans avoir étudié le troisième thème de décentralisation, l'attribution des tâches et responsabilités aux CTs, l'analyse des transferts financiers ne permet pas d'évaluer l'adéquation entre fonctions et finances.

[3] Pour l'ensemble des transferts, il faut examiner attentivement quel doit être le support juridique, sa nature et le niveau institutionnel de décision. Bouvier et Esclassan parlent de "légitimité législative" à préférer à des dispositions réglementaires (2007: pages 18-19). On doit se demander si des clés de répartition émanant de circulaires, variables discrétionnairement à la seule initiative d'un Ministère offrent un assise suffisamment pérenne pour les CTs. Cette manière de procéder offre une grande souplesse d'adaptation ; mais elle a aussi le gros inconvénient de placer les CTs dans l'incertitude des montants à recevoir, et donc des décisions structurelles qu'elles voudraient prendre, notamment en matière d'investissement. La procédure administrative n'offre pas de visibilité à moyen et long termes.

Si l'on analyse chaque fonds séparément selon la séquence:

objectifs > destinations > dotations fonctionnement ou investissement > clé de répartition, nous pouvons apporter les commentaires suivants.

[4] Le CAS des parts d'IS et IR attribuées aux régions (3.1) ne contient pas d'objectif explicite dans une base légale. Il pourrait correspondre à une dotation globale de fonctionnement destinée aux régions pour financer leurs dépenses courantes.

Les points suivants méritent réflexion dans un contexte structurel à plus long terme.

- L'alimentation de ce CAS dépend de deux sources : IR et IS. Autant dire que les régions bénéficiaires dépendent directement de l'évolution des bases de ces impôts en fonction de la conjoncture économique. Les montants prévus au budget sont entièrement versés sur l'exercice. Il n'y a pas de fonds de compensation (rainy day fund) prévu pour lisser les parts aux recettes. Cela ne pose pas de problème en situation de croissance économique, mais pourrait engendrer des difficultés en situation de retournement conjoncturel ou de basse conjoncture persistante.
- Les changements législatifs décidés par le centre sur l'IS et/ ou l'IR ont une incidence directe sur les montants reçus par les régions – sauf à ajuster le 1 % de part attribuée. On parle d'externalité fiscale verticale.

- Dans la clé de répartition, une attribution à parts égales entre les régions sert une certaine logique dans la mesure où chaque région repose sur une organisation administrative minimale normée à financer. Par contre, sans information sur le périmètre et les contenus réels de la fonction « administration », difficile de dire si la part de 50% est adéquate ou non.¹⁸ La part de 37.5% distribuée selon la population renvoient à une logique de besoins en services publics locaux. Nous n'avons pas de référence précise, mais on peut penser que le législateur a suivi l'argument selon lequel plus une CTs est peuplée, plus ses besoins sont grands. Il faut cependant noter que l'utilisation directe du critère de population n'est pas satisfaisant. En effet, de nombreuses analyses de terrain ont montré que les besoins ne sont pas proportionnels au nombre d'habitants : dit simplement, une ville de cent mille habitants n'a pas inéluctablement dix fois plus de besoins qu'une commune de dix mille habitants.¹⁹ Au surplus, l'analyste ne peut pas apporter une appréciation sur la proportion indiquée de 37,5% sans connaître les besoins (donc les fonctions) que cette part doit financer. Enfin, aucune logique de finances publiques ou de politique économique ne peut justifier la part de 12.5% distribuée selon la superficie des CTs. La superficie n'est ni une mesure des ressources, ni une mesure de besoins.

[5] Le CAS TVA (3.2) ne contient pas d'objectif explicite. Il est destiné dans la loi aux CTs, tandis que dans les faits les régions sont exclues comme nous le verrons dans la section 4.2. La clé de répartition est fixée dans une circulaire ministérielle. Sans information légale sur la clé de répartition, on ne peut donc pas tirer de cette situation une analyse conclusive, sauf à dire que passer par circulaire ministérielle pour répartir 30% de la TVA pose la question de l'incertitude financière des CTs, une circulaire pouvant être rapidement modifiée. D'où évidemment la question de décisions pérennes des CT sur leurs décisions dépensières de politiques publiques locales, si les sources de financement sont incertaines (non pas cette fois la part de 30% fixée, mais sa répartition microéconomique entre CTs). L'analyse des pratiques redistributives, dans le chapitre 4 confirmera ces problèmes, mettant en évidence deux périodes de répartition, de 1996 à 2001 et dès 2002, avec des ajustements annuels durant la seconde période.

¹⁸ On voit ici encore une fois la difficulté de porter une analyse en économie institutionnelle totalement pertinente lorsqu'on traite une thématique (ici les transferts) en dehors d'une lecture transversale des thèmes de la décentralisation (schéma 1). Est-on dans l'administration au sens strict, fonctionnaires et bureaux permettant à la CT de fonctionner politiquement comme institution décentralisée; ou bien cela comprend-il aussi les métiers techniques, employés d'entretien de la voirie, des installations techniques, conciergerie des écoles, ou encore le personnel permettant de fournir des prestations (enseignants, personnel soignant, assistants sociaux, chauffeurs des transports publics, par exemple)?

¹⁹ Une répartition fonction du chiffre de la population se fonde implicitement sur deux hypothèses : une topographie plate et une distribution régulière de la population sur l'ensemble du territoire, deux conditions des modèles théoriques rarement présentent en pratique. L'éparpillement ou la densité de la population, la topographie est les distances, influencent les coûts de production des services collectifs locaux. La production de service public locaux à capital intensif sont caractérisées par une fonction de en U, avec des possibilités d'économie d'échelle. Techniquement, on peut atténuer ce problème en utilisant des quantiles de population, ou le logarithme naturel de la population. Toutefois il vaudrait mieux caractériser des besoins sectoriels par des indicateurs de causalité probable, par exemple la proportion d'enfants en âge de scolarité obligatoire dans la population totale d'une CT, pour l'enseignement obligatoire.

[6] Le fonds de développement des CLs (3.3) est séparé en deux selon les bases légales. Une part est alimentée par 13% de la taxe sur les contrats d'assurance. Elle est distribuée aux régions selon leur population. Une seconde partie est dotée par le budget général à destination des CTs pour des investissements locaux qui ne bénéficient pas d'un emprunt auprès du Fonds d'Équipement Communal (FEC). Une première analyse des dispositions légales fait apparaître trois problèmes. Le premier est l'organisation en UN fonds de deux filières de financement avec deux contenus différents, fonctionnement pour le premier et équipement pour le second. Il n'y a pas unité d'objectifs. Le second est la séparation des destinataires : régions pour le premier, CTs pour le second. Le troisième problème est celui de la substitution entre FEC et fonds de développement. Si les raisons d'une impossibilité d'emprunt auprès de la FEC, ou du refus de la FEC de donner suite à la demande d'une CTs, provient de sa faiblesse financière et du risque prêteur, alors on est en présence d'une situation de renflouage (de « bail out ») – c'est le fonds qui prend le risque par substitution.

[7] Les objectifs du CAS INDH (3.4) ont été identifiés par le Roi : déficit social des quartiers urbains pauvres et des communes rurales les plus démunies, promouvoir l'emploi et venir en aides aux personnes vulnérables. Il est destiné, entre autres, aux CTs selon certains programmes. Il pourrait s'agir de subventions implicites si le CAS INDH finance des tâches qui seraient autrement à charge des CTs. Nous verrons dans la section 4.4 que la contribution des CLs au CAS INDH est financée par le CAS TVA. Il y a deux aspects analytiques qui retiennent l'attention. Premièrement, on est face à la fois à des objectifs redistributifs (ce sont des segments de la population qui sont visés) et institutionnels (parce que les tâches ainsi financées ne sont plus à charge des CTs concernées). Deuxièmement, comme une partie des 30% de la TVA versées aux CLs finance le CAS INDH, il y a substitution de l'un à l'autre. Cela signifie aussi qu'il y a un arbitrage entre le CAS TVA et ce Fonds, puisque les moyens enlevés au CAS TVA réduisent d'autant sa capacité d'intervention au profit du CAS INDH. Est-ce voulu ? Quels sont les coûts d'opportunité ? Comment cela change-t-il les choix des collectivités locales si le CAS TVA est une dotation globale de fonctionnement tandis que les décisions du Fonds dépendent d'une autre autorité.

[8] Le fonds Hassan II (3.5) a pour objectif de promouvoir le développement économique et social. Il est distribué aux CTs pour des programmes d'investissement. La question qui se pose ici est celle de la pérennité des investissements. L'analyse en économie institutionnelle des documents accessibles pour ce fonds ne donnent pas d'indication sur la prise en compte des incidences budgétaires des investissements : comment sont ensuite pris en compte non seulement les frais financiers du prêt, remboursables (Tableau 12), mais aussi les frais d'entretien de l'infrastructure ainsi financée et les coûts de production des nouveaux services que l'investissement permet.²⁰

²⁰ Sur cette question, voir: Dafflon et Beer-Tòth, "Managing Local Public Debt in Transition Countries: an Issue of Self-Control", in *Financial Accountability and Management*, 25 (3), August 2009, pages 337-365; également G. Gilbert et F. Vaillancourt, « Equilibre budgétaire et solvabilité des collectivités locales dans un environnement

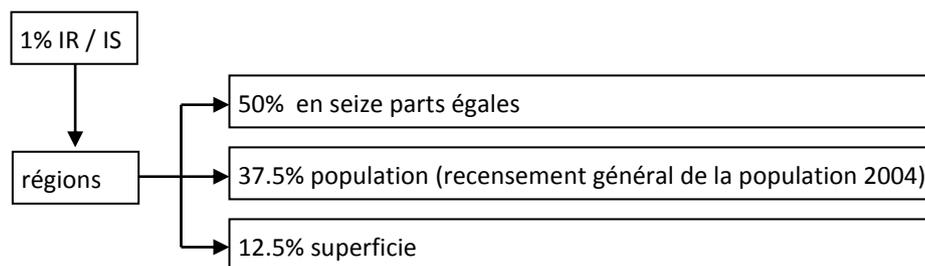
4 LES TRANSFERTS FINANCIERS DANS LA PRATIQUE

Ce chapitre retrace quelles sont les pratiques réellement mises en œuvre dans le système de transfert financiers ; elles peuvent en effet s'écarter, parfois de manière importante, des bases légales. La documentation utilisée provient des circulaires ministérielles et rapports du gouvernement, ainsi que des notes résultant de discussions avec les acteurs concernés. Il est complété de données statistiques lorsqu'elles sont disponibles.

Les sections 4.1 à 4.6 présentent les différents fonds dans le même ordre que le chapitre précédent. La section 4.7 résume les transferts dans le Schéma 19 et les commente.

4.1 Le CAS relatif aux parts de l'IS et l'IR affectées aux régions

Les bases légales (lois 47-96 et 26-99) donnent des informations suffisantes pour l'alimentation de ce CAS, soit 1% de l'IS et de l'IR. Par contre, sa répartition se fait selon une circulaire ??? (référence pas trouvée, voir Tableau 9). La clé de répartition du montant annuel entre les 16 régions, qui ressort des documents statistiques est la suivante:



Le tableau 14 indique les montants prévus dans les lois de finances des années 2007 à 2011 ainsi que la répartition 2011 entre les seize régions. Pour l'année 2011, 667.020 KDH ont été redistribués aux régions au titre de la part IR et IS (soit une différence de 6.67 millions par rapport aux montants budgétés²¹).

décentralisé : quelles leçons tirer des expériences nationales ? », 2013, AFC, Paris, document de travail 132, avril 2013.

²¹ Loi de finance pour l'année 2011, BO N°5904 du 30 décembre 2010, p. 2190.

Tableau 14 « Fonds spécial relatif au produit des parts d'impôts affectés aux régions », KDH

	2007	2008	2009	2010	2011
A. Rendement IR / IS					
B. CAS IR / IS régions	476'970	574'949	723.838	652.192	667.020
Rapport B/A					
Variation annuelle de B en %		20.5 %	25.9 %	- 9.9 %	2.3 %

Tableau 8-1 Recettes des REGIONS, 2004-2009, en KDH

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I-PREMIERE PARTIE : fonctionnement								
Part dans le produit de la TVA	0	0	0	0	0	0		
Part dans les produits IS/IR	20'336	352'859	37'812	494'774	574'947	36'640		
Taxe sur les services communaux	0	87'843	0	103'389	73'637	0		
Taxe d'habitation	0	0	0	0	0	0		
Taxe professionnelle	0	0	0	0	0	0		
Autres recettes	28'981	221'943	3'796	248'682	252'795	3'573		
Total I	49'317	662'645	41'608	846'845	901'379	40'213		
II-DEUXIEME PARTIE : investissement								
Fonds de concours	0	0	0	9'300	16'694	3'000		
TVA équipement	0	25'133	6'089	47'008	126'647	7'189		
Autres recettes d'équipement	0	0	0	0	0	0		
Total II	0	25'133	6'089	56'308	143'341	101'189		
Totaux I + II	49'317	687'778	47'697	903'153	1'044'720	141'402		

Parts de l'IR et de l'IS affectées aux Régions		2011		
A	montant total IR /IS		<i>À compléter</i>	
B	montant affecté aux régions		667'020'000	
C	pour cent B/A			
	Répartition entre les régions		50%	37.5%
			parts égales	population
				12.5%
				superficie
1	OUED ED-DAHAB LAGUIRA		20'844'375	831'499
2	LAAYOUNE-BOUJOUR SAKIA AL HAMRA		20'844'375	2'143'469
3	GUELMIM-ES-SEMARA		20'844'375	3'869'427
4	SOUSS MASSA-DRAA		20'844'375	26'054'912
5	GHARB CHRARDA BENI-HSEN		20'844'375	13'863'385
6	CHAQUIA-OUARDIGHA		20'844'375	13'854'490
7	MARRAKECH-TENSIFT AL HAOUZ		20'844'375	25'962'856
8	ORIENTAL		20'844'375	16'050'526
9	GRAND CASABLANCA		20'844'375	30'384'559
10	RABAT-SALA-ZEMMOUR-ZAER		20'844'375	19'802'718
11	DOUKKALA-ABDA		20'844'375	16'602'351
12	TADLA-AZILAL		20'844'375	12'137'879
13	MEKNES-TAFILALET		20'844'375	17'920'204
14	FES-BOULEMANE		20'844'375	13'163'255
15	TAZA-AL HOCEIMA-TAOUNATE		20'844'375	15'121'842
16	TANGER-TETOUAN		20'844'375	22'369'128
	totaux		333'510'000	250'132'500
				83'377'500

Source: 2011 Ministère de l'Intérieur, DGCL, Direction des finances locales, Royaume du Maroc; répartition 2011, nos calculs

Comme la formule de répartition utilise la superficie des régions et leur population selon le recensement de 2004, on a une situation pratique où les montants attribués aux régions sont simplement augmentés d'une année à l'autre proportionnellement à l'augmentation de la dotation budgétaire globale. Du point de vue analytique, les questions ouvertes sont les suivantes :

[1] En ce qui concerne l'affectation du fonds, quel est le rendement réel annuel de l'IS et IR sur les années 2007 à 2011 pour vérifier le 1% affecté aux régions et l'écart entre les montants annoncés lors du budget, dans la loi financière, et les montants encaissés. A plus longue échéance, l'intérêt est de connaître, d'une part, les modifications législatives qui affectent le rendement de ces impôts, et d'autre part, les fluctuations des recettes dues à la conjoncture économique. En effet, les régions étant tributaires de ces seuls impôts, elles en subissent les conséquences directes des « externalités fiscales verticales », ce qui peut poser des problèmes de soutenabilité dans la gestion des finances publiques régionales.

[2] Du point de vue redistributif, il serait intéressant de connaître le rendement de l'IR / IS dans chaque région pour mesurer l'écart entre ce qu'une région obtiendrait selon le critère d'origine et l'application de la clé 50 forfait de 1/16ème/ 37,5% population / 12,5% superficie.

[3] Le critère du 50% partagé de manière identique entre les seize régions correspond-il bien aux besoins d'organisation administrative de chacune d'elles? En d'autres termes, est-ce que les seize régions ont exactement la même organisation administrative de base, c'est-à-dire permettant le fonctionnement institutionnel de la région ?

[4] Si la répartition de base doit permettre à la région de s'administrer correctement, comment faut-il comprendre les variations annuelles ? Comment les régions font-elles face à ces variations? Selon les taux indiqués dans le Tableau 14, les coûts administratifs (lesquels sont pris en compte ?) auraient augmentés de plus de 20% en 2008, de 26% en 2009, ce qui voudrait dire qu'ils ont été multipliés par 1.52 x en deux années ; mais en 2010 ils auraient diminués de presque 10%. Or, on doit bien comprendre que les régions n'ont pas subi de telles variations de leurs charges administratives d'une année à l'autre. On a donc une fausse idée des coûts fixes administratifs en raison de la formule utilisée (50% un pourcentage fixe mais appliqué à un montant annuel variable au budget).

[5] Le 12.5% attribué en fonction de la superficie ne joue plus aucun rôle de différenciation. Comme elle ne change pas – sauf à redistribuer les frontières institutionnelles par un nouveau découpage - il n'y a pas non plus de modification des positions relatives des régions; sans compter que la superficie n'indique ni les besoins ni les ressources. Quel est la logique de politique économique qui se trouve derrière cet indicateur ? Est-ce que cela vaudrait comme indicateur approximatif des besoins des services en réseau, notamment les routes ?

[6] L'indicateur du 37,5% population est banalisé parce que le recensement 2004 date et n'a pas changé. Il n'y a donc pas ni progression ni variation relative annuelle dans les positions respectives des régions. C'est un critère passif « par défaut ».

Dans la mesure où l'objectif serait ici de mesurer les besoins des régions, une modification de la formule de partage entre les régions, devrait se baser sur d'une part les compétences qui leur sont attribuées et, d'autre part, des critères de causalité expliquant de manière plausible les différences de besoins entre les régions.²² La question qui se pose est évidemment celle des données statistiques disponibles pour procéder à une telle évaluation. Mais il serait utile de fixer un objectif de répartition, quitte à se contenter dans l'intervalle des données approximatives de remplacement disponibles.

4.2 Part des collectivités locales dans le produit de la TVA

Selon les bases légales, les régions pourraient bénéficier de cette part puisqu'elles entrent dans le périmètre défini comme "collectivités locales". Dans la pratique toutefois, ce sont uniquement les provinces, les préfectures et les communes rurales et urbaines qui en bénéficient. Cela proviendrait du fait que les régions, créées après l'introduction de la TVA en 1985, n'ont jamais été intégrées dans le système.

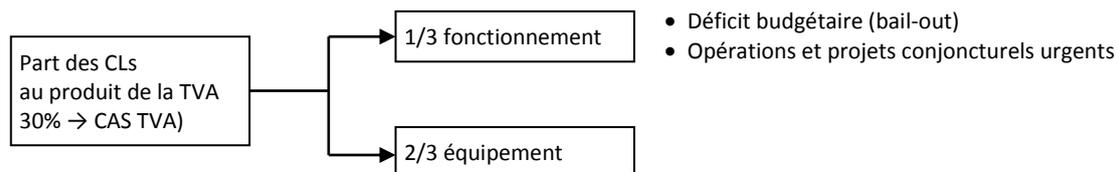
La circulaire n°49 de 1996 du Ministère de l'Intérieur aux walis et gouverneurs des préfectures et provinces du royaume et aux présidents des conseils communaux, des assemblées préfectorales et provinciales et des communautés urbaines fixe les critères de répartition de la part des collectivités locales dans le produit de la TVA pour le système en vigueur de 1996 à 2002. Le système antérieur est décrit dans cette circulaire, tandis que le système actuel (post 2002) est un système ad hoc analysé plus bas. Retracer l'histoire de trois périodes de répartition – avant 1996, de 1996 à 2002 et dès 2003 - est important parce que cela permet d'analyser les raisons des changements, de se focaliser sur les critères de répartition qui avaient des défauts ou engendraient des résultats médiocres, non pas comme critique de ce qui a été fait, mais pour en tirer des leçons pour l'avenir.

4.2.1 Le système de répartition de 1986 à 1995

La circulaire n° 49-1996 renseigne sur le système antérieur au nouveau système qu'elle met en place. Les CLs recevaient deux types de subventions : pour les investissements, à hauteur de 2/3 de la dotation minimale de 30% du produit de la TVA, et pour 1/3 au titre de couverture financière du déficit de fonctionnement. Plus précisément, dans le système antérieur, 20% était transféré de l'Etat aux CLs au titre d'opération d'équipement (constructions scolaires, électrification rurale, hôpitaux, etc.). Les 10% (1/3 de la dotation) était affecté principalement à la couverture des charges communes aux CLs et accessoirement à l'aide aux CLs pour la

²² Par exemple, si les régions sont responsables de l'enseignement de niveau secondaire (âge de scolarité de 12 à 115 ans), une mesure possible de besoin serait la proportion de cette cohorte démographique (12-15 ans) dans la population totale de la région. Cela permettrait de calculer un indice des besoins, la moyenne valant 100. Encore faut-il disposer de statistiques fiables, publiées et mises à jour périodiquement. Sur cette technique de répartition, voir Dafflon B. "Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg", Département d'économie politique, Université de Fribourg, 2007 www.fr.ch > service des communes > péréquation financière > rapport d'expert.

réalisation d'opérations ou de projets conjoncturels urgents. Ce disponible était attribuée sous la forme « *d'une dotation financière annuelle dite « subvention d'équilibre » dont bénéficiait, à concurrence de son déficit budgétaire, toute collectivité présentant un budget de fonctionnement déficitaire dument approuvé par le Ministère de l'Intérieur et le Ministère des Finances.* » (Circulaire TVA, section 2.). Il s'agit ici d'une subvention de type « bail-out » qui garantit aux CLs la couverture de leur déficit de fonctionnement.



De cette manière, la répartition ne dépendait pas d'une formule appliquée ex ante, aboutissant à des montants prévisibles et connus des CLs, mais comblait ex post des situations difficiles, voire déficitaires de comptes clôturés. Un CL responsable, bouclant en équilibre, était de facto éliminée de la répartition. À juste titre, « *Les élus estimaient de ce fait que leurs collectivités ne bénéficiaient pas réellement de leur part dans le produit de la TVA, mais seulement d'une subvention d'équilibre à leurs budgets de fonctionnement qui leur avait toujours été accordée même avec l'institution de cette part.* »

Ce système de répartition a été abandonné dès 1996 en raison des défauts structurels qu'il contenait. D'une part, les CLs pouvaient agir de manière stratégique en se mettant délibérément dans une situation de déficit prévisionnel pour obtenir une subvention – celles qui n'avaient pas de déficit dans le budget n'était pas éligible pour obtenir une aide au bouclage des comptes, si déficit réel il y avait. Il s'est traduit au cours des ans par un glissement de la part attribuée aux investissements vers le fonctionnement (Bouvier et Esclassan, 2007: 25-26).

4.2.2 Le système de répartition de 1996 à 2001

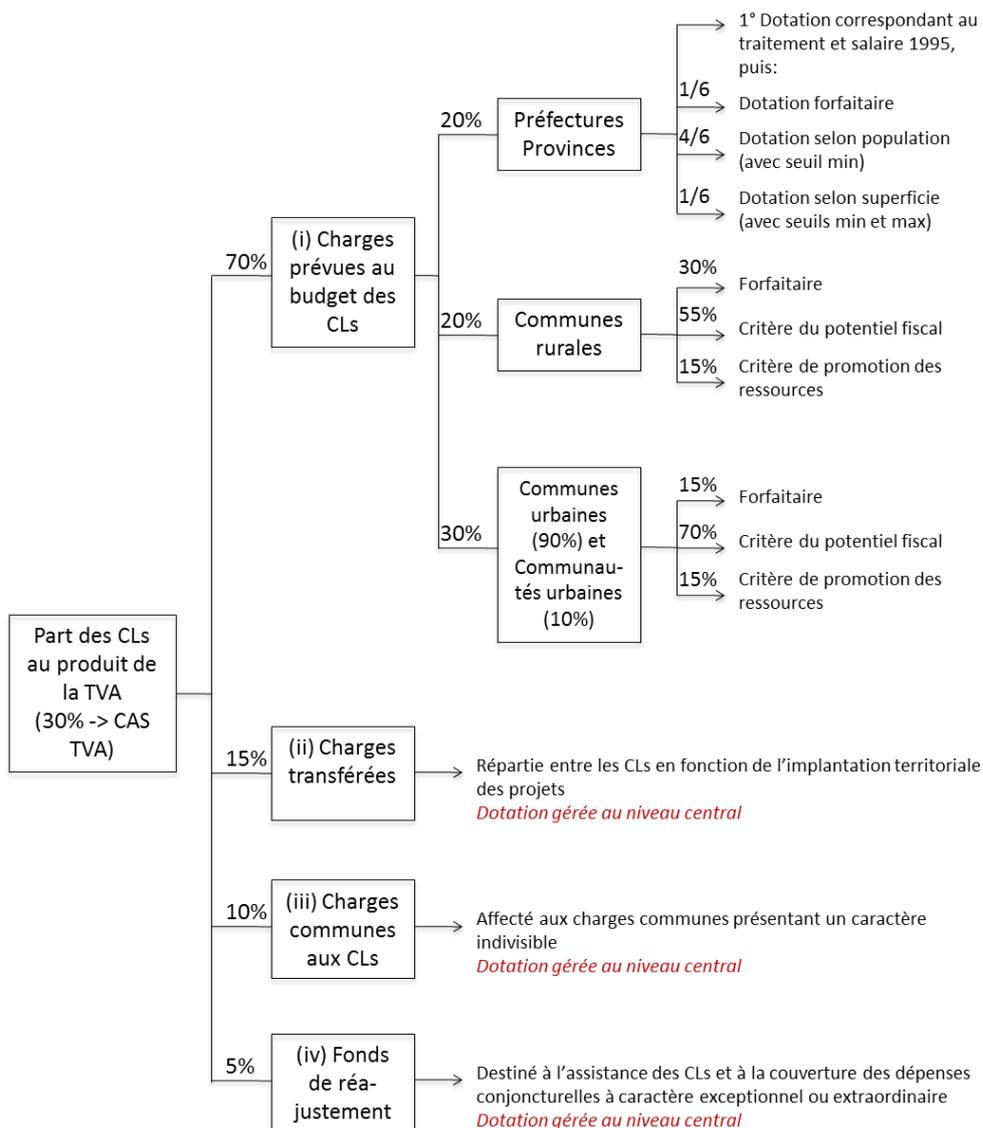
La circulaire 49-1996 instaure un nouveau système de répartition de la part au produit de la TVA. Le Schéma 15 présente ce système de répartition. Il se base sur quatre catégories de charges incombant aux CLs : (i) celles prévues aux budgets des CLs, (ii) les charges transférées aux CLs, (iii) les charges communes aux CLs et (iv) un fonds de réajustement des CLs.

(i) Les charges prévues aux budgets des CLs correspondent aux tâches dévolues et déléguées. En l'absence d'une analyse détaillée du thème 2 de la décentralisation (Schéma 1), il est impossible de porter une appréciation sur cette catégorie dans le cadre du présent Rapport.

(ii) Les charges transférées par l'Etat aux CLs concernent des opérations telles que constructions scolaires, électrification rurale et hôpitaux. « *Elles seront couvertes par*

l'affectation au profit de ces opérations d'un montant équivalent à 15% de la part des Collectivités Locales dans le produit de la TVA . » Cette dotation est gérée au niveau central et est répartie en fonction de l'implantation territoriale des projets. Une dotation gérée au niveau central s'apparente à de la déconcentration.

Schéma 15 Répartition de la part des CLs au produit de la TVA (1996-2001)



(iii) Les charges communes aux CLs sont des charges représentant un caractère indivisible et incombant aux CLs: équipement intercommunaux, protection civile, contribution aux études d'urbanisme, formation des cadres administratifs et techniques des CLs, participation à la formation des élus locaux, services de contrôle, d'inspection et d'audit des CLs, recherche dans le domaine des espaces verts, contribution à la réalisation de projets dans le cadre de la

coopération internationale, équipement et fonctionnement de services devant profiter à un ensemble de CLs, prise en charge d'une partie des intérêts normaux afférents aux emprunts des CLs. La circulaire mentionne que cette dotation est gérée au niveau central dans le cadre du CAS, mais ne renseigne pas sur la distribution effective du montant.

(iv) Le fonds de réajustement des CLs est destiné à l'assistance des CLs et à la couverture des dépenses conjoncturelles à caractère exceptionnel ou extraordinaire de ces institutions. « *Ce fonds permettra de faire face aux imprévus et de financer des opérations urgentes imposées par la conjoncture ou par la situation spécifique de certaines collectivités ou groupes de collectivités.* » Il est géré au niveau central dans le cadre du CAS.

Enfin, la circulaire prévoit pour une période transitoire de quatre ans maximum que les communes dont la nouvelle dotation serait inférieure à leur subvention d'équilibre 1995 bénéficient d'un système de solidarité entre les CLs.

La circulaire conclue : « *Sur la base de ce qui précède chaque conseil ou assemblée a la possibilité de connaître, au départ de chaque année budgétaire, sa part dans le produit de la TVA compte tenu des critères fixés par la présente circulaire.* »

En réalité, on constate que seuls les premiers 70% de la part TVA allouée aux CLs répondent à cette dernière conclusion puisque les autres 15 + 10 + 5% sont gérés par le centre. On est de fait dans un système binomial qui soulève la question de la liberté de choix des CLs. Si l'on regarde l'ensemble du système des transferts (Schéma 13), il existe par ailleurs trois autres sources de financement (sections 3.3, 3.4 et 3.5) qui permettent au gouvernement central d'orienter les politiques publiques locales pour des dépenses d'équipement ou des programmes spécifiques, en faisant valoir des priorités nationales. On peut dès lors se demander si, à termes, ces 30% ne devraient pas être attribués sous forme de dotations globales de fonctionnement à libre disposition des CLs, comme le devraient les autres 70%.

Regardons également de plus près la répartition des 70%. Ils sont attribués à hauteur de 2/7^{ème} aux préfetures et provinces, 2/7^{ème} aux communes rurales et 3/7^{ème} aux communes et communautés urbaines. Sans information sur les critères permettant de distinguer et de classer la commune dans la catégorie rurale ou urbaine – ou plus précisément le passage d'une commune rurale dans la catégorie urbaine- et sans clarté sur l'attribution des tâches décentralisées à ces trois catégories de CLs, difficile de dire si la répartition était alors convenable pour permettre de couvrir leurs besoins financiers.²³

Préfetures et provinces

Concernant la part des préfetures et des provinces, une dotation correspondant aux traitements et salaires des fonctionnaires et agents de chaque préfeture ou province est

²³ Le classement des communes dans les catégories "rurale" ou "urbaine" relève de l'architecture institutionnelle (thématique 1 dans le schéma 1). L'attribution des fonctions et des responsabilités distincte selon qu'une commune est rurale ou urbaine est le sujet du thème 2 dans le même schéma2. Le présent rapport n'abordant pas ces deux thématiques, nous ne pouvons que soulever les questions relatives, sans ébaucher une réponse.

prélevée au préalable, prélèvement qui doit être exactement égal au montant de ces charges salariales inscrites au budget 1995. Le reliquat est réparti à raison de 1/6^{ème} en dotation forfaitaire attribuée de manière égale aux préfectures et provinces, 4/6^{ème} comme dotation attribuée selon la population légale (avec un seuil minimum à 100'000 habitants, même si une province ou préfecture contient moins de 100'000 habitants, elle recevra une dotation correspondant au seuil de 100'000) et 1/6^{ème} en dotation attribuée selon la superficie des provinces/préfectures (avec un seuil minimal à 2500 km² et un seuil maximal égal à 2.5 fois la superficie moyenne des préfectures et provinces).²⁴

Cette clé de répartition pose la question des logiques qui appuient les critères choisis. Le tableau 16 résume et interroge sur le fondement et la pertinence des choix.

Communes rurales et urbaines

Les parts des communes au produit de la TVA sont réparties selon trois critères : le forfait, le potentiel fiscal et la promotion des ressources propres.

La dotation selon le forfait est répartie de manière égale par catégorie (commune urbaine, communauté urbaine, commune rurale).

Le potentiel fiscal²⁵ est « *calculé(e) sur la base des émissions des ordres de recettes émis au cours des deux dernières années budgétaires au moins concernant les impôts et taxes suivants : a. pour les Communes Urbaines : la taxe urbaine, la taxe d'édilité et l'impôt des patentes ; b. pour les Communautés Urbaines : la taxe d'édilité ; c. pour les Communes Rurales : la taxe urbaine, la taxe d'édilité, l'impôt des patentes, la moitié du produit des recettes forestières et le produit des droits des marchés et souks hebdomadaires. La richesse fiscale de chaque commune ou communauté est représentée par le montant total des ordres de recettes, émis durant la période et pour les impôts et taxes indiqués ci-dessus, rapporté à la population légale. »*

Le critère du potentiel fiscal représente ainsi les impôts et taxes qui sont facturés durant la période, calculés par habitant. Si la richesse fiscale d'une commune est égale ou inférieure à 1.25 fois la moyenne de la richesse fiscale par habitant de la catégorie de CLs de la commune (communes urbaines, etc.), elle recevra une dotation compensatoire représentant la différence entre sa valeur et la valeur moyenne de la richesse fiscale. Recevront donc des dotations selon le critère de potentiel fiscal uniquement les communes qui sont en dessous de 1.25 fois la moyenne nationale de la catégorie en question. Enfin, cette dotation est « *pondérée par la population de la commune ou communauté bénéficiaire dans la limite d'un nombre d'habitants égal à 2.5 fois la population moyenne de la catégorie de collectivité dont relève la commune ou communauté urbaine. »*

²⁴ Voir également notre remarque [3] section 3.7: l'instauration de seuils et de plafonds aux critères de population et de surface, montre bien les limites de cette clé de répartition dans la détermination des « besoins ».

²⁵ Lien avec le thème 4 de la décentralisation sur la fiscalité.

Le critère de promotion des ressources propres est « *fonction du montant des recettes réalisées durant les deux dernières années budgétaires, au moins, au titre des ressources propres assises et ou recouvrées directement par ces communes ou communautés* ». Puis le montant total des recettes réalisées est rapporté à la population légale. Il s'agit en fait d'un taux de recouvrement par habitant²⁶. Si ce taux est égal ou supérieur à 0.65 fois la moyenne des recettes par habitant de la catégorie de collectivité dont relève la commune, alors elle recevra automatiquement une dotation destinée à soutenir ses efforts de promotion de ses ressources propres. La première moitié de cette dotation est répartie entre les CL bénéficiaires selon l'indication précédente proportionnellement au volume des recettes réalisées. La seconde moitié est ensuite répartie proportionnellement au taux de recouvrement par habitant.

Les nouveaux critères introduits dès 1996 pour les communes sont intéressants à plus d'un titre puisqu'ils incitent, pour la part non forfaitaire, à promouvoir une gestion efficace de la fiscalité. Si l'intention est louable, quelques problèmes techniques subsistent. Le critère du potentiel fiscal est, dans son concept, celui du RTS (Representative Tax System ou Système d'impôts représentatifs) qui donne la mesure que chaque collectivité a de pouvoir lever l'impôt. Normalement, les bases des impôts sélectionnés donnent une bonne mesure du développement et des activités économiques de la CL. Plus l'activité économique est importante, plus la base est large et donc le pouvoir potentiel de lever l'impôt. Calculé par habitant, le potentiel fiscal donne une bonne image des capacités et aussi des disparités fiscales relatives. Le problème ici est que l'on se trouve face aux impôts facturés : ce ne sont pas les bases d'impôt qui sont mesurées. Cela ne garantit pas que toutes les bases aient été identifiées. La question qui en découle est qui contrôle la complétude des bases facturées, évidemment dans l'optique de réduire l'écart entre base potentielle et facturation réelle ? La seconde question est comment se fait la vérification : une CL n'a pas intérêt à rechercher toutes les bases fiscales de manière systématique, ce qui augmente son potentiel et réduit, par conséquent son droit à une dotation. Si l'écart entre sa position et le seuil de 1,25 fois la moyenne, la CL reçoit un montant compensatoire, pourquoi ferait-elle l'effort ?

On peut comprendre le critère de promotion des ressources puisqu'il a pour but d'encourager les CLs à percevoir effectivement l'impôt. Mais deux questions viennent immédiatement. Quelles sont les compétences des CLs dans la facturation et l'encaissement des impôts locaux donnés dans la liste ? Qui fait l'inventaire des bases imposables, la facturation et le suivi des encaissements ? La seconde question est le signal donné par le seuil de 65% donnant reconnaissance d'un effort de perception de l'impôt. Quel en est la signification ? Dans une situation efficiente, les impôts facturés sont encaissés totalement – et non pas à 65%, sauf à avoir des situations de contribuables en faillite ou en incapacité de paiement reconnu par une procédure légale.

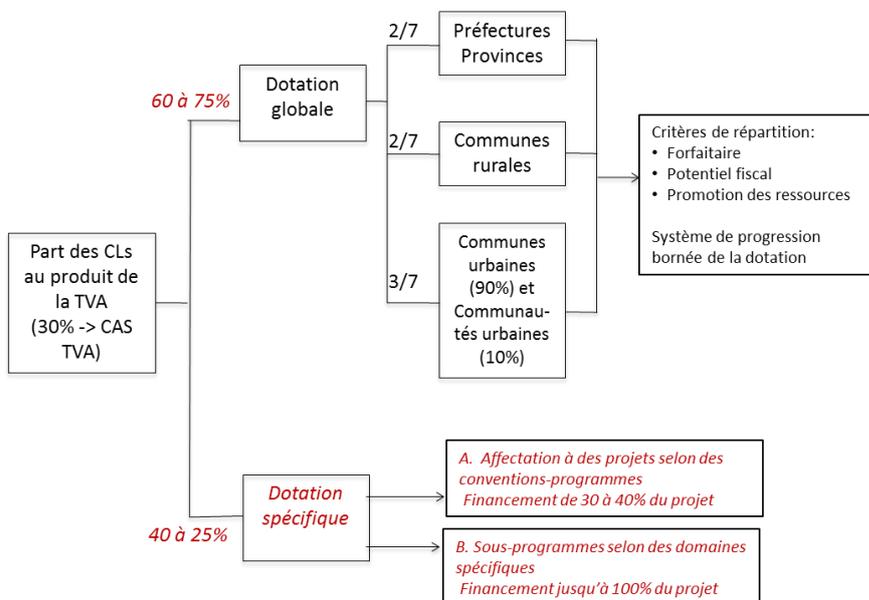
²⁶ En théorie le taux de recouvrement est égal au rendement fiscal (impôt encaissé) divisé par les impôts facturés, ou au rendement fiscal divisé par le potentiel fiscal réel (identification des bases des impôts locaux). On ne peut pas avoir un taux de recouvrement par habitant.

4.2.3 Le système actuel en place depuis 2002

Dès 2002, le système de répartition mis en place de 1996 à 2001 a évolué vers une nouvelle pratique car les autorités souhaitaient que les CLs reçoivent chaque nouvelle année budgétaire au moins l'équivalent de ce qu'elles recevaient l'année précédente. L'objectif était double. D'une part, on voulait que les dotations distribuées aux CLs soient attribuées au financement des investissements plutôt qu'aux dépenses de fonctionnement comme c'était souvent le cas. D'autre part, on voulait introduire un système qui garantisse l'acquis, d'où l'introduction d'une progression annuelle de la dotation à répartir. C'est un système ponctuel puisque la détermination et la structure de répartition entre dotation globale et dotation spécifique est de la seule compétence du ministère de tutelle des CLs.

Le système de 2002 répartit le produit de la TVA selon deux dotations : une dotation globale et une dotation spécifique. Le Schéma 16 illustre ce mode de répartition. Les différences par rapport au système appliqué de 1996 à 2001 sont notées en italique. La part des dotations globale et spécifique peut varier chaque année selon les besoins de la dotation spécifique ; elle se situe entre 60 et 75% pour la dotation globale et entre 40 et 25% pour la dotation spécifique. La répartition de la dotation globale entre catégories de CLs reste inchangée. Les critères de répartition sont les mêmes, mais sans précision des pondérations attribuées à chaque critères.

Schéma 16 Répartition de la part de la TVA aux CLs (dès 2002)



La dotation globale est libre d'emploi pour les CLs. Il est cependant souhaité qu'elles l'utilisent pour des dépenses d'équipement (investissement). La dotation globale se divise comme dans le précédent système entre les préfectures et provinces (2/7), les communes rurales (2/7) et les communes et communautés urbaines (3/7).

La répartition se fait selon les critères de dotation forfaitaire, du potentiel fiscal et de promotion des ressources. Le système de répartition se base sur un système qui prévoit une progression annuelle de la dotation, mais qui est borné. Le système de progression signifie qu'une CL ne peut pas recevoir moins que l'année précédente. Borné parce que la progression de la dotation se situe entre deux seuils, minimal et maximal (par exemple: 3% et 15%) qui peuvent varier d'une année à l'autre. Chaque CL recevrait au moins 3% de plus que l'année précédente. Tandis que les CLs qui auraient droit à une progression de plus de 15% sont ramenées au maximum de 15%. Les montants ainsi enlevés aux CLs dont la progression est supérieure à 15% sont utilisés pour financer les moins-values des CLs dont la progression aurait été inférieure au seuil de 3%. Les seuils inférieur et supérieur sont fixés en fonction des montants disponibles. Si ces derniers sont importants, les bornes sont élargies.

La dotation spécifique est affectée à des projets qui se divisent en deux parties : A. des projets fixés selon des conventions-programmes et B. des sous-programmes spécifiques selon des domaines précis. Dans la première catégorie, la DGCL via le CAS TVA finance une part de projets d'investissement présentés par les CLs selon des conventions-programmes. Dans ce cas, la DGCL finance entre 30 et 40% du projet, le reste du financement étant à trouver par les CLs (ressources propres, subventions d'autres ministères, prêts du FEC). Un exemple de dotation spécifique de type A est la réalisation du tram de Casablanca à laquelle la DGCL a partiellement contribué.

Les sous-programmes spécifiques (B) concernent : l'assainissement liquide, l'assainissement solide, l'électrification rurale et les routes rurales. Ces soutiens financiers sont répercutés sur les directions opérationnelles concernées. Dans le type B, la DGCL peut financer jusqu'à 100% des projets. L'attribution des fonds se fait selon les projets et leur priorité. Les transferts destinés aux CLs en cas d'événements exceptionnels et extraordinaires entrent également dans cette catégorie (inondations par exemple). La dotation spécifique contribue à la réalisation des projets de l'INDH pour les CLs qui n'ont pas les moyens nécessaires. L'objectif principal de la dotation spécifique est de soutenir le développement local.

Le tableau 17 donne les montants du CAS « Part des collectivités locales dans le produit de la TVA » dans les lois de finance.

Tableau 17 CAS TVA en KDH

	2007	2008	2009	2010	2011	
CAS TVA	12'011	14'982	18'988	17'803	20'095	Ce tableau pourrait être supprimé selon les données statistiques à mettre dans le chapitre 3. On constate de fortes divergences dans les montants annuels reçus de la DGCL, selon les sources citées. Voir ci-dessous.
Tableau 8.6		9'052	11'055	11'673	12'726	

Tableau 17-B Répartition de la TVA attribuée aux CLs, 2003-2011, en KDH

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	TVA nationale										
2	30% TVA part des CLs	7684	9111	10092	11275	12011	14981	18988	17803	20094	
2B	<i>lignes 3+7B, correction</i>	<i>7680</i>	<i>9099</i>	<i>10137</i>	<i>11273</i>						
2C	<i>lignes 3+7, lignes fausses</i>	<i>6923</i>	<i>8345</i>	<i>9192</i>	<i>9886</i>		11679	15039	15774	17342	
3	dotation globale	5944	6269	6893	7325		9052	11055	11673	12726	
4	Préfectures/provinces										
5	communes rurales										
6	communes et communautés urbaines										
7	dotation spécifique	979	2076	2299	2561		2627	3984	4101	4616	
7B	<i>ligne 7 fausse, notre correction</i>	<i>1736</i>	<i>2830</i>	<i>3244</i>	<i>3948</i>						
8	complémentaire	314	301	350	237						
9	pour charges transférées	183	304	311	314						
10	soutien au fonctionnement	93	194	200	300						
11	soutien à l'équipement	386	1267	1483	1709						
12	charges communes	760	764	900	1388						

Sources: 2003-2006 situation récapitulative des dotations, Ministère de l'Intérieur, division des archives et statistiques, relevé dans Bouvier et Esclassen, 2007, page 33; 2008-2011, Tableau 8-6, Base de données des collectivités locales du Maroc, DGCL, reçue le 20 septembre 2012. Auteur indiqué: Mamadou Diallo; tableau précédent

On constate à nouveau que selon les sources, les données varient considérablement.

4.2.4 Commentaires

Le système de répartition appliqué depuis 1996, d'abord de 1996 à 2001, puis dès 2002 avec de légères variantes, interpelle. D'abord, seul le montant de la part des CLs à la TVA est fixé dans un acte législatif – comme d'ailleurs les parts de 1% de l'IR et l'IS attribuée aux régions, ainsi que le 13% de la taxe sur les contrats d'assurance. Mais les répartitions entre catégories de collectivités et les critères d'attribution des montants aux collectivités dans une même catégorie sont faites par circulaires de l'autorité de tutelle. Si ce système laisse un maximum de flexibilité bureaucratique et politique, il n'est pas satisfaisant. D'une part il manque de légitimité. D'autre part il place les CLs dans l'insécurité juridique de ce qu'elles peuvent obtenir, ce qui est mauvais pour la planification à moyen termes de leurs politiques publiques. Enfin, les variations annuelles des distributions rendent le système opaque et illisible. D'autres commentaires sont donnés ci-dessous et récapitulés dans le tableau 19.

[1] Le système binomial entre dotation globale et dotation spécifique (section 4.2.2) prévalant entre 1996 et 2001 n'a pas changé, mais il est flexibilisé. On n'est plus dans la configuration 70/30%, mais à 60-75/40-25%. On voit cependant que cette flexibilité n'est pas symétrique. Cette répartition permet à l'autorité de tutelle, le Ministère de l'intérieur, d'opérer les ajustements qu'il jugerait nécessaire pour financer davantage la dotation spécifique (+ 10%), ou la dotation globale (+5%). La question primordiale est de savoir quelle est la variable d'ajustement ? Si on prend les données du tableau 17-B, on constate que les parts de la dotation globale ont reculé de 2003 à 2006, de 77% en 2003, 69% en 2004, 68% en 2005, à 65% en 2006; elles seraient revenue à nouveau 77% en 2008, pour reculer à 73% en 2011 (sous réserve de la correction du Tableau 8-B). Ces variations places les CLs dans l'incertitude des montants qu'elles reçoivent d'une année à l'autre – sauf à savoir que cela ne diminue pas en montants absolus tant que le produit de la TVA est en augmentation (ce qui dépend à la fois de la conjoncture économique et des éventuelles révisions des dispositions légales sur la TVA).

[2] La dotation spécifique comprend des affectations qui ne sont pas très explicites, en tout cas vue de l'extérieur. De 1996 à 2001, on avait une répartition précisée à 15%, 10% et 5% (Schéma 15). Dès 2002, la répartition est donnée en deux groupes, mentionnés par A et B dans le schéma 16. Mais dans les deux cas, les affectations sont en mains centrales. Toutefois, le Tableau 17-B distingue cinq affectations (ligne 8 à 12). On constate que trois d'entre elles concernent probablement des dépenses de fonctionnement (dotations complémentaires, pour charges transférées, de soutien au fonctionnement). Elles font alors double emploi avec la dotation globale, sauf à constater que ces trois groupes de dépenses spécifiques sont pilotées et administrées par le centre, ce qui contredit la volonté politique annoncée de décentralisation.

La part consacrée à l'investissement est réduite à l'une des cinq affectations. On a donc une mauvaise lecture du schéma: dans la pratique internationale courante, la séparation en deux dotations correspond aux dépenses de fonctionnement pour la dotation globale (appelée DGF) et au soutien aux investissements pour la dotation spécifique (appelée alors dotation d'investissements).

Enfin, comme de 1996 à 2001, il reste une dotation spécifique qui n'est pas attribuée aux CLs, mais sert à financer les services centraux qui participent à la mise en œuvre des programmes locaux ou qui participent / aident à la gestion locale. Cette utilisation centrale de la part des CLs à la TVA s'inscrit en contradiction au texte de l'article 65 de la loi 35-85 qui introduit la TVA puisque la part réservée doit aller « *aux budgets des collectivités locales* ».

Une clarification des utilisations de la dotation spécifique est nécessaire.

[3] La répartition entre les catégories de CLs n'a pas non plus varié : elle devrait être de 2/7 pour les préfectures et les provinces, 2/7 pour les CR et 3/7 pour les CU. Comme dans la période 1996-2001, en l'absence d'une analyse approfondie de la répartition des compétences entre ces trois catégories de CLs, on ne peut évaluer la pertinence de ces proportions. En revanche, il n'est pas certain que ces proportions soient respectées en pratique. Pour l'année 2009 pour laquelle l'information a été donnée (Tableau 8), les communes rurales (CR) ont été surdotées : les préfectures provinces ont obtenus 26% (alors que $2/7 = 28,5\%$), les CR 33% (au lieu de 28,5%) et les CU 41% (et non 43%). Voir les autres années pour conclure.

[4] Pour les CR et les CU, les critères de répartition de la dotation globale sont grosso modo les mêmes que ceux qui prévalaient de 1996 à 2001, à savoir une dotation forfaitaire, une part basée sur le potentiel fiscal, et une part fondées sur la promotion des ressources. La nouveauté est la prise en compte du résultat de cette répartition et sa correction si la progression des ressources d'une CL individuelle se situe en-dessous du seuil de 3% ou dépasserait le seuil des 15%. Pour les préfectures et les provinces, le mode de répartition antérieur est aligné sur celui des communes, ce qui est un changement significatif. Reprenons en détails ces trois critères et l'introduction de seuils (également Tableau 16).

[5] *La dotation forfaitaire.* Dans chaque catégorie de CLs, une partie de la dotation est attribuée forfaitairement. De 1996 à 2001, ces parts étaient fixées (schéma 15) à $3\frac{1}{6}\%$ (1/6^{ème} de 20%) pour les provinces et préfectures, à 6% pour les communes rurales et 4.5% pour les communes urbaines. Nous n'avons pas ces informations pour les parts forfaitaires dès 2002. Le forfait est calculé en divisant le montant de référence par le nombre de collectivités dans la catégorie. L'objectif semble être de garantir un minimum à chaque collectivité. Mais cette égalité comptable n'en est pas une en réalité au regard des besoins financiers nécessaires à une organisation administrative minimale d'une collectivité. On voit bien que cette « égalité de traitement » posait problème déjà de 1996 à 2001 puisque pour les préfectures et les provinces, ce critère était d'ailleurs complété par un critère de population avec un seuil minimal établi à 100'000 habitants. Au sein d'une même catégorie, les grandeurs des collectivités en nombre d'habitants, en densité ou en dispersion de l'habitat, par exemple, varient fortement de l'une à l'autre. Il serait plus judicieux de déterminer des normes sous forme d'unités de « charges de travail » (workload) et de répartir les collectivités en trois à quatre quantiles dans chaque catégorie. En outre, le chiffre de population ne devrait pas être utilisé directement, mais pondéré. On ne peut pas dire qu'une commune de 400'000 habitants a exactement 4 fois plus de besoins d'organisation administrative qu'une commune de

100'000 habitants. Il existe des méthodes statistiques (quantiles, logarithme naturel) pour atténuer ces écarts.²⁷

[6] *Le potentiel fiscal*. Ce critère est, nous l'avons noté plus haut, un bon critère, très en usage dans les systèmes actuels de répartition des ressources et de péréquation. Si le principe est opportun, son application laisse ouverts quelques problèmes, déjà notés :

- En premier, le potentiel fiscal devrait se mesurer sur les bases des impôts sélectionnés, et non pas sur les montants facturés. La variable « impôts facturés » qui sert de référence peut être affectée par les disfonctionnement et les déficiences administratives possibles en matière d'assiette et de recouvrement, d'autant que les impôts locaux gérés par l'Etat sont pris en compte – ce qui soulève la question de la « distance » Etat-communes dans les questions de fiscalité locale (par exemple : l'inventaire des bases des impôts).

- Deuxièmement, le panier des impôts pris en compte comprend essentiellement les impôts locaux gérés par l'Etat, parfois partiellement des impôts locaux en propres (pour les communes rurales : la taxe sur les produits forestiers et les droits sur les souks). Il serait utile de faire l'inventaire précis des impôts et taxes gérés directement par les collectivités, d'en dresser la statistique en remontant de la facturation aux assiettes, afin d'élargir la base de calcul du potentiel. On aurait alors une très bonne mesure du potentiel qui servirait de base tant à la répartition de la dotation globale de fonctionnement qu'à la péréquation.

- Troisièmement, la formule distributive et péréquative apparaît particulièrement généreuse et, de ce fait, peut provoquer des comportements désincitatifs dans la recherche de l'efficacité fiscale. La formule 1996-2001 est construite ainsi :

$$DGPF_j = [(1.25 IPF^M - IPF_j) \times H_j \text{ si } H_j \leq 2,5 \times H^M$$

La dotation globale du potentiel fiscal DGPF pour la collectivité "j" est égale à la différence entre l'indice du potentiel fiscal de dite collectivité, IPF_j , et 125 % de l'indice moyen de potentiel fiscal IPF^M de l'ensemble des collectivités de la catégorie (normalement, cette moyenne est égale à 100%) ; différence multipliée par le nombre d'habitant de la collectivité "j", H_j , sous réserve que ce nombre ne dépasse pas 2,5x le nombre moyen d'habitants H^M par collectivité de la catégorie.

En d'autres termes, ce critère de distribution admet que toute collectivité devrait obtenir 25% de plus que la moyenne des collectivités de la catégorie, ce qui est totalement inhabituel dans les systèmes péréquatifs. On comprend aisément qu'avec un objectif fixé à 125% aucun effort n'est exigé des collectivités puisque l'Etat central comble de toute façon la différence non seulement à la moyenne de 100 mais à 125%. Pour mention, l'objectif de la péréquation des ressources en Allemagne (pour les Länder) et en Suisse (pour les cantons) est d'atteindre, "si

²⁷ La répartition des CLs en quantiles selon leur population est utilisée en Espagne et en Allemagne. Le logarithme naturel de la population est utilisé en Suisse. Voir Dafflon et Mischler, 2008, pages 228-231 : "Expenditure needs equalization at the local level : methods and practice"

possible" un rendement fiscal après péréquation égal à 85% (0.85) de la moyenne des Länder ou des cantons.

On n'a pas d'information à jour sur le nombre de CLs touchées par l'effet du seuil de compensation fixé à $2,5 \times H^M$, ni sur l'importance des montants ainsi retenus.

[7] *Le critère de promotion des ressources.* Ce critère a été voulu pour encourager les CLs à encaisser au mieux les impôts facturés. Mais il soulève plusieurs problèmes, de calcul, de seuil et de capacité.

- Commençons par la formulation. Le «ratio de recouvrement par habitant» est un terme inexact. C'est en fait un «montant encaissé calculé par habitant», sans ratio. La formule de comparaison est :

$$\frac{\frac{1}{2}(RE_j^{t-1} + RE_j^{t-2})}{H_j} \geq [0.65] \times \frac{\frac{1}{2}(\sum_{i=1}^n RE_i^{t-1} + \sum_{i=1}^n RE_i^{t-2})}{\sum_{i=1}^n H_i}$$

à savoir : RE pour recettes d'impôts encaissés, (t-1) et (t-2) pour les deux années de référence du calcul de l'encaissement ; H pour la population résidante. On compare le montant des impôts calculés dans la CL "j" calculé par habitant (partie gauche de l'équation) au rendement moyen calculé par habitant, pour l'ensemble des CLs "i" de la même catégorie (en supposant qu'il y a "n" CLs dans ladite catégorie).

Un ratio de recouvrement est calculé de la manière suivante :

$$\text{ratio de recouvrement de la CL}_j = \frac{\frac{1}{2}(RE_j^{t-1} + RE_j^{t-2})}{\frac{1}{2}(PF_j^{t-1} + PF_j^{t-2})}$$

ce qui correspond à la moyenne sur deux ans des impôts effectivement encaissés (RE) dans la commune "j" comparé à la moyenne sur deux ans du potentiel fiscal (PF) des mêmes impôts dans la même commune, si les bases d'impôts sont exactement connues. Cette distinction n'est pas sans importance. Le ratio de recouvrement ci-dessus permet de calculer l'effort réel réalisé par une CL. Le montant encaissé par habitant ne le permet pas et peut donner de faux résultats : on pourrait voir une commune avec un fort potentiel fiscal, mais encaisse relativement mal ses impôts, atteindre malgré tout une porportion de 65% ou plus si l'ensemble des autres communes de la catégorie ont un faible potentiel et encaissent des montants plus faible par habitant. On aurait une moyenne de la catégorie relativement basse, avec une commune présentant un résultat favorable, malgré des défaut d'encaissement, simplement parce que le potentiel (et la facturation) sont élevés. Elle encaisse mal, mais cela ne se voit pas parce que ses contribuables sont un peu plus riches qu'ailleurs.

- Deuxièmement, le ratio de recouvrement doit être calculé par rapport aux bases d'impôt et non pas par rapport aux impôts facturés – ce qui suppose que les bases sont identifiées, connues et soumises à facturation. Il est évident que dans la mesure où il existe des difficultés structurelles pour identifier de manière exhaustive les bases, le ratio d'encaissement pourrait

être calculé en référence aux impôts facturés (PF serait alors remplacé par IF pour impôts facturés). Mais cela ne devrait pas permettre de soustraire à l'effort de répertorier les bases d'impôts.

- Le seuil de référence, donné à 65%, est un mauvais signal de gestion de l'impôt. Une gestion efficace de l'impôt veut que les impôts facturés soient encaissés, sans exception, ce qui correspond en principe à la valeur de 100%. Les seules différences proviennent des défauts de paiement des débiteurs impôts selon la procédure de poursuite ou faillite. En l'espèce, la normalité serait de n'encaisser que le 65% des impôts facturés, puisque le seuil passé, la CL reçoit un encouragement financier. Si l'on veut garder un encouragement à l'encaissement des impôts, la procédure devrait être inversée : par exemple, la dotation est acquise en plein avec un taux de recouvrement de 90 à 100%, puis elle est réduite, par exemple de 5% si le taux de recouvrement se situe entre 80 et 89%, puis de 10% entre 70 et 79, etc, selon une pénalité allant en s'accroissant.

[8] Dans l'échantillon de CLs concernés par la distribution de la dotation globale de la part des CLs à la TVA, nous avons pu observer le système de progression de cette dotation. Le principe est d'attribuer un taux de progression identique pour chaque type de CLs. Dans l'échantillon mis à notre disposition, les communes urbaines ont connu une progression de 10% en 2005 (avec des exceptions à 3%), de 23 à 25% en 2009, de 2 à 5% en 2010 et de 4% en 2011 (avec des exceptions à 8 et 22%). Le tableau 18 montre ces progressions. En règle générale, le taux de progression est identique par année et par type de CLs, il peut y avoir des exceptions (% entre parenthèses).

Tableau 18 Progression de la dotation globale par type de CLs en % de l'année précédente

	2008	2009	2010	2011
Communes urbaines	10 % (3%)	23-25%	2-5%	4% (8, 22%)
Communes rurales	10%	25% (74%)	3%	5%
Provinces et préfectures	11% (8, 9%)	9-19%	2-8%	0% (-8% -14%)
Entre () : exceptions.				

Tableau 19 Fondement et pertinences des critères de répartition aux CTs 1996-2001 et dès 2002

critères	commentaires	suggestions
Part des CLs à la TVA, 30% au moins	Cette part est fixée dans la législation. Par contre la répartition de cette part entre les catégories de CLs et les critères de répartitions pour chaque catégorie de CLs sont fixées dans des directives ou des circulaires.	La légitimité globale du système de répartition est insuffisante. Les critères de répartition entre CLs et les formules de répartitions entre unités de la même catégorie ne devraient pas être décidée par l'autorité de tutelle ni changée quasi annuellement. Dans la majorité des pays, ces critères sont fixés dans une loi. Cette loi peut prévoir une révision périodique (4 ou 5 ans). Cela donne la légitimité et de la prévisibilité au système. Sans cela, en passant par le biais de directives, le système devient rapidement opaque et illisible.
Un seul impôt alimente les CLs, ici 30% TVA Avant 1% IR et IS pour les régions	Soumis aux externalités verticales ; Ainsi qu'aux fluctuations de la conjoncture économiques	Se demander si une base plus large de partage (plusieurs impôts dans un pot commun) ne serait pas plus adéquate.
1996-2001 DG : 70% selon les charges prévues au budget des CLs DS : 15 + 10 + 5 % critères spéciaux Dès 2002 DG : 60 – 75 % DS : 40 à 25%	70% à libre disposition 30% géré de fait par le centre Il semblerait qu'une partie de ce 30% finances des services de l'Etat qui participe à la gestion locale. En outre, la DS sert non pas uniquement à des dépenses d'investissement, mais également au fonctionnement. La distinction DG / DS perd dès lors toute signification en politique économique, sauf à une DS pilotée par le centre.	Le pilotage par le centre peut se faire par les autres fonds (schéma 13) ; La part TVA attribuée aux CLs n'a pas vocation à financer des services centraux, même s'ils s'occupent de gestion locale ; À terme la dotation devrait être entièrement attribuée aux CLS. La distinction DG = fonctionnement et DS = investissement devrait être introduite.
Répartition 2/7 préfectures et provinces, 2/7 CR et 3/7 CU	Sans précisions sur l'attribution des compétences aux trois catégories de CLs, on ne peut pas juger la pertinence de cette répartition	Analyse des critères du passage de la catégorie CR à CU ; examen de l'attribution des compétences propres et déléguées
Préfectures et provinces		
Seulement 1996-2001 (à vérifier?) : <ul style="list-style-type: none"> montant de ces charges salariales inscrites au budget 1995 	Compte tenu de la part important des dépenses salariales, l'objectif était-il d'éviter que la CT reçoive moins dans le nouveau système ?	Une dotation de base forfaitaire est concevable. Mais il faut alors déterminer la charge de travail que représentent les besoins de structures administratives de base, normés en équivalent plein-temps (workload unit).
<ul style="list-style-type: none"> dotation forfaitaire attribuée de manière égale aux préfectures et provinces 	On peut concevoir qu'un montant forfaitaire couvre les besoins de base de l'organisation administrative d'une CL. Mais les préfectures et les provinces avaient-elles les mêmes besoins compte tenu de leur taille et population très différentes ?	

<p>Seulement 1996-2001 (à vérifier?) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • dotation attribuée selon la population légale (avec un seuil minimum à 100'000 habitants) 	<p>À défaut de la liste des tâches attribuées aux CL, on peut penser que cela est une mesure approximative des besoins. Le seuil de 100'000 habitants laisse penser que toute CL a des besoins minima correspondant.</p>	<p>À défaut d'autres données sociodémographiques ou géo-topographiques, difficile de prévoir un autre critère. Cependant, au-delà du seuil, les besoins ne sont pas proportionnels à la population. Il faut corriger en utilisant des quantiles ou le log naturel.</p>
<p>Seulement 1996-2002 (à vérifier?) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • superficie des provinces/préfectures (avec un seuil minimal à 2500 km² et un seuil maximal égal à 2.5 fois la superficie moyenne des préfectures et provinces) 	<p>A défaut de critères plus objectifs, notamment sur les infrastructures en réseau (routes, canalisations, électricité, par exemple), on a une indication très sommaire de ce type de besoins, partant de l'idée qu'il y a une corrélation entre longueur des réseaux et superficie.</p>	<p>À défaut de mesures exactes, des critères de distances par rapport aux chefs-lieux, pondérés par les populations respectives seraient plus adéquats.</p>
Communes et communautés urbaines		
<p>Dotation forfaitaire</p>	<p>On peut concevoir qu'un montant forfaitaire couvre les besoins de base de l'organisation administrative d'une CL. Mais les préfectures et les provinces avaient-elles les mêmes besoins compte tenu de leur taille et population très différentes ?</p>	<p>Une dotation de base forfaitaire est concevable. Mais il faut alors déterminer la charge de travail que représentent les besoins de structures administratives de base, normés en équivalent plein-temps (workload unit).</p>
<p>Potentiel fiscal par habitant</p>	<p>Très bon dans le principe ;</p> <p>lissage sur 2 ans permet d'éviter des grosses fluctuations</p> <p>La compensation jusqu'au plafond de 1.25 de la moyenne n'incite pas à faire un effort pour accroître le potentiel fiscal tel que défini.</p>	<p>Elargir la base de calcul : impôts de référence ;</p> <p>Se fonder sur les bases d'impôt et non pas la facturation ;</p> <p>Lissage sur trois ans plus usuel ;</p> <p>Étudier l'abaissement du plafond à la moyenne (1,00)</p>
<p>Promotion des ressources</p>	<p>Le calcul du taux de recouvrement par habitant pose problème. En outre, se contenter de 65% est un mauvais signal.</p>	<p>Calcul d'un vrai ratio et non pas d'un taux de recouvrement.</p> <p>Le seuil de 65% devrait être relevé. In fine, un bon calcul du potentiel fiscal devrait suffire. L'impôt facturé doit être encaissé.</p>

4.3 Le Fonds de développement des collectivités locales et de leur groupement

Si les bases légales sont explicites pour la répartition de ce fonds, le système est hybride et, pas très satisfaisant de ce point de vue car il manque de clarté dans ses objectifs, ce qui ne manque pas de poser problème dans l'évaluation de la performance. La partie du fonds distribué au prorata de la population des régions est bien en pratique une dotation budgétaire de fonctionnement et non pas d'un transfert financier lié à une prestation de développement. En ce sens, elle est un complément aux parts IS et IR attribuées aux seules régions » (voir section 4.1).

Par contre, une autre part, dotée de 80 millions de DH par année selon les lois de finances 2007 à 2011, est destinée aux investissements des CLs qui n'ont pas pu bénéficier d'un prêt du Fonds d'équipement. Ce qui laisse à croire que ces CLs n'ont pas une capacité d'emprunt et donc une faible capacité financière pour le service de la dette ultérieure. Comment assument-elles alors les charges récurrentes qui découlent des investissements ainsi fortement subventionnés ?

Avec ce fonds, on est à la fois dans la confusion des termes CTs et CLs déjà signalée par ailleurs et dans l'insécurité juridique puisque titre et contenu ne couvrent pas le même périmètre. La part de 13% de la taxe sur les contrats d'assurance est attribuée aux seules régions et non pas « aux CLs », et répartie sur le chiffre de population, elle est une dotation globale de fonctionnement. La dotation budgétaire, elle, est attribuées aux CLs au sens large, pour les investissements : un fonds, un titre, deux sources d'alimentation, deux catégories de bénéficiaires et deux formes d'attribution, pour le fonctionnement et l'investissement. On ne peut pas dire que cela soit très lisible.

4.4 Fonds de soutien à l'Initiative nationale pour le Développement Humain

Les transferts du fonds INDH ciblent les entités les plus dans le besoin et les populations les plus démunies. En effet, la circulaire n°5279 du 20 juillet 2005 du Ministre de l'Intérieur aux walis et aux gouverneurs des provinces et préfectures du royaume stipule que ces derniers doivent identifier nominativement les communes rurales les plus pauvres et les quartiers urbains les plus défavorisés, où l'action INDH serait plus intensive.

Le fonds soutient des projets tant de la part d'association que de communes, sous la forme d'appel de projets. Les communes qui en bénéficient recevraient les fonds dans leur CAS communal.

Selon le rapport d'activité de l'INDH 2005-2010 (Coordination Nationale de l'INDH, mai 2011, p.22), « l'INDH se base sur un mode de gouvernance inédit à travers des comités de développement humain à composition tripartite qui font participer les élus, les représentants du tissu associatif et les services déconcentrés de l'Etat ». Le rapport décrit également l'organisation de l'INDH au niveau territorial (p. 23): « Le Comité Régional de Développement Humain (CRDH) présidé par le Wali de Région, a pour mission d'assurer la cohérence globale des Initiatives Provinciales de Développement Humain, la mise en convergence des programmes sectoriels et ceux des Collectivités Locales ainsi que le pilotage du programme de lutte contre la précarité. Le Comité Provincial ou Préfectoral de Développement Humain (CPDH) présidé par le Gouverneur, a pour mission la validation des Initiatives Locales de Développement Humain (ILDH), l'allocation des ressources et la supervision de la mise en œuvre des programmes INDH. Le Comité Local de Développement Humain (CLDH) présidé par le président de la Commune a pour rôle l'élaboration de l'ILDH, la mise en œuvre des projets et actions retenus. » Au niveau central existent également un comité stratégique, un comité de pilotage, et une coordination nationale de l'INDH.

Le tableau 20 présente les sources de financement de l'INDH. Au total sur la période, la part de l'Etat central représente 60% du total, les participations des collectivités locales 20% et les apports de la coopération internationale 20%. La part des collectivités locales est payée par le CAS TVA. Cela pose un vrai problème puisqu'il y a report d'une source de financement à une autre et qu'il s'agit d'éviter une double comptabilisation d'un même montant. En fait, les CL ne dispose pas de leur libre arbitre sur l'affectation de leur part TVA puisque cette dernière est amputée d'un montant qui va à ce fonds. On ne peut pas compter deux fois le même montant. Se pose également la question de la traçabilité des flux passant d'un fonds à un autre : ni dans le Schéma 15 reproduisant les dispositions légales, ni dans le Tableau 17-B lignes 8 à 12, on trouve une référence au versement d'une part de la TVA à l'INDH. Il serait important que les mêmes termes servent.

Tableau 20 Sources de financement de l'INDH, en millions de DH

Sources	2006	2007	2008	2009	2010
Etat	1000	1100	1200	1300	1400
Collectivités locales	300	350	400	450	500
Coopération internationale	200	300	400	500	600
Total	1500	1750	2000	2250	2500

4.5 Fonds Hassan II pour le développement économique et social

Ce fonds est principalement alimenté par les recettes des privatisations d'entreprises publiques. L'art. 2 de la loi 36-01 mentionnent les domaines de soutien du Fonds. Certains domaines, comme l'habitat, l'irrigation, l'aménagement du domaine forestier, les structures d'accueil, les constructions de complexes sportifs et culturels pourraient être des tâches dévolues aux collectivités locales. Il s'agit donc de subventions implicites. Dans une situation normale, ce serait à la CL de mettre en œuvre cette tâche. Cependant, actuellement, un porteur privé ou une entreprise publique se substitue à la CL et obtient une aide du Fonds. Dans la mesure où des établissements et institutions aidées par le fonds réalisent des tâches ou fournissent des services qui, en l'absence de sources externes, seraient de la responsabilité des CLs tant dans les choix que dans le financement, on parle de subventions implicites du centre "en faveur" des CLs.

4.6 Fonds de péréquation et de développement régional

Ce fonds, bien que disposant de bases légales, n'est pas alimenté et n'a pas été utilisé dans la pratique. Il est mentionné dans les lois de finances « pour mémoire ».

5 Feuille de route TVA

Dans le cadre de cette analyse des transferts financiers entre le gouvernement central et les collectivités territoriales décentralisées, la part des CLs à la TVA retient l'attention en raison même de l'importance des montants transférés, de leur impact sur les budgets décentralisés, mais aussi du manque de visibilité des clés de répartition annuellement décidées par l'autorité de tutelle. Les questions qui préoccupent sont : l'alimentation des fonds de transferts, leur importance, leurs objectifs, la qualité des indicateurs disponibles, les critères de répartition. Répondre à ces questions devrait permettre ensuite de simuler des solutions alternatives et en fine de choisir les bons éléments de réforme du transfert de la TVA aux CLs.²⁸

▪ *Alimentation des fonds de transferts*

L'examen des pratiques nationales de financement des transferts entre niveaux de gouvernement fait apparaître quatre méthodes d'alimentation des fonds transférés :

(i) Un pourcentage de l'ensemble des recettes domestiques (internes) du gouvernement central, exclusion faite de l'emprunt (qui n'est pas une recette, mais une source de financement qu'il faudra rembourser demain par l'impôt, la "vraie" recette) et exclusion faite des aides externes, internationales – qui ne devraient qu'être transitoire et ne peuvent pas, à long terme, devenir ressources budgétaires ordinaires.

(ii) Un pourcentage de certaines recettes centrales. C'est le moyen partiellement choisi par le Maroc actuellement : 1% de l'IS et de l'IR et 13% de la taxe sur les contrats d'assurance vont aux régions ; 30% de la TVA vont aux provinces, préfectures et communes ; également jusqu'en 2008, la taxe additionnelle sur la taxe annuelle sur les véhicules automobiles.

(iii) Un montant fixe déterminé annuellement dans la procédure budgétaire. Au Maroc, ce sont, par exemple, les 80 millions de DH attribués annuellement au Fonds de développement, mais également en partie l'alimentation du CAS INDH et du Fonds Hassan II.

(iv) Un montant variable, déterminé par une formule de financement, par exemple des critères sociodémographiques (population résidante, population scolaire, population âgée, proportion de pauvreté, par exemples) ou topogéographiques (densité de la population, distance, topographie, position inland ou en bord de mer, etc).

Aucune des méthodes d'alimentation des fonds transférés n'a que des avantages ou que des inconvénients. Il faut examiner le contexte national dans lequel se fait le choix, peser le pour et le contre, et finalement faire un arbitrage entre lesdites méthodes. On peut cependant signaler quelques résultats fondés sur les expériences internationales ; le tableau 21 en présente la synthèse.

²⁸ Sur ces questions et leur mise en œuvre, voir Dafflon et Mischler, « Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg », 2007, accessible sous : www.fr.ch/Scom/fr > péréquation financière > Rapports d'experts.

Tableau 21 Méthodes pour l'alimentation des fonds de transferts : pour et contre

méthode	avantages	inconvenient
(i) % ensemble des recettes domestique du centre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sécurité d'alimentation du fonds si le % est inscrit dans une loi spécifique 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas flexible sur l'année budgétaire (en admettant une loi spécifique qui ne peut pas être modifiée par la loi financière du prochain budget).
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prévisibilité pour les CLs bénéficiaires des transferts, notamment en ce qui concerne la dotation de fonctionnement ; elles peuvent planifier à moyen-long termes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Moins d'interventionnisme du centre dans le pilotage des investissements ; ▪ La croissance automatique des ressources transférées en fonction des recettes obtenues par le centre peut ne pas correspondre à la croissance des tâches décentralisées
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atténue les variations possibles d'un impôt selon la conjoncture économique 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas d'ajustement de l'enveloppe en fonction de la situation macroéconomique.
(ii) % de recettes centrales spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sécurité 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas flexible
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ prévisible 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ externalité verticale : les CLs subissent des conséquences si le centre modifie la définition de la base de l'impôt ou le barème des taux (en bien ou en mal) ▪ également variation importante en fonction de la conjoncture économique ▪ ces variations (décidées ou conjoncturelle) ne coïncident pas forcément avec les besoins réels des CLs. Si en hausse, elle provoque des gaspillages ; si en baisse, elles peuvent créer des déséquilibres et des déficits budgétaires.
(iii) montant annuel budgétisé	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilité annuelle dans le cadre du budget 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Insécurité des CLs sur les montants disponibles, d'où craintes fondées pour des engagements à plus long terme ▪ Risque d'ajustements macroéconomiques du centre au détriment des CLs ▪ Budgets locaux irresponsables par appel au bailout
(iv) montant déterminé par une formule	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sécurité ▪ Prévisibilité ▪ Pérennité (tant que les formules ne sont pas modifiées) ▪ Pas de variation conjoncturelle 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas de flexibilité budgétaire au niveau national (sauf changement des formules – mais cela ne devrait pas se faire dans les lois financières des budgets annuels) ▪ Nécessité de trouver des variables causales cohérentes et évolutives (pas de données figées pour dix ans !) ▪ Pas de variable fondée sur les dépenses des CLs : parce que cela incite à des comportements stratégiques et à du gaspillage.

Source : les auteurs selon de F. Vaillancourt et T. Abdelkhalek, « Quelques observations sur le financement des régions marocaines », Texte préparé pour le projet GLM à la demande de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), Ministère de l'Intérieur, Royaume du Maroc, août 2011

▪ **Importance**

La seconde question est celle de l'importance ou du volume des transferts financiers. En pratique, est-ce que 1% de l'IS et de l'IR + 13% des taxes sur les contrats d'assurance pour les régions et la part de 30% de la TVA pour les autres CTs sont suffisants ? Il est difficile de répondre à cette question dans le cadre d'une analyse des seuls transferts financiers. Quels sont les besoins des CTs et quelles sont leurs ressources ; quelles sont les tâches dévolues et

les tâches déléguées ; quelle est la fiscalité propre à chaque catégorie de CTs ? Le Schéma 4 résumait les éléments d'analyse permettant de donner des réponses adéquates à ces interrogations. Pour rappel :

$$\begin{aligned} \text{tâches dévolues} &\leq \text{fiscalité propre} \\ \text{tâches déléguées} &\leftrightarrow \text{transferts financiers} \\ \sum \text{ des tâches} &= \sum \text{ recettes à l'équilibre.} \end{aligned}$$

ce qui signifie, dans les grands principes de la décentralisation que les CTs doivent avoir au moins (\leq) suffisamment de ressources propres pour financer les tâches dévolues. Les tâches déléguées sont financées par les dotations provenant du niveau supérieur de gouvernement, l'Etat central au Maroc, dotations qui doivent être suffisantes pour que les CTs puissent offrir les prestations requises aux normes requises.

▪ *Objectifs*

La troisième thématique des transferts est celle des objectifs poursuivis. On a vu, dans la section 1.3 que plusieurs buts peuvent être recherchés, avec la remarque qu'il est difficile, sinon impossible de satisfaire plusieurs objectifs avec une seule formule de transfert. En regard à la situation marocaine, trois objectifs émergent : un objectif de dotation, la péréquation, l'incitation.

- L'objectif de dotation est de fournir aux CTs les ressources d'appoint leur permettant d'offrir les services attribués par délégation, au niveau minimal requis. Cela implique de définir en amont quelles tâches sont attribuées à quelle catégorie de CTs et quelles sont les normes minimales requise pour la fourniture desdites tâches. La dotation dépend également des ressources propres attribuées aux CTs : servent-elles tout juste et uniquement à financer des tâches dévolues ou bien sont-elles plus généreuses et permettrait de financer aussi des tâches déléguées (comme dans le cas des CTs en Suisse) ?

Quelle qu'elles soient, les dotations ne devraient être fondée sur les dépenses réelles des CTs : cela les inciterait à plus de dépenses et à du gaspillage. Elles ne doivent pas non plus l'être sur le résultat d'équilibre ou de déficit budgétaire. Les formules de bailout, par lesquelles le gouvernement central vient à la rescousse des CTs pour combler des trous financiers incitent à l'irresponsabilité budgétaires : pourquoi se soucier d'équilibre si, de toute façon, le déficit est comblé par des aides financières de l'Etat central. Enfin, les indicateurs choisis ne doivent pas inciter à la diminution des ressources propres, à ne pas les percevoir ou à négliger les bases potentielles et les encaissements des impôts.

- La péréquation consiste à combler des disparités de ressources ou des disparités de besoins ou de coûts entre CTs. Dès lors que les CTs disposent de ressources propres, le potentiel exploitable desdites ressources, en particulier fiscales, dépend du niveau de l'activité économique dans chacune d'elles. A l'évidence, les économies régionales et locales ne connaissent pas toutes le même niveau de développement, ce qui influe sur les bases d'impôts possibles. Les disparités du potentiel de ressources devraient être en partie compensées. La

mesure désormais consacrée de la péréquation des ressources est celle du système d'impôts représentatifs (l'acronyme anglais est RTS, pour Representative Tax System). Il s'agit de déterminer quels impôts peuvent être sélectionnés pour fournir les bases de référence, puis d'appliquer à ces bases un barème des taux identique pour toutes les CTs. On obtient ainsi le potentiel fiscal en valeur monétaire de chaque unité CT. Divisés par le nombre d'habitants des CTs et comparés à la moyenne de l'ensemble des CTs, cela permet de construire un indice de potentiel fiscal, ou IPF.

- Pour la péréquation des besoins, il est crucial de ne pas confondre les termes de dépenses, coûts et besoins. Les disparités de coûts interviennent au niveau des fonctions de production des services publics décentralisés. Elles sont mesurables par des facteurs objectifs, tels que les distances, la topographie, la nature du terrain, le climat. Mais il y a lieu de faire attention à des facteurs de coûts qui seraient sous contrôle des autorités décentralisées (tels que, par exemple, le nombre d'employés ou les niveaux de salaires). La péréquation doit compenser des différences de coûts qui sont hors de contrôle des autorités locales. Les variations dues à des choix locaux n'ont pas à être compensées : les CTs doivent assumer les conséquences financières de leurs décisions dépensières propres.

Les disparités de besoins sont révélées principalement par des données sociodémographiques hors d'influence des CTs. Ce sont, par exemple, les enfants en âge de scolarité obligatoire en proportion de la population résidente, ou les personnes âgées de plus de XX années, le taux de chômage, ou la part des ménages en-dessous du seuil de pauvreté. La principale difficulté est, ici, de trouver le bon indicateur et la valeur normée de référence (par exemple, comment mesurer la pauvreté et quel est le seuil en-dessous duquel une existence digne n'est pas possible).

- Les dotations d'incitation visent à orienter les choix des CTs. L'incitation dans le cadre du budget de fonctionnement correspond à un interventionnisme - pas toujours de bon aloi - du Centre pour modifier les décisions locales. L'incitation devrait se faire plutôt par des grands programmes d'orientation des dépenses d'investissement et non par intervention dans le fonctionnement annuel des CTs. Elles sont habituellement temporaires et supprimées une fois les objectifs atteints.

On trouve très souvent, au moins dans les phases initiales de mise en place de la décentralisation, des mesures d'incitation non pas reliées à la production de services collectifs, mais au respect de procédures : préparation et décisions budgétaires dans les délais, éléments de démocratie participative (convocations aux assemblées en bonne et due forme, par exemple), tenue de procès-verbaux relatant les discussions et les décisions. Ce sont des incitations à « bien faire » et non pas à produire. Ces incitations débouchent le plus souvent sur des améliorations de gestion et plus de responsabilisation (accountability) des élus et des électeurs.

▪ *Qualité des indicateurs disponibles*

De façon opérationnelle, un bon système de transfert requiert :

- Des indicateurs de qualité mis à jour de façon régulière (par exemple chiffre de la population résidentes); des indicateurs qui ne sont pas mis à jour ont un effet de seuil au moment de leur introduction, ce qui réduit d'autant l'impact des autres indicateurs, mais plus d'effet par la suite. Il en est de même des indicateurs de stock plutôt que de flux (ainsi la surface en km² ou la longueur des routes – cette dernière sauf s'il y a de grandes constructions à l'oeuvre).

Des indicateurs non manipulables par les bénéficiaires de transferts. Des données calculées par une autorité indépendante (Office national de statistique) et publiées, donc vérifiables, offrent une bonne garantie de non manipulation.

- Une formule de calcul explicite et claire ; une bonne formule ne devrait contenir que quelques indicateurs (quatre ou cinq, par exemple) pour rester simple et compréhensible. C'est ce qui la rend acceptable politiquement.

- Une diffusion de l'information à l'ensemble de la société pour faciliter l'acceptation des résultats ; les systèmes des dotations doivent être basés sur des dispositions légales publiées officiellement et accessibles (répertoire des lois) ; les calculs annuels d'application doivent être publiés et accessibles à toutes les CTs concernées.

▪ Critères de répartition

Deux questions doivent être résolues successivement : la répartition entre les catégories de collectivités et la répartition entre collectivités d'une même catégorie.

Dans le cas du Maroc, la répartition entre catégories a été faite dans un premier temps, en attribuant des parts d'impôts spécifiques aux Régions, d'une part, et aux autres CTs, d'autre part. Mais, dans un deuxième temps, la répartition entre provinces/préfectures, CR et CU doit être examinée parce qu'une autre méthode est utilisée : non plus l'affectation d'un impôt à chaque catégorie, mais le partage d'un impôt (ici la TVA) entre catégories. Cette manière de faire cumule les deux premières problématiques décrites ci-dessus, alimentation des fonds et leur importance. On peut se demander s'il ne serait pas judicieux de pooler les parts des quatre impôts servant à l'alimentation des fonds – ce qui lisserait les variations possibles et les externalités fiscale verticales - pour n'être ensuite confronté qu'à la seule problématique de la clé de répartition entre catégories de CTs, selon une même logique.

La répartition entre les collectivités d'une même catégorie doit se faire en examinant la séquence suivante, un fois le fonds attribués :

- Veut-on une péréquation des recettes et une péréquation des besoins / des coûts, ou seulement l'une des deux, et laquelle ?
- Comment calculer les indices de référence pour les disparités de recettes, de besoins, de coûts ? Mais surtout, à ce stade, quelles sont les séries statistiques disponibles pour ces calculs ?
- Quelle(s) formule(s) de péréquation utiliser ? Doivent-elles inclure une péréquation horizontale, seule ou en complément d'une péréquation verticale ; ou bien s'agit-il – comme actuellement au Maroc – de la seule péréquation verticale ?

Les annexes I et II donnent des exemples possibles d'application tirés de l'expérience internationale.

En partant du système actuel valant pour la répartition de la part des CTs au produit de la TVA, la structure envisageable compterait les trois composantes : forfaitaire, ressources, besoins/coûts.

Dotation forfaitaire

Cette partie de la dotation devrait prendre en compte les besoins standardisés d'organisation administrative de la CT, exclusion faite des besoins et des coûts liés à des tâches spécifiques décentralisées et à l'offre de services collectifs locaux, pris en compte dans la dotation des besoins et des coûts, ci-après. Bien que forfaitaire, cette dotation ne devrait pas être identique pour toutes les CT d'une catégorie, ni calculée par simple division du montant disponible par le nombre de collectivités dans la catégorie ciblée. On ne peut pas prétendre, par exemple, que toutes les communes rurales d'une même région ont les mêmes besoins organisationnels ; comme d'autre part, on ne peut pas prétendre objectivement que des communes de mille, dix mille ou cent mille habitants ont les mêmes coûts d'organisation administrative. Des besoins tels le contrôle des habitants, la tenue du registre des impôts, ne sont pas identiques. Il faudrait envisager des forfaits par quantile, chaque quantile faisant l'objet d'une évaluation de la charge de travail en personnel et équipement bureautique (workload) propre à toutes les CTs du quantile. On pourrait, par exemple, avoir

≤ 999	
1'000 ≤ 4'999	à ajuster
5'000 ≤ 9'999	en fonction
10'000 ≤ 49'999	de la structure
50'000 ≤ 99'999	territoriale
100'000 ≤ 199'999	marocaine
200'000 ≤ 499'999	
500'000 et plus	

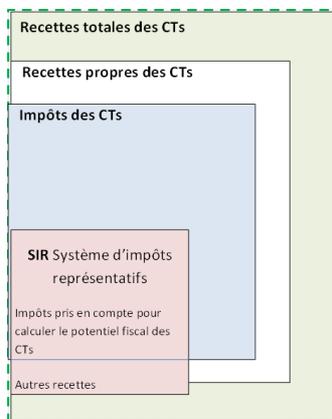
Dotation des ressources

La dotation des ressources peut combiner trois critères : selon leurs origines, selon le chiffre de la population des CTs, et selon un ou des critères péréquatifs.

Le critère de l'origine territoriale des ressources fiscales devrait être pris en compte dans la dotation des ressources de manière à inciter les CTs à s'intéresser à la mobilisation et au développement des bases des impôts sur leurs territoires. La formule de dotation devrait être établie de telle façon que la recherche, l'identification et la mesure des bases des impôts soient encouragées. D'où deux questions : (i) quels sont les impôts mobilisés par l'Etat, pour lui, pour les CTs, partagés, ou mobilisés et encaissés par les CTs, dont on connaît ou pour lesquels on pourrait tracer l'origine territoriale du débiteur et de l'encaissement ? (ii) Quels impôts font ou pourraient faire l'objet de relevés statistiques ?

La dotation sur la base de la population résidante sert de substitut (momentané) au critère précédent aussi longtemps qu'on ne peut pas établir ou qu'on ne connaît pas l'origine territoriale des ressources. La population est une base hybride car elle pourrait aussi servir à déterminer, en partie, une dotation selon les besoins. Cependant une telle base de calcul ne devrait être ni définitive ni principale. En effet, dans ce cas la dotation serait attribuée indépendamment de l'effort de mobilisation des ressources.

Enfin, le niveau de développement et la situation économiques variant d'une CT à l'autre pour des causes qui le plus souvent ne sont pas influençable ou maîtrisables par les autorités locales, les CTs bénéficient de bases des impôts enregistrant des différences plus ou moins fortes des potentiels mobilisables. On parle alors de disparités fiscales, inhérentes à la décentralisation des ressources, et en particulier de l'impôt. Cette dernière ne peut se faire qu'accompagnée par la péréquation, mettant en œuvre des mécanismes de solidarité se traduisant par des versements étagés selon le niveau de "richesse" ou de "pauvreté" de la CT.



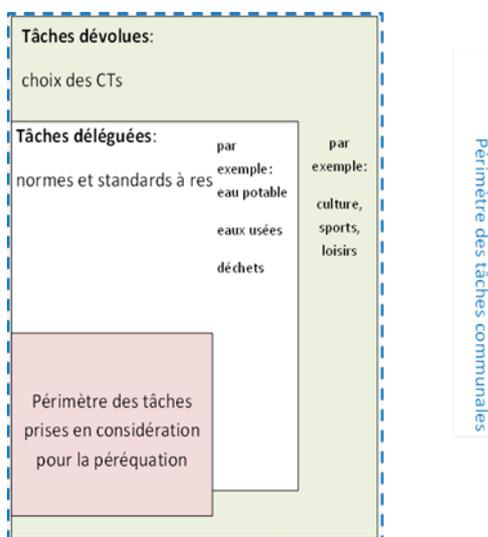
Cela nécessite une mesure des disparités ou, si l'on préfère, le calcul d'une échelle des capacités ou des potentiels fiscaux. Les deux questions sous-jacentes sont : (1) quelles ressources prendre en compte pour calculer un indice de potentiel fiscal et (2) quelle(s) formule(s) de distribution d'un fonds péréquatif.

Dotation selon les besoins / les coûts

La dotation de fonctionnement selon les besoins ou les coût de production des services collectifs locaux soulève une série de questions qui appellent des réponses séquentielle et cohérente. Les auteurs qui apportent des arguments en faveur de la péréquation des besoins et des coûts le font uniquement pour des raisons d'équité. Ils appliquent une notion d'équité "fonctionnelle", c'est-à-dire par catégorie de BCL : les acteurs politiques souhaitent qu'une ou certaine ou des prestation(s) publique(s) soi(en)t fournie(s) en quantité et qualité identiques dans tout le pays par les CTs de la catégorie identifiée, régions, provinces, ou communes. Dans ce cas, les différences de besoins et de coûts de production devraient aussi être prises en charge par le même échelon gouvernemental que celui qui prend la décision de fixer la norme minimale à fournir. Les questions ouvertes sont: le périmètre de la péréquation voulue, les normes, les surcoûts. Elles abordent des problèmes de transparence dans les choix, qui doivent être explicités, justifiant l'intervention politique dans le débat technique.

La première question concerne la distinction entre péréquation des besoins, péréquation des coûts ou péréquation des dépenses. Par écart de *besoins*, on fait référence à des tâches que certaines collectivités auraient, et d'autres pas. Des écarts de besoins pour certains biens

publics locaux peuvent engendrer des charges importantes sur les budgets locaux. La composition socio-économique ou démographique de la population peut susciter des besoins spécifiques qui grèvent les budgets régionaux ou locaux selon l'attribution des tâches déléguées. L'alphabétisation et l'école obligatoire dans les régions rurales – en raison de la dispersion de l'habitat – ou l'aide sociale dans les villes sont souvent citées comme exemples. Les différences des *coûts* pour les biens publics causent aussi des disparités entre les collectivités locales. Les coûts par unité de service produit ainsi que la structure des coûts (économie d'échelle, problème de la dégression des coûts fixes) influencent les budgets. Par exemple : la construction et l'entretien des routes sont significativement plus onéreux en zone de montagne qu'en zone de plaine, ou encore les services en réseaux bénéficient d'économie d'échelle dans les zones urbaines à forte densité, et coûtent plus en zones rurales avec une forte dispersion de l'habitat. Enfin, par péréquation des *dépenses*, il faut comprendre la compensation des différences des montants calculés par habitant consacrés à certaines tâches communales sélectionnées. Mais, comme on l'a écrit plus haut, le critère de dépense par habitant n'est pas un bon indicateur : une collectivité qui dépense beaucoup pour un BCL n'est pas forcément celle qui a un fort besoin : il faudrait pouvoir distinguer d'abord entre les dépenses pour les tâches dévolues (non compensée par la péréquation) et les tâches déléguées ; puis évaluer l'efficacité de production desdits services (ou inversement identifier les gaspillages) ; enfin examiner des coûts plus élevés sont dûs à des choix locaux ou à des écarts de situation (comme par exemple l'impossibilité de réaliser des économies d'échelle par la collaboration intercommunale).²⁹



Lorsqu'on aborde les problèmes de "besoins" et de "coûts", en application du concept d'équité fonctionnelle pour les tâches sélectionnées, il faut alors se référer à une norme. Dire d'une tâche publique locale qu'elle est "importante pour tous les habitants d'un pays", repose sur un jugement de valeur, une appréciation de ladite tâche. Mais cela signifie également que l'Etat central doit en fixer le standard de production et, à hauteur de ce standard, mobiliser des facteurs de production, donc des coûts. Plus les tâches "à la norme" sont nombreuses (ce qui est une tendance observée), et plus les standards exigés augmentent, moins grandes sont les ressources à libre disposition des collectivités obligées de

produire ces standards. Or, si les préférences des collectivités locales doivent être respectées pour profiter du gain de la décentralisation, la péréquation des coûts et des besoins ne peut pas miner l'autonomie fiscale des collectivités locales en fixant toujours plus de standards. On

²⁹ Sur ces questions et les problèmes de mise en œuvre : Dafflon et Mischler, 2007, chapitre 6.

est ainsi dans une séquence contreproductive : plus on veut de péréquation des besoins ou des coûts, plus il faut fixer de normes, et moins l'autonomie résiduelle des communes est grande. Quelle est la bonne limite est aussi un enjeu politique.

L'inefficacité de gestion dans la production des biens publics (appelées "inefficacités-X" parce qu'on ne sait pas exactement à qui les attribuer, et parce que leurs causes sont diffuses) dans les collectivités locales ne peut pas être objet de la péréquation parce que cela encouragerait les bénéficiaires à des comportements stratégiques de type "oreiller de paresse" (à quoi bon faire l'effort de se rationaliser puisque les surcoûts sont pris en charge par d'autres !). Mais est-ce que tous les "surcoûts" apparaissent à cause d'une mauvaise gestion ? Comment déterminer objectivement les besoins et les coûts sur la valeur des outputs ? L'information fait souvent défaut et n'est guère facile à obtenir. Souvent on ne connaît que les dépenses effectuées pour les inputs (les facteurs de production), mais pas l'output ni la performance. Par exemple, on peut facilement mesurer le coût de l'enseignement primaire par classe ou par élève à partir des facteurs de production (salaires des maîtres, équipement et matériel scolaires, frais de bâtiment) ; mais comment mesurer la qualité de l'enseignement et de l'encadrement pédagogique ? Le surcoût ne peut se mesurer que par l'écart entre le bénéfice et les coûts normalisés ; mais souvent l'évaluation du bénéfice est extraordinairement difficile. Travailler simplement avec un "coût moyen" est une solution de rechange qui n'est pas toujours satisfaisante.

L'approche proposée pour la dotation selon les besoins ou les coûts est l'analyse par *facteurs ad hoc*. Elle consiste à rechercher des critères ou variables qui expliqueraient certaines dépenses communales spécifiques afin de créer, si possible, un indicateur synthétique des besoins, ISB en abbréviation. La démarche repose sur une logique de relation "cause à effet" entre variables explicatives (les facteurs ad hoc) et les grandeurs expliquées (les dépenses ou les besoins). C'est la plausibilité de la relation, plutôt que sa preuve technique, et la cohérence de la démarche qui sont cruciales ; le terme "ad hoc" ne signifiant pas ici que tout choix est permis s'il répond aux opportunités politiques du moment. En pratique, on estime une relation entre le nombre d'habitants (soit petit, soit grand), la densité de la population ou des autres critères de situation avec les charges des communes. Les catégories suivantes sont des facteurs ad hoc fréquemment utilisés :

- (a) géographiques : densité faible de la population, terrain difficile, climat, surfaces en zone rurale et en zone urbaine, surfaces habitables versus surfaces improductives (desert, montagnes) etc. ;
 - (b) topographiques : l'altitude, terrain vallonné, qualité du terrain productif, etc. ;
 - (c) démographiques : différentes cohortes d'âges recourent différemment à l'État, dispersion de l'habitat ;
 - (d) socio-économiques : certains groupes de la société demandent significativement plus de services que d'autres, chômeurs, seuil de pauvreté, alphabétisation, etc.
- Là également, la capacité de construire techniquement un bon ISB dépend des séries statistiques disponibles.

Tableau récapitulatif

Source de financement	Répartition entre : DGF et DGI	Répartition entre : Régions Provinces CU, CR Communautés urbaines	Clé de répartition entre les CTs d'une même catégorie	Disponibilité des données statistiques	Calculs annuels Évaluation périodique des résultats
Sources prises globalement puis réparties ou affectées individuellement (pratique actuelle)	Le lien entre fonctionnement et investissement se fait par la prise en compte dans le budget de fonctionnement des intérêts et de l'amortissement des investissements (amortissement = remboursement de l'emprunt si financés par emprunt) + les frais récurrents futurs	La répartition dépend des tâches (dévolues ou déléguées) et des ressources propres attribuées aux CTs Distinction entre délégation et dévolution Distinction entre impôts propres, impôts partagés et redevances d'utilisation	Formules de répartition ; Critères possibles : - dotation de base - péréquation des ressources - péréquation des besoins / des coûts	- données publiées. - mise à jour régulièrement, - pas manipulable par les CTs, - transparence dans la collecte des données - protection des données individuelles,	La mise en œuvre et les calculs doivent se faire suffisamment tôt pour que les CTs puissent intégrer ces données dans leurs propres budgets et prévisions.
L'emprunt n'est pas une recette, mais simplement un source de financement			Le formules dépendent à court terme des données disponibles ; mais à moyen et long termes, il est possible de mettre en place des statistiques plus performantes. Utilité /coûts des récoltes de données à mettre en rapport		Évaluation des résultats tous les quatre ans au minimum.
Domaine de la législation décidée par le parlement				Domaine relevant du gouvernement et des services centraux	

Annexe 1 Formules possibles pour la péréquation des ressources

[1] Calcul d'un indice du potentiel fiscal pondéré sur une période pluriannuelle

L'indice du potentiel fiscal pondéré (IPF) est calculé sur la base de plusieurs impôts locaux (8 dans l'exemple), en moyenne pluriannuelle (trois ans dans l'exemple).

$$(1) \text{ IPF}_i = \left(\frac{\left[\frac{\text{FPP}_i^{2001}}{H_i^{2001}} + \frac{\text{FPP}_i^{2002}}{H_i^{2002}} + \frac{\text{FPP}_i^{2003}}{H_i^{2003}} \right]}{\frac{\sum_{i=1}^n \text{FPP}_i^{2001}}{\sum_{i=1}^n H_i^{2001}} + \frac{\sum_{i=1}^n \text{FPP}_i^{2002}}{\sum_{i=1}^n H_i^{2002}} + \frac{\sum_{i=1}^n \text{FPP}_i^{2003}}{\sum_{i=1}^n H_i^{2003}}} \right) \times [K1] + \dots + \left(\frac{\left[\frac{\text{VEH}_i^{2001}}{H_i^{2001}} + \frac{\text{VEH}_i^{2002}}{H_i^{2002}} + \frac{\text{VEH}_i^{2003}}{H_i^{2003}} \right]}{\frac{\sum_{i=1}^n \text{VEH}_i^{2001}}{\sum_{i=1}^n H_i^{2001}} + \frac{\sum_{i=1}^n \text{VEH}_i^{2002}}{\sum_{i=1}^n H_i^{2002}} + \frac{\sum_{i=1}^n \text{VEH}_i^{2003}}{\sum_{i=1}^n H_i^{2003}}} \right) \times [K8]$$

On procède ainsi :

- Il faut d'abord calculer par CT "i" un indice pour chacun des huit types d'impôt en divisant le potentiel fiscal d'une commune par le potentiel fiscal calculé à la moyenne de l'ensemble des communes et cela pour chaque année dans la période de référence. Dans la formule on a indiqué, par simplification, un premier impôt (FPP sur la Fortune des Personnes Physiques) et le dernier des huit impôts (VEH pour l'impôt sur les VEHicules à moteur).
 - Le calcul est fait sur trois ans (ici 2001, 2002 et 2003).
 - Chaque indice est ensuite pondéré par un facteur K, prenant les symboles K1 jusqu'à K8 pour les huit types d'impôt entrant dans le calcul.
 - Les facteurs K1 à K8 sont calculés pour la période de référence (par exemple, le facteur K1 donne la part du rendement de l'impôt sur la fortune des personnes physiques sur les années 2001 à 2003, dans le rendement total des huit impôts pour ces mêmes trois années). Les facteurs de pondération tiennent compte de l'importance relative de chaque type d'impôt par rapport au total cantonal (Tableau 3-10).
 - On ne pondère pas par la structure des huit ressources fiscales par commune, mais selon des coefficients K calculés pour l'ensemble. Il y a deux raisons à cela.
 - (i) La première est que l'on veut "lisser" les résultats annuels sur une période de trois ans afin de modérer des variations brusques toujours possibles dans le rendement d'une forme ou l'autre d'impôt. En prenant la valeur moyenne cantonale, on neutralise des variations dans un espace plus vaste comprenant toutes les communes. C'est une sorte d'assurance individuelle pour les communes soumises à ce brusque changement.
 - (ii) La seconde raison est que l'indice moyen pour l'ensemble des communes, donné à 100 points, inclut en quelque sorte la croissance moyenne du rendement fiscal de cette source d'impôt sur la période de référence.
- On a donc un double avantage à procéder ainsi : lissage de rendements irréguliers et prise en compte de la croissance du rendement des impôts considérés.

[2] Calcul des transferts péréquatifs

$$(2) PR_i = \frac{(H_i \times [100 - IPF_i]^{\text{puissance}})}{\sum_{i=1}^m (H_i \times [100 - IPF_i])} \times M$$

où

PR montant de péréquation reçu par la CT "i"

IPF indice du potentiel fiscal

M le montant disponible dans le fonds de péréquation

I la CT concernée

m le nombre de CT qui remplissent la condition $[IPF_i < 100]$.

100 la valeur d'IPF transformé pour donner la moyenne de l'ensemble des CTs

Cette formule correspond aux transferts péréquatifs (PR) dont bénéficient les communes "i" avec un IPF < 100 points. Cela signifie ici que seules les CTs avec un IPF inférieur à la moyenne de l'ensemble des CTs bénéficient d'un transfert péréquatif. On peut évidemment décider d'étendre le périmètre des CTs bénéficiaires en passant à 120, ou 150, ou plus : mais cela signifie que les CTs les plus pauvres recevront moins puisque le même montant M est à disposition et doit être partagé par un plus grand nombre de CTs.

La valeur de la puissance = 1 donne une formule strictement proportionnelle.

La formule devient progressive pour une valeur de puissance supérieure à 1.

Formule exponentielle :

$$(3) PR_i^{(\text{exponentiel})} = \frac{(H_i \times 2,71828^{\text{exposant} \times [100 - IPF_i]})}{\sum_{i=1}^m (H_i \times 2,71828^{\text{exposant} \times [100 - IPF_i]})} \times M$$

Formule logarithme naturel :

$$(4) PR_i^{(\ln)} = \frac{(H_i \times \log \text{nat}[(100 - IPF_i)])}{\sum_{i=1}^m (H_i \times \log \text{nat}[(100 - IPF_i)])} \times M$$

Ici également pour toutes les communes avec un indice $[IPF_i < 100]$, avec m le nombre de communes qui remplissent la condition $[IPF_i < 100]$.

Les effets des différentes formules sont à tester en simulation.

Annexe 2 Péréquation des besoins / des coûts

Pour établir la péréquation des besoins / des coûts quatre étapes sont nécessaires :

[Étape 1] Choix des critères de besoins.

- 1) Séries statistiques: disponibles, non manipulables, dynamiques dans la durée pour refléter les positions relatives des communes.
- 2) Relation de causalité entre la variable explicative (critère de besoins) et la variable expliquée (tâches communales sélectionnées).
- 3) Relation plausible et politiquement défendable.

[Étape 2] Transformer les critères retenus en série d'indicateurs pour les rendre comparables.

Calculer les indices de chaque série d'indicateurs

Calculer l'indice synthétique des besoins pour chaque commune

Chaque indice n'ayant pas le même poids en regard des besoins par tâche, il a faut les pondérer.

[Étape 3] Simulation portant sur 10 millions de DH par application des ISB

Il est important de tester les hypothèses énoncées et les résultats qui s'en suivent.

Effets péréquatifs (montants tels qu'ils tomberaient dans les budgets communaux)

Incidences péréquatives en francs par habitant.

[Étape 4] Quelle devrait être l'importance du fonds de péréquation :

Qui paie combien ? Péréquation verticale ou horizontale ou combinaison des deux ?

Sélection des critères de besoins

A titre d'illustration, on indique ci-dessous quelques critères qui sont retenus lorsqu'on étudie des systèmes récents de péréquation actuellement appliqués.

Modèle 1

Dans la péréquation entre la Confédération et les cantons suisses, la péréquation est dédoublée en deux calculs reprenant chacun des indicateurs spécifiques, la raison principale étant que les cantons urbains et les cantons des zones rurales et de montagne ne sont pas affectés de la même manière par des différences de besoin ou de coûts. Pour les régions urbaines, ce sont les différences socio-économiques des besoins qui sont mises en évidence ; pour les régions rurales et de montagnes, ce sont les différences géo-topographiques, donc de coûts, qui prévalent. Le tableau suivant résume.

Critères choisis pour la péréquation des besoins / coûts entre la Confédération et les cantons suisses	pondération
<i>Critères socio-démographiques (favorisant plutôt les cantons urbains)</i>	
<u>A. pauvreté</u> part des personnes dépendantes de l'aide sociale par rapport à la population résidante	0.28
<u>B. classes d'âge particulières</u> part des personnes âgées de 80 ans et plus par rapport à la population résidante	0.16
<u>C. intégration des étrangers</u> part de personnes d'origine étrangère provenant de pays autres que les voisins directs et vivant depuis moins de 12 ans dans le pays	0.22
<u>D. villes-centres</u> nombre d'habitants	0.12
nombre d'habitants et nombre de personne actives par rapport à la surface productive	0.13
nombre de personnes actives par rapport à la population	0.09

<i>Critères géo-topographique (favorisant plutôt les cantons alpins et ruraux)</i>	
<u>E. Charges dues à l'altitude:</u> population au-dessus de 800 m. alt.	0.33
<u>F. Charges dues à la dispersion de l'habitat:</u> - densité de la population - population des communes avec moins de 200 habitants - part de la population résidante en dehors du territoire des agglomérations principales	0.16 0.16 0
<u>G. Charges dues à la déclivité du terrain:</u> - longueur des routes protégées - surfaces forestières - superficie au-dessus de 1080 m. altitude (altitude médiane des surfaces productives)	0 0 0.33

Source : Département fédéral des finances, *RPT thème clé no 7 Tableau 1, Ordonnance du 7 novembre 2007* sur la péréquation financière et la compensation des charges ; www.efd.admin.ch > thèmes > politique budgétaire > péréquation.

La pondération est faite selon l'analyse en composante principales.

Le financement de la péréquation des besoins au niveau fédéral se fait par une dotation annuelle inscrite dans le budget de la Confédération (péréquation verticale uniquement), mais décidée pour quatre ans (actuellement 2012-2015). Cette péréquation fait l'objet d'une évaluation de résultats tous les quatre ans. Des ajustements sont alors possibles.

Modèle 2

A l'instar de ce qui vaut au niveau fédéral pour la péréquation des besoins ou des coûts entre les cantons, la plupart des cantons ont également introduit une péréquation entre les communes pour modérer les disparités de charges. Le système présenté ci-dessous est celui du canton de Fribourg (164 communes), introduit en 2011.

Le canton de Fribourg utilise une analyse par facteurs ad hoc. Cette approche met en relation de causalité (ou de plausibilité) les dépenses possibles (probables) des CL par fonction ou par tâche à des caractéristiques particulières (les "facteurs ad hoc") des CL servant de variables explicatives de leurs besoins. Comme l'approche par des facteurs ad hoc ne se réfère pas directement aux dépenses effectives, la valeur absolue des besoins, et en conséquence des écarts monétaires de besoin entre CL, ne peut pas être calculée. Cette méthode permet de calculer les besoins relatifs des CL en créant un indice (ISB pour indice synthétique des besoins) qui donne la position de chaque CL l'une par rapport aux autres. Il est alors possible d'utiliser cette information pour préciser les contours et la formule de péréquation.

L'organisation de la péréquation est techniquement la suivante.

La première démarche est le choix des tâches déléguées qui font l'objet de la péréquation. La première colonne du tableau suivant indique les tâches sélectionnées ; les numéros correspondent aux centres de charges selon le plan comptable harmonisé des CLs.

La deuxième question est celle de la pondération des critères retenus pour calculer l'ISB. Deux méthodes sont envisageables. L'une consisterait à ce que les acteurs de la décentralisation, ici le canton et les représentants des CLs, se mettent d'accord sur des valeurs de pondération, par exemple en donnant une même valeur de pondération à chaque critère. Si cette méthode est flexible, l'inconvénient est qu'elle peut donner lieu à des arbitrages politiques sans rapport

avec la finalité de la péréquation, sur de purs rapports de forces. L'autre méthode, indiscutable une fois décidée, est de pondérer en fonction de l'importance de la dépense de chaque tâche dans le total des tâches prises en compte pour la péréquation. C'est que qui est fait ici. Ainsi, pour l'enseignement obligatoire, la pondération est de 46,97% parce que les dépenses des centres de charges 200, 210, 217 et 221 concernant les dépenses des CLs pour l'enseignement obligatoire représentent environ 47% des dépenses de l'ensemble des communes pour les tâches décentralisées péréquées. Enfin, les cinq variables explicatives sont attribuées aux tâches qui les concernent. Ainsi, parmi toutes les séries statistiques disponibles concernant l'école, c'est la proportion des élèves de 5 à 14 ans (scolarité obligatoire) dans la population totale qui est reconnue comme seul et meilleur indicateur des coûts des CLs pour l'enseignement. Comme il n'y a qu'un indicateur, il prend la pondération totale attribuée à cette tâche. S'il y a plusieurs critères explicatifs, chaque critère reçoit le même poids.

Critères choisis pour la péréquation intercommunale des besoins et des coûts dans le canton de Fribourg

Tâches décentralisées péréquées	Pondération	Variables explicatives ou critères mesurant les disparités				
		1. Densité de la population	2. Activité économique	3. Croissance démographique	4. Personnes âgées > 80 ans	5. Élèves 5 à 14 ans
200, 210, 217, 221 Enseignement obligatoire	46.97%					46.97%
41, 44, 57 Soins aux personnes âgées	13.32%				13.32%	
58 Aide sociale	12.45%	12.45%				
1 Justice, police, sécurité 6 Routes et transports	27.26%	9.09%	9.09%	9.09%		
Total	100.00%	21.53%	9.09%	9.09%	13.32%	46.97%

Justification et construction d'un ISB selon le tableau ci-dessus :

<p>Densité de la population L'hypothèse admise est que les communes avec une forte densité de la population font face à des besoins supplémentaires, notamment dans les domaines de la sécurité, des routes et de la circulation.</p>	$\text{IndiceDPO}_i = \frac{\text{Ln DPO}_i}{\text{Ln DPOP}} \times 100 = \frac{\text{Ln} \frac{H_i}{\text{km}^2_i}}{\text{Ln} \sum_{j=1}^{168} \frac{H_j}{\text{km}^2_j}} \times 100$
<p>Taux d'activité Le taux d'activité établit un rapport entre le nombre de places de travail existant dans une commune et sa population légale. L'hypothèse est que les communes, assumant le rôle de centres et de pôles régionaux de croissance, sont amenées à produire des services généraux, liés aux activités de production et au commerce, également disponibles pour les populations des communes voisines.</p>	$\text{IndiceTAE}_i = \frac{\text{Ln TAE}_i}{\text{Ln TAE}} \times 100 = \frac{\text{Ln} \frac{PT_i}{H_i}}{\text{Ln} \sum_{j=1}^{168} \frac{PT_j}{H_j}} \times 100$

<p>Croissance démographique Le troisième indicateur, relatif à la croissance démographique, permet de tenir compte des besoins financiers accrus auxquels doit faire face une commune qui enregistre une augmentation de sa population plus forte que la croissance moyenne cantonale. Comme dans le système actuel, la moitié seulement de cette différence est prise en compte. L'hypothèse est de ne tenir compte qu'en partie des besoins liés à la croissance démographique parce qu'une proportion importante des équipements et infrastructures nécessaires au développement résidentiel - tels les réseaux de distribution de l'eau potable, d'évacuation et de traitement des eaux usées, l'aménagement de déchetteries, les routes de quartiers – devraient être financés par des taxes de raccordement et des redevances d'utilisation.</p>	$\text{Indice CRPOP} = 100 + \left(\frac{1}{2}\right) \left[(\Delta^{1994-2004} \text{POP}) - (\Delta^{1994-2004} \text{POP}_{\text{canton}}) \right] \times 100$
<p>Personnes âgées L'hypothèse adopte le constat général fait en Suisse selon lequel le risque de dépendance à une aide externe, due à des problèmes de santé, augmente avec l'âge. Il concerne environ 6 % de la population de 80 ans et plus.</p>	$\text{Indice PA80}_i = \frac{\text{PA80}_i}{\text{PA80}} \times 100 = \frac{H_i^{2000} \text{ si } \text{âge} \geq 80}{\sum_{i=1}^{168} H_i^{2000} \text{ si } \text{âge} \geq 80} \times 100$
<p>Élèves en scolarité obligatoire Si l'on examine l'évolution des comptes communaux sur la période 1988-2005, on s'aperçoit rapidement que les dépenses concernant l'enseignement obligatoire sont celles qui chargent le plus fortement les comptes communaux. L'hypothèse retenue est que les besoins scolaires augmentent proportionnellement au nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire.</p>	$\text{Indice SCOB}_i = \frac{\text{SCOB}_i}{\text{SCOB}} \times 100 = \frac{H_i \text{ si } 5 \leq \text{âge} \leq 14}{\sum_{j=1}^{168} H_j \text{ si } 5 \leq \text{âge} \leq 14} \times 100$

ISB pondéré

$$\text{ISB}_i = \text{Indices } [(\text{DPOP}_i \times \text{Pfonc1}) + (\text{TAE}_i \times \text{Pfonc2}) + (\text{CRPOP}_i \times \text{Pfonc3}) + (\text{PA80}_i \times \text{Pfonc4}) + (\text{SCOB}_i \times \text{Pfonc5})]$$

où les indices partiels sont désignés ci-dessus alors que les pondération par tâches (Pfonc) correspondent aux valeurs données par les pondérations dans le tableau précédent (Exemple : SCOB pour la tâche "scolarité obligatoire" est pondéré par Pfonc5 = 0.4697).

La formule péréquative est :

$$\text{PB}_i = \frac{H_i^{2004} \times \text{ISB}_i}{\sum_{j=1}^{168} H_j^{2004} \times \text{ISB}_i} \times M$$

où PB est l'effet péréquatif ou montant de la péréquation des besoins reçu par la commune "i" en fonction de son ISB, compte tenu d'un fonds de péréquation M de 10 millions de francs.