

COMMUNE URBAINE D'AGADIR (CUA)
EVALUATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
RAPPORT PEFA SUR LES PERFORMANCES



Version Finale Juillet 2015



Projet mis en œuvre par AECOM International Development Europe

VERSION FINALE

Rédigé par Giovanni Caprio et Anas Abou El Mikias

Evaluation de la gestion des finances publiques de la CUA

Soumis par :

AECOM International Development Europe



Equivalence Monétaire

Unité monétaire : Dirham Marocain (MAD)
(Au 13 avril 2015)

1 Euro =10,6563 MAD

1 US \$ = 10,0644MAD

Exercice financier de la Ville

1 janvier - 31 décembre

Poids et mesures

Système métrique

Liste des abréviations

AFD	Agence Française de Développement
BM	Banque Mondiale
CCG	Conseil de Coopération du Golfe
CUA	Commune Urbaine d'Agadir
COFOG	Classification of Functions of Government
CRC	Cour Régionale des Comptes
CT	Collectivité Territoriale
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
DTS	Droits de Tirages Spéciaux
FEC	Fonds d'Equipement Communal
FMI	Fonds Monétaire International
IDE	Investissements Directs Etrangers
INDH	Initiative Nationale de Développement Humain
IGAT	Inspection Générale de l'Administration Territoriale
IGF	Inspection Générale des Finances
IPSAS publiques	Normes internationales de gestion comptable des institutions publiques
IR	l'Impôt sur les Revenus
IS	Impôt sur les Sociétés
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LPL	Ligne de crédits de précaution et de liquidités
MAD	Dirham Marocain
ONEE	Office National de l'Eau et de l'électricité
PCD	Plan Communal de Développement
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PGL	Programme de Gouvernance Locale
PIB	Produit Intérieur Brut
PPIAF	Public –Private Infrastructure Advisory Facility
RAMSA	Régie Autonome Multi Services d'Agadir
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la ville
TGR	Trésorerie Générale du Royaume
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne

Table des matières

Avant - Propos	6
Résumé de l'évaluation	7
1. Introduction	16
2. Données générales sur le Maroc et sur la Commune Urbaine d'Agadir	21
2.1 DESCRIPTION DU CONTEXTE NATIONAL ET DU CONTEXTE DE LA CUA.....	21
2.2 DESCRIPTION DES OBJECTIFS BUDGETAIRES	30
2.3 CADRE INSTITUTIONNEL ET CADRE JURIDIQUE DE LA CUA.....	32
3. Evaluation des systèmes, processus et institutions de gestion des finances publiques	45
3.1 CREDIBILITE DU BUDGET	48
3.2 EXHAUSTIVITE ET TRANSPARENCE	54
3.3 BUDGETISATION FONDEE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES.....	66
3.4 PREVISIBILITE ET CONTROLE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE.....	72
3.5 COMPTABILITE, ENREGISTREMENT DES INFORMATIONS ET RAPPORTS FINANCIERS	96
3.6 SURVEILLANCE ET VERIFICATION EXTERNES	101
3.7 PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS	106
4. Le processus de réformes	107
4.1 DESCRIPTION DES REFORMES RECENTES ET EN COURS.....	107
4.2 FACTEURS INSTITUTIONNELS CONTRIBUANT A LA PLANIFICATION ET L'EXECUTION DES REFORMES.....	108
ANNEXES	110
ANNEXE 1 : CALCULS POUR PI-1, PI-2 & PI-3.....	111
ANNEXE 2 : RESUME DES NOTES PAR INDICATEURS/COMPOSANTES	115
ANNEXE 3 : NOTES AVEC JUSTIFICATIONS.....	116
ANNEXE 4 : LISTE DE PERSONNES RENCONTREES	121
ANNEXE 5 : BIBLIOGRAPHIE	123
ANNEXE 6: ORGANIGRAMME DE LA COMMUNE URBAINE D'AGADIR.....	123

Avant - Propos

Ce rapport (version revue en date du 20 avril 2015) sur la performance de la gestion des finances publiques de la Commune Urbaine d'Agadir a été rédigé par Giovanni Caprio, chef de mission et Anas Abou El Mikias, expert local en finances publiques. Il est le produit d'un exercice conjoint piloté par la Commune d'Agadir et les Partenaires Techniques et Financiers (Kirti Devi pour le PPIAF¹ – Fabian Seiderer pour la Banque Mondiale, et Jérémie Daussin-Charpentier pour l'Agence Française de Développement). Cette version revue prend en compte tous les commentaires reçus à cette date (20 avril 2015) dont ceux de la Banque Mondiale, de l'Agence Française du Développement, du Secrétariat PEFA. Les autorités de la CUA n'ont pas encore transmis leurs commentaires..

Les membres de l'équipe remercient de façon particulière le Président (Maire) de la Commune d'Agadir, Monsieur Kabbagequi a donné toutes les instructions pour faciliter la tâche des consultants, ainsi que le Vice-Président (l'adjoint au Maire), M. Mohamed El Halaissi, et le Secrétaire Général de la Commune, M. Fouzi Loube.

Les membres de l'équipe remercient également les responsables de la Division des Finances et de la Comptabilité, de la Division des Ressources Humaines et de l'Unité d'audit Interne.

La mission exprime particulièrement sa gratitude à Monsieur Ahmed El Btaouri, Directeur de la Division du Budget, des Marchés et de l'Approvisionnement pour l'excellente qualité de l'accueil, sa grande disponibilité et l'appui logistique constant qu'il a fourni pendant la mission de terrain.

Enfin, l'équipe remercie les représentants du PPIAF, de la Banque Mondiale, du Secrétariat PEFA et de l'Agence Française de Développement.

Le contenu de cette évaluation n'engage que les membres de l'équipe. Il n'engage ni la Commune Urbaine d'Agadir, ni la Banque Mondiale, ni le PPIAF, ni l'Agence Française de Développement, ni le Secrétariat PEFA à Washington DC, USA.

Le 20 avril 2015

¹Sub National Technical Assistance Program - Public –Private Infrastructure Advisory Facility

Résumé de l'évaluation

Cette section vise à présenter une vision stratégique et synthétique de la performance de la gestion des finances publiques en montrant notamment l'incidence du système de gestion des finances publiques sur la réalisation des objectifs de discipline budgétaire, de l'allocation stratégique des ressources et de la prestation efficace des services communautaires.

i) Évaluation synthétique de la performance de la gestion des finances publiques municipales

HLG-1 : Les transferts du Gouvernement Central à la Commune Urbaine d'Agadir (CUA), représentent en moyenne 17%% de son budget réalisé sont décidés au niveau du Gouvernement Central sur la base d'une formule de répartition des transferts pour les communes. C'est l'autorité de tutelle (le Ministère de l'Intérieur) qui a la responsabilité des transferts.

La CUA ne reçoit que des dons du Gouvernement Central. Ils sont de deux types : les transferts dont l'utilisation n'est soumise à aucune condition quant à l'affectation de la dépense telle la part dans le produit de la Taxe sur la valeur ajoutée ou TVA, et la Redevance sur les Recettes des Mandataires des Halles aux Poissons de l'Agence Nationale des Pêches (ANP). Les autres transferts sont des transferts à affectation spéciale et incluent les Subventions de l'Administration Centrale, part dans le produit de la TVA (dotation spéciale) et les transferts au titre de la participation de l'Etat. ont été pratiquement identiques aux estimations pour la période 2011-2013 (Variation inférieure à 5%). En outre la variance des montants versés aux titres des dons d'affectation spéciale entre les réalisations et les estimations a été de 0% en 2011 et 2013. Il convient de signaler que pour la totalité des transferts effectués, ces derniers ont été répartis de manière uniforme pendant chacun des trois derniers exercices (2011-2013).

L'évaluation détaillée, fondée sur l'analyse des indicateurs, est récapitulée sur la base des six dimensions essentielles du système de gestion des finances publiques identifiées dans le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques.

1. Crédibilité du budget —

De bonnes prévisions de recettes fiscales (recettes intérieures) permettent de préparer un budget crédible (2011-2013). En outre le niveau très bas des arriérés de paiement pour 2012 et 2013 conforte de son côté la crédibilité du Néanmoins l'écart élevé entre les dépenses primaires effectives et les dépenses primaires inscrites au budget, et l'ampleur significative des écarts dans la composition des dépenses (période 2011-2013) fragilisent globalement la crédibilité du budget. La variation annuelle moyenne sur la période 2011-2013 a été de 27%.

2. Exhaustivité et transparence —

L'absence d'opérations non rapportée de la CUA, la bonne documentation budgétaire et l'accès du public à certaines informations budgétaires sont des éléments importants de l'exhaustivité et de la transparence de la gestion financière de la commune. Cependant la classification budgétaire non conforme aux normes internationales (Manuel de Statistiques des Finances Publiques du FMI, 2014) et l'absence de suivi du risque budgétaire global imputable aux agences autonomes limitent de façon significative le caractère exhaustif et transparent du budget. En matière de classification, la CUA n'a aucune autonomie dans ce domaine. Elle doit impérativement se soumettre à la législation en vigueur dans la matière.

3. Budgétisation fondée sur les politiques nationales —

Le processus de préparation du budget de la CUA est de bonne qualité. Les divers services ont environ six semaines pour préparer leurs estimations budgétaires. Si la circulaire budgétaire n'a pas de plafonds de dépenses, les budgets sont toujours approuvés avant le début de l'exercice.

Des prévisions budgétaires pluriannuelles glissantes pour des cycles renouvelables chaque année existent pour toute la période sous revue. Cependant, les liens et les processus de croisement entre le Plan Communal de Développement, les budgets pluriannuels et les budgets annuels ne sont pas clairement définis et documentés au sein de la CUA.

La CUA ne réalise pas une analyse de soutenabilité de la dette (interne uniquement) et les stratégies sectorielles élaborées ne sont pas assorties de coûts. Il convient de signaler que la budgétisation des dépenses d'investissement et les estimations de dépense à moyen terme sont des processus distincts.

4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget —

Transparence des obligations des contribuables, efficacité des mesures d'immatriculations et recouvrement

La législation et les procédures relatives à la plupart des catégories d'impôts, taxes, droits et redevances de la CUA sont exhaustives et claires et donnent des droits discrétionnaires limités au Président de la Commune. Les contribuables ont accès à certaines informations concernant les obligations fiscales et les procédures administratives afférentes mais l'utilité des informations est limitée car elles ne couvrent qu'un nombre limité d'impôts, de droits et de redevances et ne sont pas à jour. Un mécanisme de recours contre les décisions fiscales au niveau de la CUA existe mais ce mécanisme a besoin d'être remanié de manière profonde pour en garantir l'équité et l'efficacité.

Les divers contribuables de la CUA sont immatriculés dans des bases de données qui ne sont pas liées. En fait, les liens avec les autres fonctions d'immatriculation et d'octroi de licences sont faibles, mais ils sont compensés par des contrôles occasionnels des contribuables potentiels. Les pénalités prévues pour les cas de contraventions sont suffisamment élevées pour avoir un effet dissuasif et elles sont administrées de manière systématique. Les contrôles fiscaux et les enquêtes sur les fraudes sont effectués de manière peu systématique, voire pas du tout.

Le taux moyen de recouvrement des créances au titre des deux plus récents exercices (2012 et 2013) était de 60 à 75% et le montant total des arriérés d'impôt est significatif. Toutes les recettes fiscales sont versées dans les comptes gérés par le Trésor ou les transferts au Trésor sont effectués tous les jours. Le rapprochement complet des évaluations d'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts ne se fait qu'annuellement et se fait avec un retard de plus de 3 moi

Disponibilité de fonds, gestion de trésorerie et dettes externes

Les montants excédentaires de la CUA et les transferts (TVA) du Gouvernement Central constituent les prévisions de flux de trésorerie. Ces montants sont fixes et suffisants pour couvrir la totalité des dépenses. A cause de cette situation des prévisions explicites de flux de trésorerie ne s'avère pas nécessaire. Une actualisation non plus. Cette situation permet aux divers services de planifier et d'engager des dépenses pour une période d'au moins six mois à l'avance en conformité aux dotations budgétaires. Les modifications du budget des communes en général et de la CUA en particulier sont règlementées par la législation en vigueur. En 2013 il y a eu plusieurs ajustements budgétaires à la CUA effectués de manière relativement transparente pour des montants peu significatifs.

Les données sur la dette interne (il n'y a pas de dette externe) sont complètes et mises à jour mensuellement. Elles sont d'assez bonne qualité. La dette externe a atteint 12 420 million de MAD en 2013. Il y a un rapprochement annuel entre les données du Fonds d'Equipeement Communal(FEC) et les données de la CUA. Une note sur le service de la dette accompagne chaque année la documentation budgétaire. Les emprunts et garanties de la CUA doivent être autorisés par le Conseil Communal et approuvés par la Tutelle (Préfecture ou Wilaya).

La CUA ne détient qu'un seul compte et le solde du compte est disponible en temps réel.

Contrôle des États de Paie et Systèmes de Passation des Marchés Publics

Au niveau de la CUA, il existe des états de paie et un fichier nominatif qui sont directement reliés pour assurer la concordance des données et le rapprochement mensuel. Les modifications nécessaires apportées au fichier nominatif et aux états de paie font l'objet d'une mise à jour mensuelle, généralement dans les délais impartis, pour les paiements du mois suivant. Il n'y pratiquement pas d'ajustements rétroactifs. Le pouvoir pour la modification des fichiers et des états de paye est restreint, et toute modification de l'un ou de l'autre donne lieu à une trace auditable. Des vérifications partielles des états de paie ou des enquêtes sur le personnel ont été effectuées au cours des trois dernières années (2011-2013).

Le cadre règlementaire et juridique pour les systèmes de passation des marchés public est partiellement conforme aux normes internationales. Néanmoins, lorsque les marchés sont attribués par des méthodes autres que celles qui font appel à la libre concurrence, ils sont justifiés conformément aux obligations juridiques dans tous les cas. En 2013, dernière année pour laquelle des données complètes sont disponibles, 89.79% de la totalité des marchés a été passée selon la procédure de l'appel d'offre ouvert. Pour 9.72% en valeur de la totalité des marchés, la procédure de l'appel d'offre restreint accompagné de la lettre circulaire a été utilisé. Seul un marché a été conclu en conformité à la procédure négociée. Au niveau de la transparence, il convient de signaler que trois des principaux éléments (plan de passation des marchés, opportunités de soumission et

attribution des marchés) relatifs aux marchés passés par les services administratifs représentant 100% (en montant) des opérations de passation des marchés publics sont accessibles au public. Ils sont complets et fiables et mis à la disposition du public en temps voulu par des moyens adaptés. Le système d'instruction des plaintes lié à la passation des marchés publics n'inclut pas de représentants de la société civile bien que ce soit prévu par la législation en vigueur.

Contrôle interne et audit interne

Il y a dans la pratique de la CUA une série complète de mesures de contrôles de l'engagement des dépenses qui est en place et qui limite effectivement les engagements aux dotations budgétaires approuvées. Les ressources sont toujours disponibles à cause de l'excédent budgétaire et le contrôle qui limiterait les engagements aux ressources disponibles n'est pas applicable. D'autres règles et procédures de contrôle intègrent une série complète de mesures de contrôle, qui sont bien comprises dans l'ensemble, mais paraissent excessives dans certains domaines (par exemple la double approbation de la CUA et du Trésorier) et entraînent des retards dans les diverses phases de la dépense. Le taux d'observation des règles est très élevé et les procédures simplifiées et d'urgence ne sont pas prévues dans la loi.

Il y a une unité d'audit interne à la CUA. Néanmoins la fonction d'audit n'est pas opérationnelle à la CUA.

5. Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers

Au niveau de la CUA le rapprochement de l'unique compte du Trésorier Préfectoral se fait au moins tous les mois, sur une base agrégée et détaillée, généralement dans la semaine suivant la fin de la période. Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font au moins tous les mois, dans la semaine suivant la fin de la période. Il n'y a pas de report de solde.

Les rapports d'exécution budgétaire en cours d'année sont de très bonne qualité. Ils ne sont pas accessibles au public. La classification des données permet une comparaison directe avec le budget initial. L'information porte sur tous les postes des prévisions budgétaires avec des dépenses couvertes aux phases de l'engagement, de l'ordonnancement et du paiement. L'information sur l'exécution budgétaire est disponible en temps réel. La qualité de l'information est solidement basée sur l'ensemble des contrôles effectués durant l'exécution de la dépense et il n'existe aucune préoccupation majeure en ce qui concerne l'exactitude des données.

Pour les états financiers annuels (compte administratif et compte de gestion), des informations essentielles comme le solde bancaire de la CUA de même que les dettes de cette dernière n'y figurent pas. Le compte administratif et le compte de

gestion sont soumis à la Cour Régionale des Comptes pour audit au plus tard dans les six mois suivant la fin de l'exercice. En ce qui concerne les normes comptables, le compte administratif et le compte de gestion sont présentés selon le même format d'une année à l'autre, et comportent des renseignements sur les normes utilisées.

6. Surveillance et vérification externes —

La fonction d'audit externe n'est pratiquement pas opérationnelle à la CUA, la dernière vérification réalisée par la Cour Régionale des Comptes ayant eu lieu en 2009. En outre les vérifications externes ont une fréquence et une portée qui ne permettent pas de mettre en évidence les questions d'importance majeure. Il n'est pas prévu dans la législation nationale de rapports annuels de vérification préparé par les Cours Régionales à l'attention des Conseils communaux. Durant les trois derniers exercices, il n'y a pas eu de mission de vérification externe et pas de recommandations non plus.

L'examen du projet de budget par le Conseil Communal porte sur les détails des dépenses et des recettes, mais seulement à un stade où les propositions détaillées ont été finalisées. Quant aux procédures utilisées pour cet examen du budget par le Conseil Communal, elles sont bien établies et respectées, incluant des dispositions organisationnelles internes, telles que les comités spécialisés d'examen et les procédures de négociations (commission chargée de la planification, des affaires économiques, des finances et du budget). Cependant, le temps alloué à l'examen par le Conseil communal est très limité pour des débats significatifs (sensiblement moins d'un mois).

Il existe des règles claires pour la modification du budget en cours d'exercice par le bureau, fixant des limites strictes pour l'ampleur et la nature des modifications et ces règles sont observées de manière systématique.

Il n'y a pas d'examen des rapports de vérification par le Conseil Communal et ce dernier ne conduit aucune audition et ne formule aucune recommandation.

ii) Évaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques municipales

Il y a quelques éléments porteurs pour la réalisation de la discipline budgétaire tels l'absence d'opérations non rapportées, un très bon mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties et des rapports d'exécution budgétaire en cours d'année de très bonne qualité. D'autres éléments sont à signaler dans ce contexte bien que moins porteurs. Il s'agit de recettes réelles totales très peu différentes des recettes du budget initialement approuvées, très peu d'arriérés de paiement et des données sur la dette interne d'assez bonne qualité. Tous ces éléments porteurs sont toutefois fragilisés par l'écart très élevé entre les dépenses primaires réelles et les dépenses primaires au budget approuvé initialement, par l'absence de suivi du

risque budgétaire imputable aux agences autonomes et par le manque de lien entre le plan de développement communal, les prévisions des dépenses à moyen terme et les budgets annuels.

Un bon processus de préparation du budget, une bonne documentation budgétaire et des rapports d'exécution budgétaire en cours d'année de très bonne qualité constituent des éléments porteurs pour une allocation stratégique des ressources. Ce contexte favorable se voit cependant affecté par un écart très élevé dans la composition des dépenses primaires réelles par rapport au budget initialement approuvé, par une classification budgétaire non conforme aux normes internationales, par l'absence d'une réelle budgétisation pluriannuelle et par un examen limité du projet de budget.

La prestation efficace de services publics à la communauté est bien confortée par une bonne trésorerie (qui permet de planifier les dépenses à l'avance), par un bon système de contrôle des engagements des dépenses, et dans une moindre mesure par des contrôles des états de paie assez efficaces et par des systèmes de passation des marchés publics assez transparents et basés sur la concurrence. Ces éléments porteurs sont toutefois affaiblis par l'absence de l'opérationnalisation de la fonction d'audit interne, et de vérification externe et par l'absence d'examen des rapports d'audit par le Conseil Communal.

L'intégrité de l'information fiscale est dans l'ensemble compromise par des états financiers annuels (comptes administratifs et comptes de gestion) incomplets, par l'absence d'audit externe (après 2009) et par un Conseil inactif quant à l'examen des rapports d'audits même si dans l'ensemble le rapprochement des comptes bancaires, des comptes d'attente et d'avance est réalisé de façon régulière.

En ce qui concerne la GFP de la CUA il y a quelques éléments performants et porteurs pour la réalisation des trois objectifs budgétaires, la discipline budgétaire, l'allocation stratégique de ressources et la prestation efficace de services publics. Ces éléments ont été mis en évidence. Par ailleurs il y a de nombreuses insuffisances telle la publication des budgets, le manque de lien entre les plans de développement et les budgets annuels, l'intégration des fichiers fiscaux, la classification budgétaire non conforme aux normes internationale et tel l'audit interne et externe non-opérationnel. Ces derniers éléments ont également été mis en évidence. Il y a une marge importante pour l'amélioration de la performance liée à ces derniers éléments. Les responsables de la CUA sont ouverts et motivés pour procéder aux changements qui s'imposent.

iii) Perspectives concernant la planification et la mise en œuvre des réformes municipales

Les dispositifs institutionnels et légaux à venir faciliteront sans aucun doute le bon déroulement du processus de mise en œuvre des réformes en temps voulu. Dans ce contexte le Gouvernement a récemment adopté un projet de loi qui vise la mise en place d'un nouveau mode de gouvernance concrétisé par une nouvelle Charte

Communale, en conformité avec les initiatives actuelles et qui privilégie la gestion de proximité du développement.

Dans ce cadre, le Conseil de gouvernement a également adopté le 22 janvier 2015 trois projets de lois organiques. Il s'agit des projets de loi organique 113-14 sur les communes, 111-14 relative aux régions et 112-14 concernant les préfectures et les provinces.

TABLEAU 1 : LA SÉRIE D'INDICATEURS DE HAUT NIVEAU SUR LA GFP DE LA CUA

A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget		Notation
HLG-1	Prévisibilité des transferts du Gouvernement Central	A
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	D+
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	C+
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence		
PI-5	Classification du budget	D
PI -6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	B
PI -7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	A
PI -8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	NA
PI -9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	D
PI -10	Accès du public aux principales informations budgétaires	C
C. CYCLE BUDGÉTAIRE		
C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques		
PI -11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	B
PI -12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D
C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget		
PI -13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	C+
PI -14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	C+
PI -15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	D+
PI -16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	B+
PI -17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	B
PI -18	Efficacité des contrôles des états de paie	C+
PI -19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	C+
PI -20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	B+
PI -21	Efficacité du système de vérification interne	D
C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers		
PI -22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	A
PI -23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	NA
PI -24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	B+
PI -25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+
C (iv) Surveillance et vérification externes		
PI -26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D
PI -27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	D+
PI -28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS		
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	NA
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide -projet et l'aide –programme et établissement des rapports y afférents	NA
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	NA

1. Introduction

L'objectif de l'exercice

L'évaluation PEFA de la commune urbaine d'Agadir (CUA) est une initiative du Fonds de Conseil en Infrastructure Publique Privée² et de l'Agence Française de Développement (AFD). Cette initiative couvre en outre la municipalité de Sfax en Tunisie, la municipalité de Pointe Noire au Congo et la municipalité de Beira au Mozambique.

L'objectif de l'évaluation de la CUA est :

- 1) De fournir un diagnostic de la gestion financière publique (GFP) de la collectivité (incluant les systèmes de passation des marchés publics et responsabilité financière) ;
- 2) De fournir un appui pour l'élaboration d'un plan d'action de réformes avec séquençage et un plan d'activités de renforcement des capacités.

Le processus de préparation du rapport

La mission pour l'évaluation PEFA de la CUA a commencé durant la deuxième semaine de janvier 2015 avec l'échange d'information entre le Chef de mission, Giovanni Caprio et Monsieur Ahmed El Btaouri, Chef de Division du Budget, des Marchés et de l'Approvisionnement de la CUA. Mlle Anne Isambert du bureau de l'Agence Française de Développement (AFD) à Rabat (Maroc) a facilité cet échange. Une demande détaillée d'information indispensable à l'évaluation PEFA a été remise à M. El Batouri dès le 12 janvier. Par la suite toute la documentation nécessaire à la tenue de l'atelier du 23 janvier a été remise à M. El Btaouri le 19 janvier. Les manuels PEFA en français ont été remis directement à la CUA par le Secrétariat PEFA à Washington DC via DHL le 16 janvier.

Dans le cadre de la préparation de la mission il faut mentionner l'appel conférence du mercredi 14 janvier dernier. A cet appel ont participé Mlle. Kirti Devi de la Banque Mondiale (Washington), M. Fabian Seiderer et Mlle Marie Cerceau du bureau de la Banque Mondiale à Rabat (Maroc), Mlle Anne Isambert du bureau de l'Agence Française de Développement (AFD) à Rabat (Maroc) et Giovanni Caprio, chef de mission pour l'évaluation PEFA de la CUA. Les diverses étapes de la

²LePublic-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) est un fonds d'assistance technique constitué par plusieurs bailleurs de fondset géré par la Banque mondiale. Le PPIAF a été créé pour assister les gouvernements qui désirent explorer des partenariats avec le secteur privé afin de développer et améliorer leurs services d'infrastructure (source: www.ppiaf.org)

mission de terrain de même que les questions logistiques ont été soulevées et analysées en détail.

Il faut également mentionner la réunion de l'expert local, Anas Abou El Mikias à Rabat au bureau de la Banque Mondiale le 21 janvier 2015. Ont participé à la réunion, M. Fabian Seiderer, Mlle Marie Cerceau et Mme Laila Moudden du bureau de la Banque Mondiale à Rabat (Maroc), Mlle Anne Isambert du bureau de l'Agence Française de Développement (AFD), M. Labiz Brahim et trois de ces collaborateurs de la Direction Générale des Collectivités Locales (Ministère de l'Intérieur). Pendant la réunion les points essentiels de la mission ont été repris par les participants.

Un rapport de démarrage a été remis aux parties prenantes (PPIAF, Banque Mondiale, AFD) le 26 janvier 2015.

La Mission de terrain à Agadir

La mission de terrain a commencé à Agadir le 22 janvier 2015. Le chef de mission PEFA a rencontré les autorités de la CUA. Le Secrétaire Général de la CUA M. Fouzi Loube a présidé la rencontre. L'équipe gouvernementale incluait une douzaine de cadres des divisions du budget, de la comptabilité, des ressources humaines, de l'audit et de la division financière. Le Secrétaire Général a donné un bienvenu chaleureux au chef de mission et souligné l'intérêt grandissant de la CUA pour l'évaluation PEFA. Tous les éléments de l'atelier du 23 janvier (modalités et contenu de l'atelier, déroulement), de la mission de terrain (rencontre avec les cadres de la CUA et organisation des sessions de travail) et de l'élaboration du rapport d'évaluation ont été couverts durant cette première rencontre.

La mission de terrain (atelier de formation)

L'atelier de formation a eu lieu le 23 janvier dans les locaux de l'Hôtel de Ville à Agadir et a rassemblé près de 25 participants en excluant les membres de l'équipe PEFA. Le Président (le Maire), M. Kabbage de la CUA (qui a présenté des paroles d'ouverture), le Vice-Président (l'adjoint au Maire), M. Mohamed El Halaissi, et le Secrétaire Général de la CUA, M. Fouzi Loube étaient présents parmi les participants qui incluaient des représentants des principales divisions. Une représentante du bureau de la Banque Mondiale de Rabat, Mlle Marie Cerceau était aussi présente,

Les sessions de travail de l'équipe avec les diverses divisions techniques.

Plus de douze sessions de travail clé avec les cadres de la CUA ont été réalisées durant la semaine du 26 au 30 janvier 2015. Ces réunions ont couvert les domaines les plus importants comme suit :

- Budget (préparation et exécution)
- Trésorerie Préfectorale
- Comptabilité
- Perception et administration des recettes locales
- Fichiers individuels du personnel
- Système de passation des marchés publics
- Contrôle et audit interne
- Conseil Communal
- La tutelle (représentant du Ministère de l'Intérieur à Agadir)
- Représentant du secteur privé (chambre de commerce)

Ces séances de travail ont été parfaitement bien planifiées par les autorités communales. Lors de l'atelier, le vice-président de la CUA (adjoint au maire) nous a confirmé que tous les cadres de la CUA seraient à notre entière disposition durant la semaine du 26 au 30 janvier 2015. Il en a été ainsi.

Une réunion de clôture de l'exercice a eu lieu le vendredi 30 janvier à Agadir entre les membres de l'équipe, le vice-Président de la CUA et le Secrétaire Général afin de présenter les résultats préliminaires de l'évaluation. Une deuxième réunion de clôture de l'exercice a eu lieu le 2 février à Agadir entre l'expert local, M. Anas Abou El Mikias, le Secrétaire Général de la CUA et ses principaux cadres. Etaient présents également à la réunion M. Franck Bessette du Bureau de la Banque Mondiale à Tunis et deux représentants de l'AFD dont Mlle. Anne Isambert. En plus étaient présents Khadija Faridi, Laila Moudden et Abdoualye Keita du bureau de la BM à Rabat. Pour l'AFD, il y avait aussi Hassan Mouatadid.

La méthodologie, la motivation de l'exercice, l'appropriation du PEFA par la CUA et les observations et recommandations pour chaque indicateur ont été passés en revue.

Le 27 février 2015, une version préliminaire du rapport a été finalisée et remise aux parties prenantes.

La méthodologie utilisée pour la préparation du rapport

Deux considérations de base s'imposent pour l'évaluation PEFA de la CUA :

- a) L'évaluation PEFA d'Agadir requiert l'application du cadre PEFA au niveau infra- national. Dans ce contexte l'équipe PEFA fera référence de façon systématique aux directives correspondantes³.
- b) Après 2008 (et jusqu'en 2012) la méthodologie PEFA a évolué et cette évolution se reflétera sur l'évaluation de la CUA. Dans ce contexte, il faut signaler avant tout la révision de trois (3) indicateurs du cadre en janvier 2011 : les indicateurs PI-2, PI-3 et PI-19 (sur les systèmes de passation des marchés publics). Par conséquent la nouvelle version de ces indicateurs qui se trouve dans la version du cadre (datée janvier 2011)⁴ sera utilisée. Il convient de mentionner également la note d'information sur les bonnes pratiques dans l'application du cadre (dernière version)⁵. Il sera pris en considération pour l'évaluation de la CUA. Comme percée méthodologique, il faut signaler l'introduction en 2012 d'un mécanisme renforcé d'assurance de la qualité des rapports d'évaluation, plus connu sous le nom de PEFA check⁶. Ce nouveau mécanisme faisant intervenir quatre (4) parties⁷ prenantes durant le processus d'évaluation garanti bien plus qu'auparavant non seulement la qualité du rapport mais du processus d'évaluation dans son ensemble car ce dernier est encadré depuis le début. Etant donné que les termes de référence prévoient que l'évaluation de la CUA soit soumise au processus du PEFA check, il ne fait aucun doute que les mécanismes de qualité en place assureront un impact plus que favorable sur l'ensemble du processus.

A part les considérations ci-dessus, il convient également de mentionner la consolidation de documents d'appui existants, tels le questionnaire de terrain, les lignes directrices et les clarifications en un seul document complété à mis à jour, le Guide de Terrain de 2012 (*Fieldguide*)⁸. Ce document qui n'existe pas en version française représente un guide incontournable pour toute évaluation de terrain. Il sera utilisé de façon systématique durant l'évaluation PEFA de la CUA.

³ PEFA Secrétariat, Directives Supplémentaires pour l'Application du Cadre PEFA aux Administrations infra- nationales, janvier 2013;

⁴ Secrétariat du PEFA, *Dépenses Publiques et Responsabilité Financière, Cadre PEFA*, Washington DC, janvier 2011 ;

⁵ Secrétariat du PEFA, *Bonnes Pratiques dans l'application du cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques-Note d'information à l'intention des responsables de la planification et de l'évaluation*, Washington DC, 16 mars 2009 ;

⁶ Secrétariat du PEFA, *Amélioration de mécanisme d'assurance qualité pour les évaluations PEFA*, Washington DC, mars 2012.

⁷ CUA, Banque Mondiale, Agence Française de Développement et Secrétariat du PEFA.

⁸ Secrétariat du PEFA, *Fieldguide for undertaking an assessment using the PEFA performance measurement framework*, Wash DC, May 2012.

L'équipe d'évaluation PEFA

L'équipe PEFA se compose de deux membres, Giovanni Caprio chef d'équipe et Anas Abou El Mikias, expert senior PFM local arabophone. Un total de 70 hommes-jours a été mis à la disposition de l'équipe pour l'évaluation.

Le champ de l'évaluation tel qu'il ressort du rapport. Indicateurs couverts

Des données sur le budget du secteur public ne sont pas disponibles.

La présente évaluation a couvert la totalité des dépenses (réelles) de la CUA soit 473.7 millions de MDA et 449.3 millions de MDA en 2012 et 2013 respectivement. En 2012 ces dépenses ont représentées 1,57% des dépenses de toutes les collectivités territoriales (0,16% des dépenses totales de l'Etat ou 0,149% du gouvernement général). En 2012, les recettes réelles de la CUA ont représenté 1,2% des recettes totales des collectivités territoriales.

Table 1.1 : Dépenses et recettes relatives de la CUA en Million de MAD et en % (2012)

	1. ETAT	2. Collectivité Territoriales	3. CUA (En MAD)	4. CUA (3 en % de 2)
Dépenses réelles	288 250	30 200	473.7	1,57%
Recettes réelles	--	28 800	349.3	1,2%

Source : Calculs de l'Équipe PEFA à partir de données fournies par la Division du Budget, des Marchés et de l'Approvisionnement

La totalité des indicateurs a été couverte par l'évaluation sauf le PI-8, le PI-23 et D1, D2 et D3. Il n'y a pas de niveau plus bas de gouvernement par rapport à la CUA. Cette dernière n'a pas de compétence pour les unités de prestation de services axées sur les écoles primaires et les centres de soin de santé primaires. En outre, la CUA ne reçoit pas d'aide budgétaire et aucun financement externe dans le cadre de l'aide projet et de l'aide programme.

2. Données générales sur le Maroc et sur la Commune Urbaine d'Agadir

2.1 Description du contexte national et du contexte de la CUA

Le contexte économique général du Maroc

Le Maroc a réalisé des progrès majeurs en matière de développement économique et social au cours des 15 dernières années (2000-2015). Le Maroc est parvenu à enregistrer une croissance notable du revenu par habitant et à préserver sa stabilité politique, ce qui à son tour a permis d'améliorer sensiblement de nombreux indicateurs sociaux. Le revenu réel par habitant du Maroc a presque doublé depuis la situation de stagnation des années 1990. Le taux de pauvreté a été réduit de moitié à deux reprises au cours de la période. Quant au taux moyen d'alphabétisation chez les adultes, il a plus que doublé, alors que l'espérance de vie des Marocains à la naissance dépasse désormais 70 ans. Cette performance est principalement due à la mise en œuvre de politiques macroéconomiques saines ainsi que de réformes structurelles.

Malgré cette performance, l'économie marocaine est restée structurellement orientée vers des activités non commerciales (telles que la construction, les travaux publics et les services à faible valeur ajoutée) et une agriculture volatile, à faible productivité. Compte tenu de cette orientation, le Maroc a enregistré de faibles gains de productivité au cours des deux dernières décennies, malgré les niveaux élevés d'investissement. Les efforts d'investissement, dominés par de grands projets d'infrastructures financés par l'État n'ont pas provoqué un décollage de croissance via une meilleure productivité globale des facteurs. Le défi d'accroître davantage et de partager les fruits de la croissance demeure primordial.

Alors que la crise financière de 2008 a eu des effets directs limités sur l'économie du Maroc, les crises des prix alimentaires et du carburant ultérieures et la crise de la zone euro ont eu des répercussions plus importantes. Le Maroc a subi une détérioration importante de ses termes de l'échange depuis 2008, combinée à une augmentation significative de sa facture d'importation de produits alimentaires (18 pourcent par an en moyenne). À cause de sa forte exposition commerciale à l'Union européenne (UE), le Maroc a été affecté par les crises de la dette souveraine dans les pays voisins d'Europe du Sud et par le ralentissement subséquent de la croissance économique en Europe. Par conséquent, la croissance économique en dehors du secteur agricole a enregistré en moyenne une augmentation de 3,5 pourcent depuis 2009, comparé à 4,7 pourcent au cours de la période 2000-2008. La croissance a été poussée principalement par la demande intérieure notamment à travers l'accroissement des dépenses publiques.

Sur un plan plus positif, l'émergence de nouveaux relais de croissance dans les industries à forte valeur ajoutée (telles que la construction d'automobiles et l'aéronautique) et l'expansion des entreprises marocaines en Afrique de l'Ouest

peuvent créer les conditions pour que le Maroc devienne une plaque tournante régionale pour les investissements entre l'Europe et l'Afrique sub-saharienne.

En réponse aux tendances de détérioration budgétaires, le Gouvernement a lancé la réforme du système de subvention et a commencé à maîtriser les autres dépenses de fonctionnement, tout en consolidant les recettes fiscales. L'équilibre budgétaire du Maroc est passé d'un excédent de 0,4 pourcent du PIB en 2008 au plus haut déficit enregistré en deux décennies, à savoir 7,4 pourcent du PIB en 2012. Cependant, l'activation d'un mécanisme d'indexation des prix des carburants a contribué à réduire les subventions de 24 pourcent (soit presque 2 points de pourcentage du PIB) en 2013. La mise en œuvre complète du mécanisme d'indexation du prix des carburants a permis de réduire davantage les subventions de 19,6 pourcent (soit 1 point de pourcentage du PIB) au cours de 2014.

Les mesures de consolidation budgétaire ont également permis de limiter l'augmentation de la masse salariale de 2,2 pourcent par le gel des salaires les plus élevés et la limitation des recrutements de fonctionnaires. Les mesures de consolidation fiscale sont également passées par l'amélioration du recouvrement de l'impôt par l'extension de l'assiette fiscale, l'harmonisation des taux d'imposition et la lutte contre l'évasion fiscale. Dans ce contexte, et aussi grâce à l'augmentation des dons en capital des pays du Conseil de Coopération du Golfe (CCG), les besoins de financement du Gouvernement ont considérablement diminué par rapport à la période 2012-2013.

La pression sur les liquidités internes a également été soulagée par l'émission réussie d'1 milliard d'euros d'obligations sur les marchés financiers internationaux à des conditions relativement favorables (taux d'intérêt de 3,5 % avec une échéance à 10 ans). En conséquence, la dette publique du Gouvernement Central a augmenté en 2014, mais à un rythme plus lent que les années précédentes.

Reflétant la rigueur budgétaire, les indicateurs de la balance des paiements se sont améliorés depuis 2013. Après avoir constamment augmenté depuis 2007 pour atteindre 7% pourcent du PIB en 2012, le déficit budgétaire a été réduit à 5,2 % du PIB en 2013. Les indicateurs du commerce extérieur ont continué de s'améliorer en 2014 puisque les exportations de marchandises ont augmenté de 6,1%, alors que les importations ont stagné (-0,2%).

Les transferts des fonds des MRE et les recettes touristiques ont également enregistré des augmentations de respectivement 1,1% et 2% (chiffres à fin septembre 2014). Les entrées nettes d'investissements directs étrangers (IDE) ont augmenté de 2,6 pourcent, faisant suite à une performance exceptionnelle en 2013. En conséquence, les réserves nettes en devises ont augmenté pour atteindre l'équivalent de 4,8 mois d'importations estimées pour 2015. La Loi de Finances 2015 vise un déficit budgétaire de 4,3% du PIB.

Les perspectives à court et moyen termes continueront de dépendre de la poursuite de politiques macroéconomiques saines, y compris une consolidation budgétaire robuste, une politique monétaire prudente et une plus grande flexibilité

dans la gestion des taux de change. En conformité avec la nouvelle exigence constitutionnelle, le Gouvernement est déterminé à stabiliser le budget et réduire progressivement le déficit budgétaire à un objectif à moyen terme de 3 pourcent du PIB d'ici 2017 grâce à la mise en œuvre d'un ensemble de réformes. Les principales mesures comprennent : (i) la poursuite de la réforme du système de subvention universelle ; (ii) la mise en œuvre de la réforme de la fonction publique, notamment par l'introduction d'un plafond sur les dépenses de salaires et d'un nouveau système de rémunération ; (iii) l'accélération de la réforme fiscale et de la réforme des retraites ; et (iv) l'amélioration de l'efficacité des investissements publics. La Loi de finances pour 2015 a confirmé la stratégie du Gouvernement de poursuivre la réforme du système de subventions et de lancer les réformes de la retraite et du système fiscal. La Banque Centrale a également annoncé l'an dernier son intention d'adopter un mécanisme de taux de change plus flexible au cours des trois prochaines années.

En août 2012, le FMI et le Gouvernement ont convenu d'une ligne de crédits de précaution et de liquidités (LPL) de 4,12 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS) (environ 6,2 milliards de dollars EU). Lorsqu'il a achevé la troisième et dernière revue de la LPL en janvier 2014, le FMI a constaté que, malgré l'environnement extérieur défavorable et les conditions intérieures difficiles, la performance macroéconomique du Maroc s'est améliorée en 2013, soutenue par des engagements forts en matière de politique et de mise en œuvre, ainsi que par la garantie fournie par la LPL. Le 28 juillet 2014, le FMI a approuvé un nouvel accord de 24 mois pour le Maroc dans le cadre de la LPL pour un montant équivalent à 3,2 milliards de DTS (environ 5 milliards de dollars US). Le FMI a constaté que le Maroc a réussi à stabiliser l'économie et à améliorer les principaux indicateurs macroéconomiques et budgétaires grâce à " la solidité des fondamentaux économiques et d'une mise en œuvre solide des politiques ".

Le contexte politique général du Maroc

Dans le contexte des événements historiques qui ont balayé la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord au début de l'année 2011, le Maroc a engagé d'importants changements aux plans politique et social. Parmi ces initiatives figurent notamment le lancement par le roi Mohammed VI de la rédaction d'une nouvelle Constitution et la préparation d'une vaste série de réformes pour répondre aux revendications populaires en faveur d'une meilleure gouvernance et de l'amélioration des perspectives économiques.

La nouvelle Constitution est venue renforcer la séparation des pouvoirs et garantir de nouveaux droits sur le plan humain et social. Plus précisément, la Constitution introduit les réformes suivantes :

- i) Renforcement du rôle du Parlement à travers un pouvoir législatif accru et un plus grand contrôle du gouvernement ;

- ii) Élévation du rôle de Premier ministre au rang de chef de gouvernement, et proposition de celui-ci par le parti politique vainqueur des élections législatives ;
- iii) Renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif ;
- iv) Renforcement des droits des citoyens, y compris la participation du public et l'accès à l'information ;
- v) Renforcement des organes consultatifs et du contrôle des institutions, y compris l'Instance centrale de prévention de la corruption ;
- vi) Et mise en place d'un système de gouvernance démocratique et décentralisé grâce à une régionalisation d'envergure. Une section de la Constitution (articles 12 à 15) renforce les pouvoirs de la société civile et sa participation à la gestion des affaires publiques, répondant ainsi directement aux revendications populaires réclamant une amélioration de la gouvernance et de l'inclusion.

Le calendrier législatif est également ambitieux puisqu'il prévoit l'adoption de 20 lois organiques d'ici la fin de la législature.

Le gouvernement a mis au point un programme de réforme visant à établir un cadre de gouvernance plus ouvert et plus inclusif afin de renforcer le processus de développement et améliorer la prestation des services publics. Bien que de nombreux domaines couverts par ce programme ne soient pas nouveaux, le programme du gouvernement comprend un ensemble de mesures progressistes, renforcées par un appui politique renouvelé et un environnement plus favorable. Le programme gouvernemental 2012-2016, présenté au Parlement le 26 janvier 2012, repose sur cinq piliers : i) consolidation de l'identité nationale et de la cohésion sociale ; ii) État de droit et progression de la régionalisation et de la gouvernance ; iii) création d'emplois et développement économique ; iv) souveraineté nationale et développement social ; et v) amélioration de l'accès aux services sociaux pour tous les Marocains. Le programme gouvernemental se concentre sur un certain nombre de réformes de la gouvernance liées à la prestation des services publics, l'accès à l'information et la participation du public, la réforme budgétaire et la décentralisation. Il met un accent particulier sur le secteur de la justice.

La réforme budgétaire a pris un nouvel élan et est considérée comme l'un des principaux leviers de l'amélioration de la prestation des services publics et de la redevabilité du gouvernement par rapport à l'utilisation des ressources publiques. La réforme budgétaire qui sera consacré par la nouvelle Loi Organique des Finances (en phase finale d'adoption) est considérée comme essentielle : La classification programmatique du budget et l'introduction de perspectives budgétaires pluriannuelles sont considérées comme des moyens d'améliorer la nature stratégique de la politique budgétaire du gouvernement et d'améliorer l'efficacité des affectations. Le renforcement des liens entre les politiques publiques, les objectifs de performance et les crédits budgétaires devront améliorer la transparence et faciliter la surveillance parlementaire. L'introduction d'une approche de gestion basée sur les performances, où le gouvernement, les

ministères et les responsables de programmes s'engagent à atteindre des objectifs de performance et à faire rapport sur leurs réalisations, vise à renforcer la redevabilité de l'administration.

Certains principes, mécanismes et outils, prescrits par cette loi organique, devraient être transposés aux finances locales dans une loi du même ordre, notamment en ce qui concerne, la présentation des programmes d'investissement en projets et actions, la préparation d'un projet de performance, l'établissement d'un rapport annuel sur l'audit des performances, la tenue et la certification des états financiers annuels issus d'une comptabilité d'exercice, et l'adoption du caractère limitatif des charges du personnel.

Sur un autre plan, le gouvernement a déjà entamé la mise en œuvre des réformes qui permettront de réduire les subventions, refondre le système des retraites, doper la compétitivité, créer des emplois et améliorer la qualité des services dans des secteurs fondamentaux. Des mesures prometteuses ont déjà abouti à une baisse des subventions grâce à la mise en place d'un mécanisme d'indexation. Parallèlement à ces réformes, les priorités du pays portent sur l'amélioration des résultats dans les secteurs publics clés que sont l'éducation et la santé ainsi que sur les déficits de développement social et humain. L'économie marocaine est globalement performante et le Maroc est parvenu à faire baisser le taux d'extrême pauvreté à 0,3 % seulement.

Cependant, les indicateurs sociaux clés, dans des domaines tels que la santé et l'éducation, sont toujours nettement inférieurs à ceux de pays comparables. Le fossé entre le milieu urbain et rural est toujours aussi marqué : 70% de la pauvreté au Maroc est rurale. La réduction des inégalités sociales et des disparités dépend de l'amélioration de la qualité et de la couverture des services.

Le contexte de la Commune Urbaine d'Agadir (économie et administration)

Agadir (mot qui signifie « grenier collectif fortifié » en berbère), est une ville du sud-ouest marocain située sur la côte Atlantique à environ 500 km au sud de la ville de Casablanca la capitale économique du royaume du Maroc.

La ville d'Agadir est la capitale de la Région du Souss Massa-Draa ; elle est aussi le cheflieu de l'Agglomération du Grand Agadir qui est la cinquième agglomération urbaine au plan national de part sa population.

Sur le plan de l'organisation administrative du territoire, la ville d'Agadir relève du commandement territorial de la Préfecture Agadir Idaoutanane qui est le chef lieu de la Région Souss Massa Draa. Du fait de sa position de carrefour entre le Nord et le Sud, la ville d'Agadir a connu depuis le milieu des années 70 un développement économique important qui a induit une croissance démographique conséquente.

La ville d'Agadir occupe aujourd'hui une superficie urbanisée de 90 km². Le développement urbain y a été structurellement déterminé par son environnement naturel : Bordée au nord et à l'est par la barrière naturelle de la montagne et par le parc national du Souss Massa au sud, la ville se développe aujourd'hui sur la plaine le long de la rive nord de l'oued Souss et des grands axes routiers Marrakech et Essaouira.

Détruite quasi totalement le 29 février 1960 la ville d'Agadir a su négocier de façon remarquable sa reconstruction. Le tourisme, la pêche, l'industrie agroalimentaire, les services et l'université sont les piliers de son développement économique remarquable.

Une véritable approche de planification urbaine y a vu le jour qu'avec l'adoption en 1995 du Schéma Directeur d'Aménagement Urbain mis à jour et complété en 2010 par le Plan de Développement communal et du Plan de Déplacements Urbains.

Le raccordement récent (2010) de la ville au réseau autoroutier a permis de générer une nouvelle dynamique des investissements et de grands gains de productivité par son effet de désenclavement.

Caractéristiques sociodémographiques de la ville. La ville d'Agadir compte environ 465.000 habitants (cinquième agglomération urbaine du Maroc) et enregistre un accroissement de la population avec un taux de près de 3,7%. La taille moyenne des ménages est de 4 personnes. Le taux de natalité est de 18 (pour mille) et le taux de mortalité infantile de 40 (pour mille).

La ville d'Agadir présente une population scolarisée importante ; mais enregistre aussi un taux d'analphabétisme chez les jeunes de 15 à 24 ans qui s'élève à environ 13%.

La population active est constituée majoritairement de salariés du secteur privé (62%) et d'indépendants (17%). Les services, le commerce et l'industrie procurent plus de la moitié des emplois alors que les secteurs du BTP et l'agriculture y contribuent à hauteur de 10% chacun.

Dimensions socioculturelle dans la ville. La ville d'Agadir a connu ces trois dernières décennies une forte immigration qui s'est traduite - du fait d'un déséquilibre structurel entre une forte demande en logements et une offre inadéquate en termes de revenus des ménages - par la création de quartiers sous-équipés avec des risques d'exclusion sociale.

Dynamique de l'investissement dans la ville d'Agadir. De manière générale, Il ressort que les piliers classiques qui fondent l'économie de la région Souss Massa Draa sont les secteurs de :

- L'agriculture,
- Le tourisme (deuxième ville touristique du Maroc),

- La pêche (plus grand port de pêche du Maroc),
- Les services,
- L'immobilier,

L'immobilier et le tourisme ont représenté les secteurs qui ont drainé plus de 80% d'investissements dans la ville d'Agadir durant les dernières années.

Agadir est également le centre hospitalier et la ville universitaire des quatre régions du sud du Maroc.

Le programme de réformes des autorités communales

La CUA s'est dotée d'un Plan Communal de Développement (PCD) couvrant la période 2010 à 2016 à travers une approche participative de toutes les parties prenantes (services externes et société civile) et une radioscopie très fine de la monographie de la ville, des besoins de la population et des potentialités économique, géographiques et sociales.

Le PCD est construit en partant de la stratégie de la CUA axée sur le développement humain à travers des objectifs de (i) renforcement de la cohésion sociale, (ii) amélioration de la qualité des services aux citoyens, (iii) appui au tourisme et aux activités connexes, (iv) recherche de nouveaux sites pour abriter l'investissement et (v) institutionnalisation des nouveaux principes de gouvernance locale.

Le PCD se base également sur la Politique de la Ville, le Plan de Mobilité Urbaine et Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la ville (SDAU).

Le PCD s'intègre d'une part dans le Plan de Développement de la Région Sous Massa Dra et dans les stratégies sectorielles du pays dans une logique transversale de gestion territoriale (Vision 2020 pour le Tourisme, Plan Maroc Vert pour l'Agriculture, Plan Halieutis pour la pêche, INDH, Plan d'Urgence de l'Education Nationale, Pacte National de l'Environnement et du Développement Durable, Programme des Energies Renouvelables et de l'Efficacité Energétique, Maroc Numérique...).

Le PCD (2010-2016) a retenu les axes stratégiques suivants :

- Axe 1 : Intégration urbaine et sociale de quartiers sous équipés.
- Axe 2 : Tourisme et du développement durable.
- Axe 3 : Environnement, qualité de vie et services urbains.
- Axe 4 : Circulation et transports:
- Axe 5 : Développement intégré de la ville d'Agadir
- Axe 6 : Investissement public et privé.

Lors de la revue mi-parcours, l'actualisation du PCD (2014-2016) a fait ressortir les priorités suivantes :

- Renforcement de la cohésion sociale et de l'intégration harmonieuse des différentes composantes de l'espace urbain.
- Amélioration de la qualité des services publics fournis aux citoyens,
- Appui de la ville comme destination touristique par excellence.
- Recherche de nouveaux sites pour l'investissement et à amélioration du climat des affaires dans la ville.
- Promotion des principes de bonne gouvernance locale.
- Adoption de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables

Le programme de réformes de la Gestion des Finances de la Commune

La CUA est consciente que la mise en œuvre du PCD nécessite de disposer de ressources humaines performantes et de ressources financières suffisantes.

La CUA vise la modernisation et professionnalisation des services communaux à travers le déploiement d'un système de management à quatre composantes: l'Organigramme et le référentiel d'emploi et de compétence "REC", les manuels de procédures, les tableaux de bord et enfin le système d'information communal.

L'état des lieux des finances établi par la commune urbaine d'Agadir fait, quant à lui, ressortir des chantiers prioritaires : une optimisation de l'allocation des ressources, une bonne exploitation du potentiel fiscal et une stratégie pour apurer les montants importants de restes à recouvrer.

2.2 Description des objectifs budgétaires

Etant donné qu'il n'y a pas de classification sectorielle proprement dite, il n'est pas possible de fournir des indications sur les tendances de l'allocation sectorielle des ressources de la Commune.

L'équipe a procédé toutefois à une brève analyse des dotations budgétaires par classification économique pour 2013-2014. Cette analyse est assez générale compte tenu de la nature des données disponibles par chapitre. Ces chapitres incluent souvent plusieurs dépenses de classification économique différente (biens et services, transferts, autres dépenses). Elle permet néanmoins d'établir quelques tendances importantes qui caractérisent les dépenses durant la période considérée. L'analyse se base sur les données du tableau suivant :

**TABLEAU 2.1 : DOTATIONS BUDGÉTAIRES EFFECTIVES POUR 2012-2014
PAR CLASSIFICATION ECONOMIQUE**
(En % des dotations budgétaires totales et en KMAD)

DÉPENSES	2012	2013	2014
Fonctionnement	89%	89%	84,4%
- Charges de personnel	41%	39,5%	40,5%
- Eclairage public et points d'eau	14,4%	14,8%	13,3%
- Intérêts des emprunts	9,9%	9,2%	9,9%
- Ordures et déchets	8,2%	7,8%	9,5%
Investissement	11%	11%	15,6%
TOTAL	100%	100%	100%
Fonctionnement	327 606	347 481	356 572
- Charges de personnel	134480	137345	144 530
- Eclairage public et points d'eau	47 330	51 330	47 630
- Intérêt des emprunts	32 563	32 039	35 506
- Ordures et déchets	26 800	26 800	34 051
Investissement	40 655	51 300	66 129
TOTAL	368 261	389 781	422 701

Sources : Calculs de l'équipe à partir de données fournies par le Division du Budget, des Marchés et de l'Approvisionnement

Il ressort que la structure des dotations budgétaires effective de la CUA est stable entre 2012 et 2013 avec une prépondérance des dépenses de fonctionnement qui ont représenté 89% du montant total des dépenses. Ce pourcentage a légèrement baissé en 2014 en faveur d'une augmentation des dépenses d'équipement qui ont représenté 15% du total des dépenses de cette année.

Les composantes des dépenses de fonctionnement qui absorbent les $\frac{3}{4}$ du budget sont les charges du personnel, les charges d'éclairage public et les redevances de consommation d'eau, les intérêts des emprunts et les coûts payés à l'entreprise chargée de la collecte des ordures et de la gestion de la décharge publique.

La structure de ces composantes est également stable avec une part importante d'environ 40% dédiée aux charges du personnel. En valeur absolue les charges du personnel ont, cependant, augmenté de plus de 10 millions de dirhams entre 2012 et 2014 soit + de 7,5%.

2.3 Cadre institutionnel et cadre juridique de la CUA

2.3.1 Cadre institutionnel

Le découpage administratif et les organes de la commune

Confronté à une croissance démographique rapide et à des disparités sociales accrues, le Gouvernement du Maroc est en train de renforcer le développement municipal et urbain. Les collectivités locales territoriales regroupent 16 régions⁹, 75 provinces et préfectures¹⁰ (62 provinces et 13 préfectures), 221 communes urbaines et 1.282 communes rurales qui ont des conseils municipaux élus et un maire choisi parmi les membres du conseil.

Les compétences municipales comprennent la fourniture de services municipaux essentiels, y compris la fourniture d'eau potable et l'assainissement, la distribution électrique, la collecte et le traitement des déchets ménagers, l'éclairage public, les transports urbains, la gestion des abattoirs, des marchés, des centres socioculturels et sportifs, et des pompes funèbres. Elles sont également responsables des infrastructures de drainage. Le législateur a exigé des communes qu'elles développent systématiquement les fonctions de planification soit par des plans à moyen terme de planification participative des investissements (Plans Communaux de Développement) soit par des plans de prestation de services, comme pour la gestion communale des déchets ménagers. Cependant, la qualité de cette planification reste un défi de taille pour les communes.

Pour l'accomplissement d'une partie de leurs missions, en particulier celles relatives aux services publics marchands, les collectivités territoriales peuvent créer des établissements publics locaux, dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière ou prendre des participations dans le capital des sociétés anonymes. Les collectivités locales recourent aussi, de plus en plus, par voie contractuelle, au mode de la gestion déléguée des services publics dont elles ont la charge.

Concernant la CUA, ses affaires sont gérées, comme toutes les villes de moins de 500 000 habitantes, par un conseil élu de 55 membres qui lui-même élit, parmi ses membres, un président (le maire) et des vice-présidents, qui forment le bureau dudit conseil (composé du président et de 10 adjoints). Les compétences du Conseil Communal liées au domaine des finances et de la fiscalité comprennent :

- L'examen et vote le budget et les comptes administratifs,

⁹ Les Seize régions, dirigées chacune par un gouverneur (wali) nommé, ont des responsabilités dans les domaines du développement économique, de la planification régionale et de l'aide sociale.

¹⁰ Les provinces et préfectures existantes sont des entités administratives déconcentrées du Ministère de l'Intérieur qui sont dirigées par un gouverneur nommé et une assemblée locale élue par les membres des conseils municipaux concernés.

- Les décisions d'ouverture des comptes d'affectation spéciale, de nouveaux crédits, du relèvement des crédits et des virements d'article à article.
- La fixation, dans le cadre des lois et règlements en vigueur, les taux des taxes, les tarifs des redevances et des droits divers perçus au profit de la commune.
- Les décisions des emprunts à contracter et des garanties à consentir.

Le conseil communal se réunit obligatoirement quatre fois par an, en session ordinaire au cours des mois de février, avril, juillet et octobre.

Le Président du conseil communal est l'autorité exécutive de la commune. Le président, dans le domaine des finances :

- Exécute le budget et établit le compte administratif ;
- Prend les arrêtés fixant les taux des taxes, les tarifs des redevances et droits divers ;
- Procède à la conclusion et l'exécution des contrats d'emprunt ;
- Conclut les marchés de travaux, de fournitures ou de services ;

L'autorité de tutelle : Pour être exécutoires, les arrêtés à caractère réglementaire pris par le président du conseil communal sont revêtus du visa du ministre de l'intérieur ou sont délégués. Ne sont également exécutoires qu'après approbation par l'autorité de tutelle, les délibérations du conseil communal portant notamment sur les questions financières, fiscales et budgétaires.

Le conseil a également constitué des commissions pour l'étude des questions et la préparation des affaires à soumettre à l'examen et au vote de l'assemblée plénière notamment la commission chargée des questions budgétaires et financières.

Le personnel de la CUA comporte 1.586 personnes dont 175 cadres.

Données financières des Collectivités Territoriales

L'exécution des budgets des Collectivités Territoriales et de leurs groupements fait apparaître les données ci-après développées :

Charges et Ressources des Collectivités Territoriales (Période 2011-2013)¹¹

Montants en millions de dirhams

Postes	2011	2012	2013
---------------	-------------	-------------	-------------

¹¹ Source rapport annuel de la Cour des Comptes au titre de l'année 2013.

1- Recettes	29 149	28 746	31 796
1.1 Recettes gérées par les CT	5 819	6 284	6 986
Taxes locales et redevances diverses	3 056	3 392	3 903
Produit des services	789	775	849
Produit des biens	1 974	2 117	2 234
1.2-Ressources gérées pour le compte des CT	4 621	4 690	5 929
Taxe professionnelle	1 711	1 787	2 227
Taxe d'habitation	270	254	375
Taxe sur les services communaux	2 640	2 649	3 327
1.3-Ressources transférées	18 709	17 772	18 881
Part dans le produit de la TVA	17 343	15 871	16 902
Part des régions dans l'IS / IR	581	713	733
Fonds de concours	785	1 188	1 246
2- Dépenses ordinaires	17 664	18 249	19 900
2.1- Biens et services	16 950	17 462	19 055
Personnel	10 020	10 328	10 951
Autres biens et services	6 930	7 134	8 104
2.2-Intérêts de la dette	714	787	845
3- Solde ordinaire (1-2)	11 485	10 497	11 896
4- Solde des budgets annexes	28	28	30
5- Solde des comptes spéciaux	2 160	2 641	3 091
6- Solde global (3+4+5)	13 673	13 176	15 017
7- Emplois	11 592	12 708	11 884
7.1 Investissements	10 739	11 835	10 970
7.2 Remboursement du principal de la dette	853	873	914
8- Ressources	15 408	15 240	16 715
8.1 Solde global	13 673	13 176	15 017
8.2 Recettes d'emprunt	1 735	2 064	1 698
9- Excédent global (8-7)	3 816	2 532	4 831

En 2013, les recettes des Collectivités Territoriales, hors emprunts, ont atteint le chiffre record de 31,8 milliards de DH, contre 28,7 milliards de DH en 2012.

Pour le volet fonctionnement, les recettes couvrent la totalité des dépenses et dégagent un excédent destiné à couvrir les dépenses d'investissement. Cet excédent, dénommé « solde ordinaire » a atteint 11,9 milliards de DH en 2013, contre 10,5 milliards de DH en 2012.

L'investissement est passé de 11,8 milliards de DH en 2012, à près de 11 milliards de DH en 2013.

Il est important de signaler que les finances locales commencent à prendre de l'ampleur, par rapport à celles de l'Etat. C'est ainsi, qu'à titre illustratif, les dépenses ordinaires des collectivités territoriales représentent 19,9 milliards de MAD en 2013 et constituent l'équivalent de 8,7% des dépenses globales (celles de l'Etat et des collectivités territoriales), tandis que leurs dépenses d'investissement (11 milliards de MAD) représentent 19 % de celles de l'Etat.

Toutefois, s'agissant des dépenses d'investissement le taux de réalisation des prévisions budgétaires a plafonné en 2013 avec 57% contre 51% en 2012,.

Ce niveau assez modeste peut s'expliquer, principalement, par la faiblesse des structures organisationnelles et des systèmes d'information de gestion et par la pénurie des ressources humaines dédiées à la planification et au suivi des projets et, également, par la lourdeur et la complexité des processus administratifs relatifs à la préparation, la passation et l'approbation des marchés et contrats.

En 2013, les recettes des Collectivités Territoriales (CT) ont même enregistré le chiffre record de 31,8 milliards de dirhams, soit l'équivalent de 15,4% des recettes ordinaires de l'Etat.

Par ailleurs, les collectivités territoriales ont bénéficié de transferts financiers de l'Etat de l'ordre de 18,9 milliards de MAD en 2013.

S'agissant des ressources humaines, ces collectivités disposent d'un effectif de personnel de l'ordre de 150.000, soit l'équivalent du tiers de celui de la fonction publique de l'Etat.

Par ailleurs, l'encours de la dette financière, qui est totalement contracté auprès du Fonds d'Equipement Communal (FEC), a atteint environ 12.420 millions de DH à fin 2013, enregistrant, ainsi, une augmentation de 784 millions de DH par rapport à 2011. Ces chiffres expriment le sous-endettement des Collectivités Territoriales et une grande marge pour contracter de nouveaux emprunts destinés au financement de leurs investissements futurs.

2.3.2 Le cadre juridique de la gestion des finances locales

La Constitution de 2011 a instauré les principes sur lesquels devrait reposer l'organisation territoriale du Royaume, à savoir la libre administration, la coopération et la solidarité.

TABLEAU 2.2 : TEXTE CONSTITUTIONNEL

La Constitution comprend de nouvelles dispositions visant à donner plus d'autonomie de gestion aux régions en leur octroyant un gouvernement régional élu au suffrage direct (article 135), à accroître la participation du public afin d'améliorer la gouvernance locale (articles 136 et 139), et à renforcer la décentralisation financière (articles 141 et 142).

Le texte constitutionnel a prévu, dans son article 146, qu'une loi organique « (...) définira les règles de gouvernance relatives au bon fonctionnement de la libre administration, au contrôle de la gestion des fonds et programmes, à l'évaluation des actions et à la reddition des comptes ».

Un dispositif légal récent et spécifique aux collectivités territoriales régit leur fonctionnement. Ce dispositif est exhaustif. Pour l'évaluation PEFA de la gestion des finances de la CUA, la législation sus-mentionnée a été abondamment utilisée. D'autres textes annexes ont également été consultés et ont servi de référence à l'exercice. La totalité des textes légaux utilisés pour l'exercice sont présentés dans les tableaux ci-dessous :

TABLEAU 2.3 : PRINCIPAUX TEXTES JURIDIQUES REGISSANT LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

- Attributions et organisation du Ministère de l'Intérieur

Décret n° 2-97-176 du 14 chaabane 1418 (15 décembre 1997) relatif aux attributions et à l'organisation du ministère de l'intérieur tel qu'il a été modifié et complété par le décret n° 2-04-750 du 14 kaada 1425 (27 décembre 2005), le décret n° 2-05-1585 du 12 joumada 1428 (28 juin 2007) et le décret n° 2-08-159 du 19 moharrem 1430 (16 janvier 2009).

- Organisation des communes urbaines et rurales et leurs groupements

Loi n° 78-00 portant charte communale promulguée par le dahir n°1-02-297 du 25 rejeb 1423 (3 octobre 2002), telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi n°01-03 promulguée par le dahir n°1-03-82 du 20 moharrem 1424 (24 mars 2003) et la loi n°17-08 promulguée par le dahir n° 1-08-153 du 22 safar 1430 (18 février 2009).

Décret n° 2-03-136 du 21 moharrem 1424 (3 avril 2003) fixant le nombre des arrondissements, leurs limites géographiques, leurs dénominations ainsi que le nombre des conseillers communaux et d'arrondissement à élire dans chaque arrondissement tel qu'il a été modifié par le décret n° 2-08-735 du 2 moharrem 1430 (30 décembre 2008).

Décret n° 2-03-529 du 13 rejeb 1424 (10 septembre 2003) fixant le ressort territorial des préfectures d'arrondissements et les arrondissements qui en relèvent.

- Organisation des préfectures et des provinces

Loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales promulguée par le dahir n° 1-02-269 du 25 rejeb 1423 (3 octobre 2002).

Décret n° 2-09-321 du 17 jourmada II 1430 (11 juin 2009) fixant le nombre des membres des conseils préfectoraux et provinciaux.

- Organisation des régions

Loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région promulguée par le dahir n°1-97-84 du 23 kaada 1417 (2 février 1997).

Décret n° 2-09-319 du 17 jourmada II 1430 (11 juin 2009) modifiant et complétant le dahir n° 1-59-351 du 1er jourmada II 1379 (2 décembre 1959) relatif à la division administrative du Royaume).

Décret n° 2-97-246 du 12 rabii II 1418 (17 août 1997) fixant le nombre des régions, leur nom, leur chef-lieu, leur ressort territorial et le nombre de conseillers à élire dans chaque région ainsi que la répartition des sièges entre les divers collèges électoraux et la répartition entre les préfectures et provinces du nombre des sièges revenant aux collectivités locales tel qu'il a été modifié et complété par le décret n° 2-03-531 du 13 rejeb 1424 (10 septembre 2003) et le décret n° 2-09-322 du 17 jourmada II 1430 (11 juin 2009).

- Finances, comptabilité et fiscalité des collectivités locales

Loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements promulguée par le dahir n° 1-09-02 du 22 safar 1430 (18 février 2009).

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

Loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales promulguée par le dahir 1-07-195 du 19 kaada 1428 (30 novembre 2007) tel qu'elle a été modifiée et complétée par la loi n° 05-10, promulguée par le dahir n° 1-10-22 du 26 safar 1431 (11 février 2010).

La loi n° 39-07 édictant des dispositions transitoires en ce qui concerne certains taxes, droits, contributions et redevances dus aux collectivités locales, promulguée par le dahir n° 1-07-209 du 27 Décembre 2007.

- Responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics

Loi n° 61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics promulguée par le dahir n° 1-02-25 du 19 moharrem 1423 (3 avril 2002), telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi de finances n° 48-03 pour l'année budgétaire 2004 promulguée par le dahir n° 1-03-308 du 7 kaada 1424 (31 décembre 2003), la loi de finances n° 38-07 pour l'année budgétaire 2008 promulguée par le dahir n° 1-07-211 du 16 hija 1428 (27 décembre 2007) et la loi de finances n° 48-09 pour l'année budgétaire 2010 promulguée par le dahir n° 1-09-243 du 13 moharrem 1431 (30 décembre 2009).

- Gestion des services publics locaux

Loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics promulguée par le dahir n° 1-06-15 du 15 moharrem 1427 (14 février 2006).

Le texte de loi sur le fonctionnement des systèmes de marchés publics :

TABLEAU 2.4 : TEXTE SUR LES MARCHES PUBLICS

<p>Décret n° 2-12-349 du 8 jourmada I 1434 (4 avril 2013) relatif aux marchés publics</p> <p>Arrêtés du Ministère de l'Intérieur du 6 safar 1435 (10 décembre 2013) relatifs aux marchés des régions, provinces, préfectures et communes :</p> <ul style="list-style-type: none">- Cahiers des Clauses Administratives Générales,- Cahiers des Prescriptions Communes,- A la composition de la commission des appels d'offres et des jurys de concours,- Au comité de suivi des marchés,- Aux autorités compétentes pour approuver les marchés,- Fixant la liste des prestations pouvant faire l'objet de marchés négociés.
--

Autres textes :

TABLEAU 2.5 : LES DIVERS TEXTES CONCERNANT LES COLLECTIVITES LOCALES

<p>Loi n° 31-90 portant réorganisation du Fonds d'équipement communal promulguée par le dahir n° 1-92-5 du 5 safar 1413 (5 août 1992) tel qu'elle a été complétée par la loi n° 11-96 promulguée par le dahir n° 1-96-100 du 16 rabii I 1417 (2 août 1996).</p> <p>Principales dispositions concernant les collectivités locales contenues dans la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières promulguée par le dahir n° 1-02-124 du 1er rabii II 1423 (13 juin 2002) telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi n° 52-06, promulguée par le dahir n° 1-07-199 du 19 kaada 1428 (30 novembre 2007).</p> <p>Principales dispositions concernant les attributions de l'inspection générale de l'administration territoriale contenues dans le décret n° 2-94-100 du 6 moharrem 1415 (16 juin 1994) portant statut particulier de l'inspection générale de l'administration territoriale du ministère d'Etat à l'intérieur.</p> <p>Projet de Loi 130-13 relatif à la Loi Organique de la Loi de Finances.</p> <p>Projet de Loi 113- 14 relatif à la Loi Organique des Collectivités Locales.</p> <p>Guide pour l'élaboration du plan communal de développement (PCD) selon l'approche de planification stratégique participative. DGCL, juin 2008.</p>

Depuis la première Charte Communale de 1976, le Maroc a progressivement étendu l'autonomie juridique et administrative des collectivités territoriales (CT). Au cours des dix dernières années, en particulier à partir de la refonte d'envergure de la Charte Communale de 2002, ce ne sont pas moins d'une douzaine de lois et de nombreux décrets qui ont vu le jour, représentant chacun un pas vers plus de décentralisation.

Ces changements ont essentiellement permis d'éliminer une série de contrôles ex ante exercés par le Ministère de l'Intérieur et le Ministère des Finances.

Le processus de redistribution aux CT de 30% des recettes de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) a été rendu plus transparent. Les communes ont également été tenues de développer systématiquement des plans d'investissement à moyen terme (Plans de Développement Communaux).

La charte communale révisée en 2002 (Loi 78-00) a permis de :

- Renforcer le champ de l'autonomie locale par la redéfinition précise et complète de la sphère des responsabilités communales :
- **Les attributions propres** : La loi a établi une nouvelle catégorisation des compétences sous forme de sept blocs portant sur :
 - Le développement économique et social;
 - Les finances, la fiscalité et les biens communaux;
 - L'urbanisme et l'aménagement du territoire;
 - Les services publics et les équipements collectifs;
 - L'hygiène, la salubrité et l'environnement;
 - Les équipements et les actions socioculturels;
 - La coopération, l'association et le partenariat.
- **Les attributions transférées** : Lorsque l'intérêt général l'exige, l'Etat peut transférer certaines de ses attributions aux communes (éducation nationale, santé, formation professionnelle, formation des personnels et des élus, l'environnement, infrastructures et équipements d'intérêt communal...) sous réserve que tout transfert de compétences soit accompagné des ressources nécessaires à leur exercice;

Cette dernière catégorie de compétences n'a pas encore été transférée aux communes. Tout transfert dans ce cadre devant être accompagné d'un transfert de ressources nécessaires à son exercice.

- Alléger le poids de la tutelle à travers la limitation du nombre des actes soumis au contrôle préalable de légalité, la substitution partielle du contrôle de proximité à la tutelle centrale et la mise en place des contrôles à posteriori des Cours Régionales des Comptes ;

Les mesures retenues dans ce sens portent sur :

- La réduction des matières soumises au contrôle a priori;
- La réduction des délais d'approbation;
- La généralisation de la règle de motivation des actes de tutelle;
- Le renforcement du contrôle à posteriori;
- L'instauration du contrôle de proximité au lieu de la tutelle centrale;

- Le renforcement du contrôle juridictionnel et du contrôle des cours régionales des comptes.
- Codifier les règles de fonctionnement régissant les travaux de l'Assemblée et des organes qui en dépendent en ce qui concerne notamment le régime des sessions, l'établissement de l'ordre du jour, les modalités de vote et calcul de la majorité et la tenue des registres des délibérations ;
- Restaurer l'unité de la ville pour les grandes métropoles (plus de 500 000 habitants) qui sont depuis organisées sous formes de Communes Urbaines et d'Arrondissements se substituant aux anciennes Communautés Urbaines.

Par ailleurs, l'année 2008 a connu l'amendement de la charte communale dans certains domaines, à savoir : la gouvernance locale, l'administration locale, les outils de partenariat et la gestion du patrimoine communal.

Les points importants qui ont fait l'objet d'amendements concernent :

- La clarification d'une part entre les attributions du président du conseil communal et de son bureau et d'autre part entre celles de l'administration locale et la tutelle.
- La détermination des attributions du conseil de la ville et celles du conseil d'arrondissement. Ainsi, les attributions relatives à la police administrative sont confiées au maire et ma mise en place de la « conférence des présidents d'arrondissements ».
- Les fonctions administratives qui ont été confiées au secrétaire général rattaché directement au président de la commune. Le rôle du Secrétaire Général, désigné par le Ministre de l'Intérieur sur proposition du président de la commune, a ainsi été renforcé.
- La refonte des finances locales. En effet, la préparation du budget a été confiée au président de la commune avec une suppression du poste de rapporteur du budget. En plus dans le cadre de la globalisation des crédits, dans le cadre d'un budget modificatif, le président est en mesure de changer les dotations budgétaires de chapitre sans revenir aux débats du conseil. En outre, le président peut donner délégation de signature aux membres du bureau. De plus, les indemnités du président et des membres du bureau de la commune ont été augmentées et les fonctionnaires élus présidents de conseils communaux peuvent bénéficier de la mise à disposition afin de se consacrer au travail communal.
- La réforme des outils de partenariat par la création d'une entité privée chargée de la gestion du service public local à côté de la régie et de la gestion déléguée¹².
- La possibilité de créer entre les communes une communauté d'agglomérations gérées collectivement et susceptibles de partager et de transférer les compétences et les services vers un niveau intercommunal.

¹² Ces outils de partenariat ne sont pas mis en œuvre au sein de la CUA. La mission a identifié uniquement la RAMA comme mode de gestion des services publics au sein de la CUA

L'organisation financière des collectivités territoriales est encadrée par la loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités territoriales et de leurs groupements, promulguée par le Dahir n° 1-09-02 du 18 février 2009. Leur comptabilité est régie par le décret n° 2-09-441 du 3 janvier 2010 qui fixe les principes fondamentaux, les règles applicables à l'exécution des opérations de recettes et de dépenses et des opérations de trésorerie, les règles applicables à la comptabilité, au règlement du budget, à la reddition des comptes et au contrôle.

Les collectivités territoriales sont soumises, comme l'Etat, à des règles budgétaires communes obéissant aux quatre principes de base (i) d'annualité, (ii) d'universalité interdit l'affectation de ressources à des dépenses déterminées, (iii) d'unité et (iv) d'équilibre entre les recettes et les dépenses budgétaires.

Cependant, des mécanismes permettent d'atténuer l'application de ces principes en conduisant, à titre d'exemple, à une programmation pluriannuelle ou à une affectation de recettes à des projets particuliers. Il s'agit des autorisations de programmes (pluriannuelles), des budgets annexes et des comptes d'affectation spéciale.

La Loi sur l'organisation des finances locales modifiée en 2009 (Loi 45-08) a apporté des innovations allant dans le sens de :

- L'allègement de la tutelle par la limitation des actes soumis à l'approbation préalable, la précision de ses domaines et de son objet et par la suppression de la tutelle à priori exercée par le ministère des finances;
- L'assouplissement des règles et des procédures afférentes au cadre budgétaire pour consacrer l'autonomie des conseils et la responsabilité des ordonnateurs et permettre l'adaptation du budget en cours d'année;
- La rationalisation de la gestion des finances locales par :
 - L'encouragement à la réalisation de programmes pluriannuels inscrits dans le cadre du plan de développement communal ;
 - L'instauration de procédures et de mécanismes de règlement des situations de blocage résultant de la non- adoption du budget ou du refus de vote du compte administratif ;
 - L'inscription, dans un calendrier précis, des opérations de préparation, de vote et d'adoption du budget de manière à garantir son exécution au début de l'exercice budgétaire ;

Le financement des collectivités territoriales repose sur un système combinant la fiscalité locale, les dotations de l'État et les emprunts.

La loi a consacré le principe de partage du produit des impôts structurels de l'Etat, en transférant une partie aux CT dans les proportions suivantes :

- 30% du produit de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) ;

- 1% du produit de l'Impôt sur les Sociétés (IS);
- 1% du produit de l'Impôt sur le Revenu (IR).¹³

Dans l'ensemble, les revenus des communes ont régulièrement augmenté entre 2007 et 2014, grâce à la réforme de la fiscalité locale de 2008 mais surtout grâce au transfert d'une part importante des recettes de la TVA. À quelques exceptions près, les communes bénéficient de niveaux de revenus satisfaisants pour couvrir les charges liées à leurs mandats et finissent l'année avec des excédents budgétaires et un faible niveau d'endettement.

Les collectivités territoriales empruntent auprès du Fonds d'Équipement Communal (FEC) sous réserve de respecter les règles prudentielles à savoir l'obtention de l'accord préalable de l'autorité de tutelle, l'interdiction de recourir à de nouveaux emprunts pour rembourser les échéances passées et le mandatement d'office du service de la dette qui est considéré comme une dépense obligatoire.

Elles peuvent, également, mobiliser des fonds de concours auprès de l'État ou d'autres collectivités territoriales, dans le cadre de partenariats avec des associations ou avec le secteur privé.

¹³Les transferts de 1% au titre de l'Impôt sur les Sociétés et de 1% au titre de l'Impôt sur les revenus profitent uniquement aux régions. Une proposition de révision de ces taux à la hausse pour atteindre les 5% est intégrée dans les projets de réforme en cours.

3. Evaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques

HLG-1 Prévisibilité des transferts du Gouvernement Central

i) Variation annuelle entre le total des transferts réels du Gouvernement Central et le montant des estimations totales des transferts communiqué à la Commune pour l'élaboration de son budget (2011-2013)

La Commune Urbaine d'Agadir (CUA) ne reçoit que des dons du Gouvernement Central. Ces dons sont décidés par la tutelle (ministère de l'intérieur) sur la base d'une formule applicable aux municipalités. Ils sont de deux types : les transferts dont l'utilisation n'est soumise à aucune condition quant à l'affectation de la dépense telle la part dans le produit de la Taxe sur la valeur ajoutée ou TVA (10 50 10), et la Redevance sur les Recettes des Mandataires des Halles aux Poissons (40 10 30 40) de l'Agence Nationale des Pêches (ANP)¹⁴. Les autres transferts sont des transferts à affectation spéciale et incluent les Subventions de l'Administration Centrale (50 20 10), part dans le produit de la TVA (dotation spéciale) et les transferts au titre de la participation de l'Etat (50 30 21). Pour les trois années considérées l'écart des réalisations a été inférieur à 5% par rapports aux transferts inscrits dans le budget

TABLEAU HLG-1.1 : TRANSFERTS ANNUELS DU GOUVERNEMENT CENTRAL A LA CUA
(En MAD)

TYPES TRANSFERT	2011		2012		2013	
	Estimation	Réalisation	Estimation	Réalisation	Estimation	Réalisation
1. Part dans produit de TVA	52 263 000	52 215 152	54 926 000	54 926 000	60 519 000	60 519 000
2. Redevances sur les recettes des mandataires des halles aux poissons	12 000 000	10 778 451	11 000 000	13 105 527	11 000 000	13 354 333.
3. Part dans le produit de la TVA (Dotation spéciale)	3 475 500	3 475 500	0	0	9 000 000	9 000 000
4. Participation de l'Etat	0	0	0	0	9 000 000	9 000 000
Total	67 738 500	66 469 103	65 926 000	68 031 527	89 519 000	91 913 333
Réalisation/Estimation		98%		103%		103%

Sources : Division Budget, Comptes Administratifs, GID (2011-2013)

¹⁴ L'ANP est une agence autonome relevant du Gouvernement Central et travaillant sur tout le territoire

ii) Variation annuelle entre les estimations de transferts de dons et les transferts réels de dons (affectation spéciale)(2011-2013)

Les transferts à affectation spéciale réalisés durant 2011 et 2013 ont été identiques aux transferts inscrits dans le budget (Il n'y a pas eu de transferts à affectation spéciale en 2012).

TABLEAU HLG-1.2 : TRANSFERTS ANNUELS DU GOUVERNEMENT CENTRAL (AFFECTATION SPÉCIALE) A LA CUA
(En MAD)

TYPES TRANSFERT	2011		2012		2013	
	Estimation	Réalisation	Estimation	Réalisation	Estimation	Réalisation
1. Part dans le produit de la TVA (Dotation spéciale)	3 475 500	3 475 500	0	0	9 000 000	9 000 000
2. Participation de l'Etat	0	0	0	0	9 000 000	9 000 000
Total	3 475 500	3 475 000	--	-	18000 000	18 000 000
Réalisation/Estimation		100%		-%		100%

Sources : Division Budget, Comptes Administratifs, GID (2011-2013)

iii) Opportunité des transferts en provenance du Gouvernement Central (conformité avec le calendrier annuel de distribution des déboursements établi un mois au plus tard après le début de l'année fiscale de la Commune) (2011-2013)

Il n'y a pas de calendrier de déboursement pré- établi pour les transferts mentionnés dans le tableau HLG-1.1 ci-dessus. Pour la part dans le produit de TVA non conditionnelle (transferts le plus important), les versements à la CUA se font en deux tranches égales en juin et décembre de l'année de référence, généralement au début du mois. Ces échéances ont été respectées pour la période 2011-2013. Pour les autres transferts, il y a un seul versement, réalisé au mois de décembre (début du mois). Ces échéances ont été également respectées pour la période 2011-2013.

Indicateur	Note	Explication
HLG-1 Prévisibilité des transferts du Gouvernement Central	A	Méthode de Notation M1
i) Déviation annuelle entre le total des transferts réels du Gouvernement Central et le montant des estimations totales des transferts communiqués à la Commune pour l'élaboration de son budget	A	Les transferts de l'administration se trouvant à un échelon supérieur ont été pratiquement identiques aux estimations pendant la période 2011-2013 (Variation inférieure à 5%)
ii) Variation annuelle entre les estimations de transferts de dons et les transferts réels de dons	A	La variance des montants versés aux titres des dons d'affectation spéciale entre les réalisations et les estimations a été de 0% en 2011 et 2013.
iii) Opportunité des transferts en provenance du Gouvernement Central (conformité avec le calendrier annuel de distribution des déboursments établi un mois au plus tard après le début de l'année fiscale de la Commune)	A	Les transferts effectués ont été répartis de manière uniforme pendant chacun des trois derniers exercices (2011-2013).

3.1 Crédibilité du budget

PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

i) Différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires¹⁵ initialement prévues au budget (2011-2013)

Comme l'indique le tableau 3.1, la différence relativement élevée entre les dépenses primaires totales et celles inscrites au budget, 48% pour 2011, 42% en 2012 et 45% en 2013, est essentiellement attribuable à la différence élevée (plus de 60% sur les trois années de référence) entre les dépenses d'équipement réalisées et celles inscrites au budget. Cet élément est un élément structurel de la CUA qui ne traduit pas nécessairement un faible taux de réalisation des dépenses d'équipement mais plutôt le blocage depuis plusieurs années au niveau de l'exécution de plusieurs marchés. Selon la Division du Budget, des Marchés et de l'Approvisionnement, ces montants seraient de l'ordre de 200 millions de MAD. Les budgets correspondants de ces marchés seraient systématiquement transférés d'année en année et ceci depuis plusieurs années. Exclue cette anomalie au niveau du budget d'équipement, l'écart absolu entre les dépenses primaires courantes (de fonctionnement) est relativement bas. Pendant la période 2011-2013, cet écart est supérieur à 10% pour 2011 uniquement.

¹⁵ Les dépenses primaires font abstraction des dépenses au titre du service de la dette et celles liées à des projets financés sur des concours extérieurs. Au niveau de la CUA, il n'y a aucun projet financé sur des concours extérieurs

TABLEAU 3.1: ÉCARTS ENTRE LES DÉPENSES PRIMAIRES RÉELLES & LES DÉPENSES PRIMAIRES PRÉVUES AUX BUDGETS (DÉPENSES COURANTES ET DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT)
(En dirham et en %)

EXERCICES	DÉPENSES	BUDGETS (I)	RÉALISATIONS (II)	TAUX DE RÉALISATION (II)/(I)	ÉCARTS VALEUR ABSOLUE %
2011	Dépenses courantes (Hors intérêts sur la dette)	284 038 114	248 470 965	87%	13%
	Dépenses d'Équipement	502 114 773	163612 390	33%	67%
	TOTAL	786 152 887	412 083 355	52%	48%
2012	Dépenses courantes (Hors intérêts sur la dette)	294 779 960	273 626 709	93%	7%
	Dépenses d'Équipement	523 671 991	200 030 851	38%	62%
	TOTAL	818 451 591	473 657 560	58%	42%
2013	Dépenses courantes (Hors intérêts sur la dette)	315 441 300	289 792 310	92%	8%
	Dépenses d'Équipement	502 139 015	159 523 235	32%	68%
	TOTAL	817 580 315	449 315 545	55%	45%

Sources : Division Budget, Comptes Administratifs, GID (2011-2013). Voir également Annexe 1

Indicateur	Note	Explication
PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	Méthode de notation M1
(i) Différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget	D	La différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget dépasse les 40% pour chacune des trois années considérées (2011-2013)

PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels (2011-2013)

La variation de la composition de la dépense primaire pour les trois années de l'évaluation (2011-2013) a varié entre environ 20% et 30% (tableau 3.2). Cette variation est élevée. Elle est attribuable aux variations des dépenses d'équipement de deux chapitres budgétaires, essentiellement le Domaine des Affaires Sociales et le Domaine des Affaires Technique. C'est au niveau de ces deux chapitres que les blocages des marchés, mentionnés au PI-1 est le plus significatif.

TABLEAU 3.2: ÉCARTS DE L'EXECUTION BUDGETAIRE DE LA DEPENSE PRIMAIRE GLOBALE ET DE SA COMPOSITION EN POURCENTAGE DE LA DEPENSE PREVUE INITIALEMENT AU BUDGET

	2011	2012	2013
Écart global de la dépense primaire (a)	48%	42%	45%
Variation de la composition de la dépense primaire ¹⁶	20%	32%	29%

Sources : Annexe 1

ii) Montant moyen des dépenses imputées en fait à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années (2011-2013)

Les dépenses provisionnelles (réserve provisionnelle) sont prévues dans le budget au chapitre 50 20 intitulé Soutien par dépenses imprévues. Durant les trois dernières années (2011-2013), aucune dépense n'a été imputée à la réserve provisionnelle.

¹⁶ La variation est calculée comme étant la valeur moyenne pondérée de l'écart entre les dépenses effectives et les dépenses initialement prévues au budget, exprimé en pourcentage des dépenses prévues dans le budget sur la base de la classification par chapitre en utilisant la valeur absolue de la déviation (Source : Cadre de mesure de la performance PEFA, juin 2005, page 16)

Indicateur	Note	Explication
PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	D+	Méthode de notation M1
(i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels.	D	En 2011-2013 la variation dans la composition de la dépense a varié entre 20% et 32%
(ii) Montant moyen des dépenses imputées à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années.	A	Aucune dépense n'a été imputée à la réserve provisionnelle en 2011-2013

PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Bonne performance dans la collecte des recettes (2013). 1^{ère} commune au Maroc. Effort concerté entre la Trésorerie Préfectorale et le service Recette

i) Recettes intérieures réelles par rapport aux recettes intérieures initialement inscrites au budget (2011-2013)

Les recettes au Maroc sont réparties en recettes de fonctionnement et recettes d'équipement. Les recettes de fonctionnement incluent les transferts de l'Administration Centrale telle la part dans le produit de la TVA (10 50 10), et la Redevance sur les Recettes des Mandataires des Halles aux Poissons (40 10 30 40) de l'Agence Nationale des Pêches (ANP). Les recettes d'équipement incluent les excédents de recettes du budget principal (50 10 10), les Subventions de l'Administration Centrale (50 20 10), don à affectation spéciale (part dans le produit de la TVA, dotation spéciale) et les transferts au titre de la participation de l'Etat (50 30 21). Les recettes d'équipement incluent également les produits d'emprunts (50 40 10).

Pour l'évaluation de cet indicateur, les recettes mentionnées ci-dessus n'ont pas été prises en considération. Seules les recettes propres à la CUA sont couvertes en conformité avec la méthodologie¹⁷ et la législation en vigueur¹⁸. Parmi ces recettes propres, la Taxe sur les Services Communaux et la Taxe professionnelle sont parmi le plus importantes. A elles seules, elles ont représentées en moyenne annuelle 43% des recettes propres totales de la CUA durant la période 2011-2013¹⁹. Ces deux taxes, bien qu'étant des taxes propres revenant légalement à la CUA ne sont pas perçues par cette dernière. C'est la Direction Générale des Impôts (DGI) qui perçoit ces taxes pour le compte de la CUA et qui les verse ensuite au compte de la CUA au Trésor.

¹⁷ Secrétariat PEFA, *Directives Supplémentaires pour l'Application du Cadre PEFA aux administrations infranationales*, Wash DC, janvier 2013, page 16

¹⁸ Loi 47-06 relative à la Fiscalité Locale (2007), Titre I, Règles d'assiettes, pages 11-51

¹⁹ Calculs de l'Equipe PEFA à partir de données fournies par la Division du Budget, des Marchés et de l'Approvisionnement. Ces données proviennent du GID (Gestion Intégrée des Dépenses)

Les données utilisées pour l'évaluation proviennent du système intégré des dépenses (GID). Les prévisions de recettes pour l'exercice budgétaire (année n) se réalisent au niveau du Service de l'élaboration et de la programmation du budget (de la Division du Budget, des Marchés et de l'Approvisionnement) en se basant sur les réalisations de l'année en cours ($n-1$) et de l'année précédente ($n-2$).

TABLEAU 3.3: RECETTES RÉELLES (REALISEES) EN POURCENTAGE DES RECETTES PRÉVUES DANS LE BUDGET (En MAD)

Exercices	Budget	Réalisations	Taux de réalisation
2011	292 806 456	328 838 649	112%
2012	332 262 929	346 082 290	104%
2013	337 650 237	476 573 538	141%

Sources : GID, Division du Budget des marchés et de l'approvisionnement, Comptes administratifs pour 2011-2013.
Pour plus de détails voir annexe 1

Pendant deux années, 2011 et 2012, les recettes propres réalisées ont été modérément supérieures aux recettes inscrites au budget

Indicateur	Note	Explication
PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B	Méthode de notation M1
(i) Recettes intérieures réelles par rapport aux recettes intérieures initialement inscrites au budget	B	Les recettes intérieures réalisées ont été comprises entre 94% et 112% des recettes intérieures inscrites au budget durant au moins deux des trois dernières années (2011-2013)

PI-4 Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

Depuis le 1 janvier 2014 le Système intégré de gestion de la dépense (GID ou Gestion Intégrée des Dépenses) permet notamment de suivre toutes les phases de la dépense durant l'exécution budgétaire²⁰. En principe toute dépense ordonnancée et non payée dans les 45 jours constitue un arriéré de paiement. En 2012 et 2013, il n'y a pas eu

²⁰Le GID existe au niveau du Gouvernement Central depuis 2008. Il s'agit d'un projet financé par la Banque Mondiale.

d'arriérés de paiement et les montants ordonnancés ont été payés dans leur intégralité dans les 10 jours ouvrables maximum. Par ailleurs, compte tenu du niveau de trésorerie très confortable de la CUA, la mission n'a pas identifié de dépenses liquidées et non ordonnancées.

Le système GID ne fait pas le suivi de la date de l'ordonnement à la date à laquelle le paiement est dû. Il n'y a pas de suivi non plu en cas de non -paiement dû.

i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses

En 2012 et 2013 il n'y a pas eu d'arriérés de paiement (0% des dépenses totales)²¹.

ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses (fin des 2 dernières années fiscales)

Le système GID récemment mis en place en 2014 ne permet pas de calculer annuellement le stock d'arriérés c'est-à-dire que le système n'est pas conçu pour établir le montant des montants ordonnancés mais pas payés à échéance. Néanmoins pour les deux derniers exercices (2012 et 2013) pour lesquels l'information est disponible, il y a des données fiables sur le stock d'arriérés et ce stock est nul. Cette information a été corroborée par la Trésorerie Préfectorale à Agadir.

Indicateur	Note	Explication
PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	C+	Méthode de notation M1
(i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock	A	Il n'y a pas eu d'arriéré de paiement en 2012 et 2013
(ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses	C	Pour les 2 derniers exercices (2012 et 2013) il y a des données fiables sur le stock d'arriérés mais le système ne permet pas de calculer annuellement le stock d'arriérés

²¹ En 2012 les montants payés ont été équivalents aux montants ordonnancés de MAD 473 657 560 et en 2013 En 2012 les montants payés ont été également équivalents aux montants ordonnancés de MAD 449 315 545 (source: Division du Budget des Marchés et de l'Approvisionnement)

3.2 Exhaustivité et transparence

PI-5 Classification du budget

La nomenclature Budgétaire des Collectivités Locales et de leurs groupements est définie par la réglementation en vigueur²². Cette nomenclature est similaire à celle utilisée dans le budget de l'Etat qui est conforme aux dispositions de la législation²³: à l'intérieur, les dépenses sont présentées par chapitres, subdivisés en articles, paragraphes et lignes selon leur destination, leur objet ou leur nature, en distinguant les dépenses de personnel, de matériel et dépenses diverses et d'investissement.

La nomenclature budgétaire comprend, en recettes comme en dépenses, une classification fonctionnelle et économique, qui est sensée viser en particulier :

- L'uniformisation et l'harmonisation des budgets des collectivités locales avec le budget de l'Etat;
- L'amélioration de la transparence des opérations budgétaires en recettes et en dépenses;
- La prise en compte des opérations budgétaires des collectivités locales dans la comptabilité nationale ;
- L'amélioration des procédés de prévision, d'exécution, de suivi et de contrôle des budgets des collectivités locales ;
- Une meilleure exploitation économique des données budgétaires pour l'appréciation des performances.

La classification fonctionnelle prévue groupe les dépenses selon les domaines d'intervention des collectivités locales et indique les grandes fonctions assumées par ces entités, chose qui devait permettre en particulier, de suivre l'évolution des dépenses qui leur sont consacrées.

La classification économique quant à elle, vise un meilleur repérage économique de la dépense et de la recette. Elle devait permettre un meilleur suivi de l'évolution des budgets des collectivités locales et faciliter les études comparatives portant sur ces budgets.

Ce système de classification est utilisé uniquement par la CUA lors de la préparation des budgets communiqués à la Tutelle pour approbation. Les documents budgétaires utilisés par Conseil dans les phases de préparation, exécution et établissement des rapports budgétaires se basent sur la classification par chapitres, paragraphes et articles.

La mission a intégré les informations sur le dernier exercice budgétaire exécuté pour évaluer cet indicateur.

²²Note circulaire N° 128 du Ministère de l'Intérieur datée du 27 Août 2002.

²³Loi Organique relative aux Lois de Finances promulguée le 26 novembre 1998, art. 29

i) Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de la Commune (dernière année fiscale complétée)

La préparation et l'exécution du budget de la Commune Urbaine d'Agadir ne se base ni sur une classification économique conforme aux normes SFP ni sur classification fonctionnelle conforme au COFOG. En matière de classification, la CUA n'a aucune autonomie dans ce domaine. Elle doit impérativement se soumettre à la législation en vigueur dans la matière.

Indicateur	Note	Explication
PI-5. Classification du budget	D	Méthode de notation M1
(i) Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapport sur le budget de la Commune.		La préparation et l'exécution du budget reposent sur une classification différente des normes SFP et COFOG

PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

Le cadre PEFA évalue l'exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire sur la base de neuf (9) critères pour le dernier budget présenté au Conseil (budget de 2015).

La législation en vigueur stipule que : « *Le budget est présenté avec les documents nécessaires à son examen, à la commission compétente dans un délai n'excédant pas de 10 jours avant l'ouverture de la session relative à l'adoption du budget par le conseil. Les documents indiqués ci-dessus sont fixés par arrêté du ministre de l'intérieur²⁴* ». Mais cet arrêté prévu par ladite loi n'est pas encore pris.

Une circulaire annuelle²⁵ établie par le Ministère de l'Intérieur rappelant les règles et modalités de préparation des budgets des collectivités territoriales mentionne les documents devant accompagner les budgets annuels.

Dans ce cadre, la CUA fait accompagner son budget annuel transmis à la tutelle pour approbation par :

- Une note de présentation,
- La liste du personnel et un état des dépenses permanentes du personnel,
- Les situations des dépenses et recettes au 30 septembre de l'année en cours,
- Fiches de projets de la CUA,
- Prévisions de consommation de l'eau et de l'électricité,
- L'état des échéances de dettes à payer au FEC au cours de l'année N+1,
- La programmation pluriannuelle,
- Situation sur la gestion déléguée de la décharge publique,

²⁴ Loi n°45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements (18 février 2009), art. 16

²⁵ Circulaire du Ministère de l'Intérieur n°5533 en date du 3 octobre 2012

- Etat sur les conventions budgétisées,
- Le tableau des emplois/postes vacants
- Etat des jugements.

Cependant, ces documents ne sont pas communiqués de manière exhaustive au conseil communal lors de la séance de vote du budget.

Par rapport aux critères retenus par la méthodologie PEFA, il y a lieu faire les remarques suivantes :

- Critère d'information 1 : les hypothèses macro-économiques comprenant au moins les estimations de croissance, et les taux d'inflations et de change ne s'appliquent pas aux communes.
- Critère d'information 2 : le déficit budgétaire ne s'applique pas aux communes, la législation en vigueur²⁶ stipule que « *Le budget doit être équilibré dans chacune de ses parties* » ;
- Critère d'information 3 : le financement du déficit ne s'applique pas aux communes ;
- Critère d'information 4 : des informations existent seulement sur l'annuité de l'année N+1. l'état de tout le stock dette selon les années n'est pas disponible ;
- Critère d'information 5 : La CUA ne dispose pas de participations et les avoirs financiers concernent uniquement les soldes de la trésorerie. Ces informations ne sont pas incluses dans la documentation budgétaire.
- Critère d'information 6 : l'état d'exécution du budget est utilisé pendant la préparation budgétaire mais n'est pas fourni au conseil communal lors de l'examen du budget;
- Critère d'information 7 : les données sur l'exercice en cours existent, (9 premiers mois) au moment de la préparation budgétaire et sont fournis au conseil communal lors de l'examen du budget;
- Critère d'information 8 : les rubriques budgétaires existent et permettent de comparer le budget N et N-1 ;
- Critère d'information 9 : Les informations ne sont pas données sur les efforts en termes de politique fiscale et des mesures de politique prises

²⁶Loi n°45-08, déjà cité, art.6

Le tableau ci-dessous résume la situation de l'ensemble des critères d'information :

La mission a intégré les informations sur le dernier budget présenté au Conseil pour évaluer cet indicateur.

TABLEAU 3.4: INFORMATIONS CONTENUES DANS LA DOCUMENTATION BUDGÉTAIRE

Critères d'information	Applicabilité à la CUA	Situation	Satisfaction
1. Les hypothèses macroéconomiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change	Ne concerne pas la Commune urbaine d'Agadir.	Non applicable	Non applicable
2. Le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue	Ne concerne pas la Commune urbaine d'Agadir, le budget devant être voté en équilibre.	Non applicable	Non applicable
3. Le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue	Ne concerne pas la Commune urbaine d'Agadir, le budget devant être voté en équilibre.	Non applicable	Non applicable
4. Le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours.	Concerne la Commune urbaine d'Agadir.	L'information existe partiellement sur l'annuité N+1	Non
5. Les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours	Concerne la Commune urbaine d'Agadir.	Les soldes de Trésorerie ne sont pas joints à la documentation budgétaire	Non
6. L'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget	Concerne la Commune urbaine d'Agadir.	N'est pas fourni dans la documentation budgétaire	Non
7. Le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificatives ou le résultat estimé), présenté sous le même format que la proposition de budget.	Concerne la Commune urbaine d'Agadir.	Information fournie dans la documentation budgétaire	Oui
8. Le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées (se reporter à l'indicateur PI-5), y compris des données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent	Concerne la Commune urbaine d'Agadir.	les rubriques budgétaires existent dans la documentation budgétaire et permettent de comparer le budget N et N-1 ;	Oui
9. L'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense	Concerne la Commune urbaine d'Agadir.	N'est pas fourni dans la documentation budgétaire	Non

i) Part des informations citées ci-dessus dans la documentation budgétaire

La documentation budgétaire satisfait deux critères sur les 6 qui sont applicables à la Commune d'Agadir, 3 des 9 critères du cadre PEFA ne concernant pas la Commune d'Agadir.

Indicateur	Note	Explication
PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	B	Méthode de notation M1
(i) Part des informations parmi les 9 citées dans la documentation budgétaire la plus récemment émise par la Ville (pour être prise en compte dans l'évaluation, les informations requises pour chaque critère *doivent être remplies)	B	2 critères applicables sont satisfaits.

PI-7 Importance des opérations non rapportées de la Ville

Les dispositions législatives régissant l'organisation financière des collectivités locales et de leur groupements²⁷ énoncent que le budget comprend deux parties :

- La première partie décrit les opérations de fonctionnement tant en recettes qu'en dépenses ;
- La deuxième partie est relative aux opérations d'équipement; elle présente l'ensemble des ressources affectées à l'équipement et l'emploi qui en est fait.
- Le budget peut comprendre, en outre, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

Les comptes spéciaux retracent la prise en recettes des sommes affectées au financement prévisionnel d'une catégorie déterminée de dépenses et l'emploi donné à ces sommes.

La mission n'a pas identifié de budgets annexes au sein de la CUA.

²⁷Dahir portant loi n°1.76.584 et la loi n° 45.08

En ce qui concerne les comptes spéciaux de la CUA, ils sont détaillés comme suit :

Comptes spéciaux CUA	Admis	Prévisions
En Dirhams	2013	2014
<u>Compte d'Affectation Spéciale</u>		-
<u>Surtaxe d'abattage pour la bienfaisance</u>	450 000,00	450 000,00
<u>Compte de l'Initiative .Locale .Développement .Humain.</u>	3 500 000,00	2 625 345,00
<u>Compte de Dépenses sur Dotation</u>		
<u>Compte éclairage public/consommation</u>	33 000 000,00	34 000 000,00
<u>Compte points d'eau publics/consommation</u>	14 000 000,00	9 300 000,00
Total :	50 950 000,00	46 375 345,00

Ces comptes spéciaux sont préparés, approuvés, exécutés et contrôlés dans les mêmes conditions que celles prévues pour le budget et ne peuvent donc être considérés comme des opérations non rapportées au budget :

Conformément au cadre PEFA, les opérations non rapportées peuvent être catégorisées comme suit:

- Dépenses et recettes connues mais non intégrées dans le budget (opérations extrabudgétaires au sens propre ou opération financées par des bailleurs de fonds mais qui ne sont pas intégrées dans le budget) ;
- Dépenses qui échapperaient au circuit « normal » de la dépense de la CUA.

La mission a intégré les informations sur le dernier exercice budgétaire exécuté pour évaluer cet indicateur.

i) Niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées

La mission n'a pas identifié de dépenses extrabudgétaires non rapportées pour la dernière année fiscale complétée (2014).

ii) Les informations sur les recettes/ dépenses les projets financés par les bailleurs de fonds, qui sont incluses dans les rapports budgétaires

Il n'existe pas au sein de la CUA de projets financés par des bailleurs de fonds dont les ressources sont directement versées à la commune.

Indicateur	Note	Explication
PI-7 Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale de la Ville	A	Méthode de Notation M1
i) Niveau des dépenses extra-budgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds, qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires)	A	Le niveau des dépenses extra-budgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds), est peu significatif (inférieur à 1% des dépenses totales)
ii) Les informations sur les recettes/dépenses les projets financés par les bailleurs de fonds, qui sont incluses dans les rapports budgétaires	N/A	--

PI-8 Transparence des relations budgétaires intergouvernementales

Les affaires des communes urbaines sont gérées par un conseil communal. Des arrondissements, dépourvus de la personnalité juridique, mais jouissant d'une autonomie administrative et financière et dotés de conseils d'arrondissement y ont été créés depuis 2003²⁸.

La ville d'Agadir comptant moins de 500.000 habitants, la Commune Urbaine d'Agadir est la seule entité infranationale existante. Les arrondissements (regroupant Agadir, Anza, Tikiouine et Bensergao) qui existaient avant 2003 ont été intégrés dans la CUA et toutes leurs dépenses de la ville sont intégrées au budget de la Commune.

De ce fait les questions traitées par cet indicateur ne sont pas applicables.

i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées

NA

ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leur allocation

NA

²⁸ Loi 01-03 du 24 mars 2003 promulguée par le dahir n°1-03-82 modifiant la loi 78-10 portant Charte Communale promulguée par le dahir n°1-02-297 du 3 octobre 2002

iii) *Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles*

NA

Indicateur	Note	Explication
PI-8 Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	NA	Méthode de Notation M2
i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées	NA	Non applicable
ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leur allocation	NA	Non applicable
iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles	NA	Non applicable

PI-9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public

La mission a intégré les informations sur le dernier exercice budgétaire exécuté pour évaluer cet indicateur.

(i) *Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques*

Pour la dernière année fiscale complétée (2014), les communes procèdent (en conformité avec la Charte Communale²⁹) à la création et à la gestion des services publics communaux. Ces services comprennent notamment l'approvisionnement et la distribution d'eau potable, l'assainissement liquide, l'éclairage public ainsi que la collecte, transport, mise en décharge publique et traitement des ordures ménagères et des déchets assimilés.

Les conseils communaux peuvent décider des modes de gestion des services publics communaux, par voie de régie directe, de régie autonome, de concession ou de toute autre forme de gestion déléguée des services publics.

Le seul mode de gestion des services publics communaux par voie de régie ou de concession identifiée par la mission concerne la gestion de la distribution d'eau et de l'assainissement liquide dans le Grand Agadir (4 communes urbaines: Commune Urbaine d'Agadir, Commune Urbaine de Dcheira, Commune Urbaine d'Inezgane,

²⁹ Loi 78-00 Portant Charte Communale telle qu'elle a été modifiée par la Loi 01-03 et la Loi 17-08 (février 2009)

Commune Urbaine d'Aït Melloul et la Commune Rurale d'Aourir) est du ressort de la Régie Autonome Multi Services d'Agadir (RAMSA).

Il s'agit d'un établissement public à caractère industriel et commercial doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière³⁰.

LA RAMSA est soumis au contrôle financier de l'Etat et en raison du caractère communal de cet établissement public, sont approuvées également par le Ministre de l'Intérieur, les décisions portant sur les objets ci-après :

- Budget ou état de prévision d'exploitation et de premier établissement ;
- Bilan, comptes d'exploitation et de pertes et profits, affectation ou répartition des bénéfices ;
- Prise, extension ou réduction de participations financières ;
- conditions d'émission des emprunts, conditions de recours aux autres formes de crédits bancaires tels qu'avances ou découverts

La CUA est également représenté dans le conseil d'administration de la RAMSA.

Cependant, même si la CUA pourrait se trouver dans l'obligation d'assumer la responsabilité en cas de défaillance de la Régie, il n'y a pas de suivi formel de la performance et du risque budgétaire éventuel à travers l'examen des rapports budgétaires périodiques et les états financiers vérifiés.

(ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées

La deuxième composante ne s'applique pas du fait qu'il n'existe pas dans la ville d'Agadir d'entités infranationales à un échelon inférieur à celui sur lequel porte l'évaluation (c.à.d. la CUA).

³⁰Il a été créé conformément au décret 2/64/394 (29 sept 1964) aux Délibérations du syndicat de communes par l'Arrêté du Ministre de l'Intérieur n° 3402 en date du 16 octobre 1980

Indicateur	Note	Explication
PI-9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	D	Méthode de Notation M1
(i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques.	D	Les agences publiques autonomes identifiées ne font pas l'objet d'un suivi annuel ou le suivi assuré est largement incomplet.
(ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées	NA	--

PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires

Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle les principales informations budgétaires de la Commune Urbaine d'Agadir sont accessibles au public pour la dernière année fiscale complétée (2014). Pour noter cet indicateur, le cadre PEFA se base sur sept (7) éléments d'informations considérés essentiels pour le public.

La documentation budgétaire présentée au Conseil communal à l'occasion du vote du budget de la Commune Urbaine d'Agadir n'est pas mise à la disposition du public. Toutefois, les procès -verbaux des délibérations du Conseil communal comprenant les budgets ou les comptes administratifs votés de la Commune sont mis à la disposition de toute personne qui en fait la demande.³¹ De plus, les débats des sessions budgétaires du Conseil communal sont publics.

En outre et conformément à la législation en vigueur³², les délibérations sont affichées dans la huitaine, par extrait, au siège de la commune. Tout électeur de la commune a le droit de demander communication³³ et de prendre à ses frais copie totale ou partielle des délibérations.

Le budget est déposé au siège de la collectivité locale dans les quinze jours suivant son approbation..

Par ailleurs, la commune dispose d'un site web (www.agadir.ma), mais les documents budgétaires et les comptes administratifs n'y sont pas postés.

³¹ La CUA ne tient pas de statistiques précises de ces demandes et selon les informations obtenues le nombre des requêtes reçues par la CUA pendant la période sous revue n'est pas très important.

³² Charte Communale, déjà cité, art. 67

³³ Voir note 30

Les rapports intra-annuels sur l'exécution du budget ne sont pas disponibles bien que ces rapports sont importants dans le cadre du suivi de l'exécution budgétaire.

Les rapports de vérification externe effectués par la Cour Régionale des Comptes ne sont pas mis à la disposition du public en temps opportun. Le dernier rapport publié étant celui au titre de l'exercice 2012³⁴. En effet, Les rapports de la Cour des Comptes bien que publics ne sont pas disponibles dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification.

Quant aux attributions des marchés passés par la CUA, elles font l'objet d'un affichage dans les locaux de la commune et sont publiées dans le portail des marchés publics³⁵.

Les informations sur les ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base tels que l'eau, l'électricité, la collecte des ordures et les données sur les droits et redevances collectées ne sont pas mises à la disposition du public.

La mission a intégré les informations sur le dernier exercice budgétaire exécuté pour évaluer cet indicateur.

Le tableau suivant présente la situation des 7 critères au niveau de la CUA :

³⁴<http://www.courdescomptes.ma/fr/Page-27/publications/rapport-annuel/rapport-annuel-de-la-cour-des-comptes-2012/1-47/>

³⁵www.marchespublics.gov.ma

TABLEAU 3.5 - DISPONIBILITE ET PUBLICATIONS DE DOCUMENTS

Document/information	Moyen de publication	Critère satisfait?
<i>i) Documents de budget annuel présenté au Conseil communal.</i>	La documentation budgétaire présentée au Conseil communal à l'occasion du vote du budget communal n'est pas rendue publique au moment de sa présentation au Conseil.	Non
<i>ii) Rapports infra -annuel sur l'exécution du budget</i>	Les rapports infra-annuels d'exécution du budget communal ne sont pas rendus publics.	Non
<i>iii) États financiers de fin d'exercice</i>	Les délibérations du conseil et les comptes administratifs votés sont disponibles juste après les réunions des conseils (et donc le respect des standards de 6 mois) pour toute personne qui les demande.	Oui
<i>éiv) Rapports de vérification externe</i>	Les rapports de la Cour des Comptes bien que publics ne sont pas disponibles dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification.	Non
<i>v) Attribution des marchés</i>	Cette information est affichée au sein des communes après la réunion de chaque commission de jugement des offres et postée dans le portail des marchés publics de manière régulière (dans le respect des standards trimestriels).	Oui
<i>vi) Ressources mises à la disposition des unités de service de base</i>	Ces données ne sont pas accessibles au public.	Non
<i>vii) Les données concernant les droits et les redevances collectés sur les principaux services fournis</i>	Ces données ne sont pas accessibles au public.	Non

(i) Nombre de critères relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis

La Commune met à disposition du public 2 des 7 éléments d'information cités

Indicateur	Note	Explication
PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires	C	Méthode de Notation M1
(i) Nombre de critères relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis (pour être pris en compte, il faut que le critère relatif soit entièrement spécifié)	C	La Commune met à disposition du public 2 des 7 éléments d'information cités

3.3 Budgétisation fondée sur les politiques publiques

PI-11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

Conformément à la législation en vigueur³⁶, le projet de budget pour l'année à venir (n ou dernier budget approuvé par le Conseil) est présenté à la commission compétente (commission chargée de la planification, des affaires économiques, du budget et des finances) dans un délai n'excédant pas de 10 jours avant l'ouverture de la session relative à l'adoption du budget par le conseil. Le budget pour l'année à venir (n) est adopté par le conseil au plus tard le 15 novembre de l'année en cours (n-1) et présenté à l'approbation de l'autorité de tutelle au plus tard le 20 novembre (année n-1).

Par ailleurs, une circulaire d'orientation est transmise en octobre de chaque année par le Ministère de l'Intérieur aux présidents des conseils communaux rappelant les règles de préparation du budget et donnant des directives en la matière.

Cette circulaire qui a été reçue par la CUA au mois d'octobre contient les recommandations habituelles de confection du budget mais ne comprend pas :

- Une présentation du contexte économique et financier du pays et des collectivités locales,
- Des indications sur les transferts de l'Etat vers les collectivités locales prévus dans le budget (pour l'année n).
- Elle rappelle un certain nombre de directives pour la préparation du budget et mentionne la documentation devant accompagner les budgets. Elle comprend également des conseils pour la détermination des prévisions de recettes et des dépenses, notamment en ce qui concerne la masse salariale. Elle rappelle la nécessité de budgétiser les annuités d'emprunt dues au FEC.

De son côté, la Division des marchés, de l'approvisionnement et de l'élaboration du budget de la CUA, établit chaque mois de septembre des lettres circulaires adressées à toutes les autres divisions, au FEC, TGR, Direction Régionale des Eaux et Forêts, Office National de l'Eau et de l'électricité (ONEE) et à la RAMSA demandant communication des prévisions nécessaires à la préparation du budget.

Le calendrier budgétaire est pratiquement fixe d'une année à l'autre, à quelques jours près.

(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier

Sur la base des données sur le dernier budget adopté par le Conseil, Il existe un calendrier de préparation et de vote du budget clairement défini. Ce calendrier est respecté sur tous les budgets des dernières années. Le calendrier a permis de laisser six semaines au cours du dernier exercice budgétaire aux Divisions opérationnelles et

³⁶ Loi 45-08, déjà cité

aux services extérieurs pour établir leurs estimations détaillées. En effet, Au cours des trois dernières années les lettres circulaires ont été préparées respectivement le 4 septembre 2012, le 17 septembre 2013 et le 16 septembre 2014. Les réunions de la commission chargée de la planification, des affaires économiques, des finances et du budget ont été tenues respectivement le 19 octobre 2012, le 21 octobre 2013 et le 28 octobre 2014.

Le tableau ci-dessous présente les étapes du calendrier budgétaire de 2014 (n-1) pour le budget 2015 (n). Les informations détenues par ailleurs montrent que le dispositif était similaire pour les années précédentes.

TABLEAU 3.6 : CALENDRIER BUDGÉTAIRE

PÉRIODES	ACTIVITÉS
Septembre 2014	Lettre circulaire de la Division des marchés, de l'approvisionnement et de l'élaboration du budget
Octobre 2014	Réception de la Circulaire d'orientation du Ministère de l'Intérieur par la CUA .
Octobre 2014	Réunion de la commission chargée de la planification, des affaires économiques, du budget et des finances
07 novembre 2014	Réunion du Conseil Communal pour approbation du budget
19 décembre 2014	Approbation du budget par l'autorité de tutelle.

Source : Tableau des dates d'approbation des budgets et comptes administratifs préparé par la CUA.

(ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires

Sur la base des données sur le dernier budget adopté par le Conseil, les lettres circulaires de la Division des marchés, de l'approvisionnement et de l'élaboration du budget ont été préparées et communiquées à la mi-septembre soit avant la circulaire ministérielle de l'autorité de tutelle d'octobre. Elles ne présentent pas ni orientations pour la préparation des propositions budgétaires ni les plafonds des enveloppes budgétaires.

(iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus

L'approbation du budget dépend de l'autorité de tutelle qui prend sa décision en décembre. Pour ce qui concerne la CUA, sa responsabilité relève de la date du vote du budget qui a eu, ces trois dernières années, lieu entre fin octobre et mi-novembre. Il est donc considéré que « l'autorité législative » a approuvé le budget avant le début de l'exercice budgétaire, pour les années 2012 à 2014.

TABLEAU 3.7 : DATES DE VOTE ET D'APPROBATION DES BUDGETS 2012, 2013 et 2014

Exercices	Dates d'approbation du budget par le Conseil	Dates d'approbation du budget par Ministère de l'intérieur
2013	9 novembre 2012	27 décembre 2012
2014	31 octobre 2013	28 novembre 2013
2015	7 novembre 2014	19 décembre 2014

Source : Tableau des dates d'approbation des budgets et comptes administratifs préparé par la CUA.

Indicateur	Note	Explication
PI-11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	B	Méthode de Notation M2
(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	A	Il existe un calendrier budgétaire clair. Du fait que les lettres circulaires sont préparées à la mi-septembre ce calendrier laisse environ six semaines aux Divisions opérationnelles et aux services extérieurs pour établir leurs estimations détaillées.
(ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires	D	Les lettres circulaires émises par le Division des marchés, de l'approvisionnement et de l'élaboration du budget ne fixent pas les plafonds applicables à chaque unité ou domaine fonctionnel.
(iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus	A	Le conseil communal a approuvé le budget avant le début de l'exercice budgétaire pour les trois derniers budgets.

PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques

La mission communale s'est orientée vers la voie de la planification stratégique devenue une prérogative légale³⁷ qui a instauré le "Plan Communal de Développement (PCD)" en tant qu'outil de mise en œuvre des principes de la bonne gouvernance locale.

La logique du PCD renforce la position institutionnelle de la commune ; notamment en lui conférant la compétence de piloter le diagnostic territorial avec l'objectif fondamental d'identifier les forces, les faiblesses, les menaces et les opportunités de la ville et enfin,

³⁷ Loi 17-08, déjà cité, art. 36

de faire converger les visions des différents acteurs vers une stratégie territoriale horizontale unique, partagée et intégrée, méritant le qualificatif de projet de ville.

Par ailleurs, la législation³⁸ en vigueur prévoit que le budget soit établi sur la base d'une programmation triennale de l'ensemble des ressources et des charges de la collectivité locale. Les modalités d'élaboration de ladite programmation devaient être fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des finances.

Les programmes pluriannuels d'équipement découlant de la programmation triennale, cités ci-dessus, peuvent faire l'objet d'autorisations de programmes établies sur la base des excédents prévisionnels dans les conditions fixées par arrêté du ministre de l'intérieur.

La CUA a procédé à l'établissement de son premier PCD en 2010 couvrant la période 2010-2016 qu'elle a actualisé à mi-parcours sur la période restante (2014-2016).

Le PCD s'articule autour des axes stratégiques suivants :

- Renforcement de la cohésion sociale et de l'intégration harmonieuse des différentes composantes de l'espace urbain.
- Amélioration la qualité des services publics fournis aux citoyens,
- Appui de la ville comme destination touristique par excellence.
- Recherche de nouveaux sites pour l'investissement et à amélioration du climat des affaires dans la ville.
- Promotion des principes de bonne gouvernance locale.
- Adoption de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables

Par ailleurs, la documentation budgétaire de chaque année comprend, une programmation budgétaire triennale.

Cependant, les liaisons formelles et les processus de croisement entre le PCD, les budgets pluriannuels triennaux et les budgets annuels ne sont pas clairement définis et documentés au sein de la CUA. Il est donc difficile de déterminer les relations entre la programmation budgétaire adoptée et l'approche pluriannuelle glissante en absence de rapprochement formel entre d'une part le PCD et les budgets pluriannuels et d'autre part entre ce cadre budgétaire triennal et le budget annuel soumis au vote du conseil communal.

En outre, le PCD et les budgets triennaux ne font l'objet d'aucun rapport d'exécution annuel.

(j) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles

Pour les deux derniers exercices budgétaires exécutés, les différents programmes et actions à réaliser dans le cadre du PCD sont chiffrés et valorisés à la fois en terme de dépenses et de recettes. Ces prévisions de coûts ne sont, cependant, pas faites

³⁸Loi 45-08, déjà cité, art. 14 & art. 15

suivant les grandes natures de dépenses prévues par la nomenclature des comptes par nature utilisée pour la présentation et l'exécution du budget.

(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette

Aucune analyse de soutenabilité de la dette n'a été effectuée par la CUA au cours des trois dernières années (2011-2014). Les décisions d'emprunt engageant la garantie de l'Etat font l'objet d'étude et d'approbation par l'autorité de tutelle avant transmission du dossier au FEC.

(iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût

Des stratégies sectorielles existent depuis 2010 dans le Plan Communal de Développement. Cependant, elles ne sont pas assorties de coûts même pour le dernier exercice budgétaire exécuté.

(iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations des dépenses à moyen terme

Le processus formalisant les relations entre les budgets d'investissements et les estimations des dépenses à moyen-terme n'est pas suffisamment documenté lors de la préparation et vote des budgets annuels. Ceci a pour conséquence que dans la pratique la budgétisation des dépenses d'investissement et les estimations de dépense à moyen terme sont des processus distincts même pour le dernier exercice budgétaire exécuté.

Indicateur	Note	Explication
PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D	Méthode de Notation M2
(i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles	C	Des prévisions budgétaires globales glissantes pour des cycles renouvelables chaque année existent. Cependant, les liaisons formelles et les processus de croisement entre le PCD, les budgets pluriannuels triennaux et les budgets annuels ne sont pas clairement définis et documentés au sein de la CUA.
(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette	D	Aucune analyse de soutenabilité de la dette n'a été effectuée au cours des 3 dernières années.
(iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût	D	Des stratégies sectorielles ont été préparées (PCD), mais sans un état suffisamment précis des coûts liés aux investissements et aux dépenses de fonctionnement.
(iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations des dépenses à moyen terme	D	La budgétisation des dépenses d'investissement et les estimations de dépenses à moyen terme sont des processus distincts.

3.4 Prévisibilité et contrôle de l'exécution budgétaire

PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

La gestion de la fiscalité locale relève des attributions du Président du Conseil Communal conférées par la Charte Communale³⁹ qui précise que le Président du Conseil Communal « prend les arrêtés fixant les taux des taxes, les tarifs des redevances et droits divers, conformément à la législation et la réglementation en vigueur ».

Les différentes mesures introduites en la matière ont été couronnées par l'adoption d'une nouvelle législation régissant la fiscalité des collectivités locales⁴⁰.

La fiscalité locale compte 17 taxes réparties entre les communes (11 taxes), les préfectures et provinces (3 taxes) et les régions (3 taxes). Ainsi, et en vertu des dispositions de la loi précitée⁴¹, sont instituées au profit des communes les taxes suivantes :

- taxe professionnelle ;
- taxe d'habitation ;
- taxe de services communaux ;
- taxe sur les terrains urbains non bâtis ;
- taxe sur les opérations de construction ;
- taxe sur les opérations de lotissement ;
- taxe sur les débits de boissons ;
- taxe de séjour ;
- taxe sur les eaux minérales et de table ;
- taxe sur le transport public de voyageurs ;
- taxe sur l'extraction des produits de carrières.

Les taxes, droits et redevances (de l'ancienne loi 30-89) reconduits par la loi 39-07, au nombre de 13 et sont les suivants :

- Taxe sur la dégradation des chaussées,
- Taxe sur la légalisation des signatures et de certifications des documents,
- Droits d'abattage,
- Surtaxe d'abattage au profit de la bienfaisance,
- Droits perçus sur les marchés et lieux de ventes publics,
- Droit de fourrière,

³⁹ Charte Communale, déjà cité, art. 47

⁴⁰ Loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales promulguée par le Dahir n° 1-07-195 du 30 novembre 2007 et complétée par la loi 39-07 du 31 décembre 2007 qui reconduit l'application de la loi 30-89 en ce qui concerne certains droits redevances et taxes.

⁴¹Loi n° 47-06, art. 2

- Droit de stationnement sur les véhicules affectés à un transport public de voyageurs,
- Droits de l'état civil,
- La contribution des riverains aux dépenses d'équipement et d'aménagement,
- Redevance sur les ventes dans les marchés de gros et halles aux poissons,
- Redevance d'occupation temporaire du domaine public communal pour usage lié à la construction
- Redevance d'occupation temporaire du domaine public communal pour un usage commercial, industriel ou professionnel,
- Redevance d'occupation temporaire du domaine public communal par des biens meubles et immeubles liés à l'exercice d'un commerce, d'une industrie ou d'une profession.

Les instances communales disposent, pour certaines taxes, d'une liberté pour la fixation du tarif dans le cadre d'une fourchette établie par la loi.

Au regard du recouvrement, 3 taxes continuent à être gérées et recouvrées par l'administration fiscale pour le compte des communes. Il s'agit de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et de la taxe de services communaux. La taxe sur les services communaux et la taxe professionnelle représentent les principales taxes locales en termes de recettes fiscales.

Les redevables qui contestent tout ou partie du montant des taxes mises à leur charge doivent adresser leurs réclamations à l'ordonnateur dans un délai de six mois.

Si le redevable n'accepte pas la décision rendue par l'Administration ou à défaut de réponse de celle-ci dans le délai de six (6) mois suivant la date de la réclamation, il peut introduire une demande devant le tribunal.

Toutefois, cette réclamation ne fait pas obstacle au recouvrement immédiat des sommes exigibles et, s'il y a lieu, à l'engagement de la procédure de recouvrement forcé.

En cas de taxation suite à un contrôle fiscal, il est possible de recourir à une commission locale de taxation (présidé par un magistrat et comprenant des représentants des contribuables) pour statuer sur le dossier. Les décisions de cette commission locale de taxation peuvent faire de recours devant le tribunal administratif.

La fiscalité locale au sein de la commune urbaine d'Agadir se caractérise par les limites ci-dessous :

- ***Une faible maîtrise de l'assiette fiscale***

Cette faiblesse découle (de l'absence d'un recensement fiable et exhaustif des contribuables, de l'insuffisance au niveau de l'actualisation régulière des bases

imposables à travers des recouvrements et enfin de l'absence d'un contrôle efficace de la base imposable déclarée.

- **Des restes à recouvrer à apurer**

Un taux de recouvrement des taxes locales qui souffre de la situation des restes à recouvrer non apurés depuis plusieurs années.

La mission a pris en considération les informations actuelles au moment de l'évaluation pour noter cet indicateur.

(i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales

La fiscalité locale de la CUA est issue des deux lois 47-06 et 39-07 pour lesquelles il existe une circulaire préparé par la Direction Générale des Impôts et un Guide d'application publié par la DGCL. En plus, les taux et les bases d'imposition sont réglementés laissant peu de pouvoir discrétionnaire à la CUA. La législation et les procédures relatives à la plupart des catégories d'impôts, taxes, droits et redevances sont donc exhaustives et claires

(ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales, et aux procédures administratives y afférentes

La mission note les efforts de la CUA qui organise périodiquement des campagnes de sensibilisation et note cependant l'absence d'une stratégie de communication et de diffusion des obligations fiscales aux contribuables utilisant des moyens comme les brochures, l'affichage ou le postage dans le site internet de la CUA de notes circulaires à établir par la CUA pour mieux expliquer et vulgariser les modalités d'application. Par ailleurs, Il n'y a pas à la CUA un service d'accueil (dédié) des contribuables et destiné à fournir des explications sur les divers types d'obligations fiscales.

(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions de l'administration fiscale

Le mécanisme de recours en cas de réclamation auprès de l'ordonnateur n'est pas équilibré compte tenu qu'il ne peut être introduit que dans une période de 6 mois à partir de la date de la taxation. En cas de non résolution du litige, le contribuable ne dispose que du recours directement au tribunal dans un délai de 30 jours. En plus l'introduction de l'action devant le tribunal n'arrête pas le recouvrement forcé des droits émis.

Ainsi la possibilité de recours devant une commission plus indépendante comme la Commission Locale de Taxation (présidé par un magistrat et comprenant des représentants des contribuables) n'est pas toujours possible puisque cette Commission n'est compétente que pour les notifications issues uniquement d'un contrôle fiscal.

Dans le cas de la CUA, la Commission Locale de Taxation de la ville d'Agadir n'est pas fonctionnelle compte tenu de l'absence de contrôles en matière de fiscalité locale. Bien

que les bases légales des mécanismes de recours existent, en absence de recours effectifs pendant la période sous revue, il n'a pas été possible pour la mission d'évaluer de manière précise le degré d'efficacité, de transparence et le niveau d'équité du système de recours.

Indicateur	Note	Explication
PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	C+	Méthode de Notation M2
(i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales	B	La législation et les procédures relatives à la plupart des catégories d'impôts, taxes, droits et redevances sont exhaustives et claires et donnent des droits discrétionnaires limités au président de la commune.
(ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales, et aux procédures administratives y afférentes	C	Les contribuables ont un accès possible à certaines des informations sur les obligations fiscales et les procédures administratives concernant des catégories limitées d'impôt et de taxes. Les informations diffusées ne sont pas mises à jour régulièrement et l'accès n'est ni exhaustif, ni convivial, et la connaissance est mal partagée.
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière	C	Un mécanisme de recours existe mais a besoin d'être remanié pour en garantir l'équité et l'efficacité.

PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane

Le dispositif en place n'est pas adapté compte tenu de la structure des services financiers et du nombre limité du personnel dédié à la matière (22 personnes) et du recours à la liquidation des taxes manuellement en l'absence d'un système informatique permettant notamment l'immatriculation des contribuables.

Ces efforts de recensement fiscal et de contrôle coordonné pourraient certainement avoir un impact sur l'évolution des recettes fiscales.

La commune exerce des prérogatives en matière d'assiette, de recouvrement, de contrôle et de contentieux des taxes. Un taux de majoration de 100% peut être appliqué au lieu de 15%, quand la mauvaise foi du contribuable est établie.

Le défaut de déclaration, la déclaration tardive, l'insuffisance de déclaration, le défaut de paiement ou l'insuffisance de paiement des taxes régies par la loi 47-06, les sanctions sont (comme pour les taxes de l'Etat) de 15% du principal de la taxe concernée.

Le paiement tardif de ces taxes est également sanctionné par une pénalité de 10% et une majoration de 5% pour le premier mois de retard et de 0,50% par mois ou fraction de mois supplémentaire

Le cadre juridique ne prévoit pas les sanctions citées ci-dessus en ce qui concerne les taxes, droits et redevances gérés par la loi 39-07.

Il est à préciser que la mission a pris en considération les informations actuelles au moment de l'évaluation pour noter cet indicateur.

i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables

Les procédures d'immatriculation des contribuables auprès de la commune ne sont pas en place compte tenu de l'absence d'un système informatique dédié et d'un recensement à fréquence annuelle. Toutefois, des enquêtes inopinées de contribuables potentiels sont conduites par les services financiers de la CUA.

ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale

Les majorations de 15% des droits en cas de défaut d'immatriculation, défaut de déclaration ou de retard de déclaration et les pénalités de retard de paiement de 15% et une majoration de 5% pour le premier mois de retard et de 0,50% par mois ou fraction de mois supplémentaire sont suffisamment élevés pour avoir un effet dissuasif. Ces sanctions sont bien applicables de manière effective et systématique pour les taxes locales régies par la loi 47-06 qui représentent l'essentiel des recettes fiscales de la CUA. Le calcul de ces pénalités est généré et mis à jour mensuellement de manière automatique par le système informatique au niveau des perceptions (sans intervention humaine) et toute remise gracieuse ou annulation des pénalités nécessite une procédure nécessite des habilitations soit de l'échelle locale, régionale ou nationale en fonction des montants en jeu.

iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal

La mission note l'absence de contrôles fiscaux initiés par la CUA à ce jour. Par ailleurs l'équipe PEFA n'a pu obtenir la synthèse des résultats des enquêtes notamment sur les fraudes qui seraient effectuées par la CUA.

Indicateur	Note	Explication
PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	C+	Méthode de Notation M2
(i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables	C	Les contribuables sont immatriculés dans des bases de données qui peuvent ne pas être systématiquement et logiquement liés. Les liens avec les autres fonctions d'immatriculation et d'octroi de licences sont faibles, mais compensés par des contrôles occasionnels des contribuables potentiels.
(ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non -respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale	A	Les pénalités prévues pour les cas de contraventions sont suffisamment élevées pour avoir un effet dissuasif et administrées de manière systématique. Ces pénalités sont appliquées de manière effective et systématique.
(iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal	D	Les contrôles fiscaux et les enquêtes sur les fraudes sont effectués de manière peu

		systematique, voire pas du tout.
--	--	----------------------------------

PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales

Conformément à la législation en vigueur⁴², les opérations ci-dessous sont, effectuées par le comptable public :

- L'encaissement des droits au comptant et des taxes déclaratives;
- La prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes émis par les ordonnateurs et les diligences nécessaires pour le recouvrement des recettes;
- La conservation des fonds et valeurs;
- Le maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités;
- La tenue de la comptabilité et de la centralisation des opérations de recettes ;

Les comptables publics chargés de ces opérations sont :

- Les percepteurs communaux qui en leur qualité de comptables rattachés aux trésoriers communaux, sont chargés d'assurer le recouvrement des droits, taxes et redevances prélevés par les collectivités locales.
- Les régisseurs sont chargés d'opérations d'encaissements ou de paiements.

Le recouvrement des créances des collectivités locales est effectué dans les conditions fixées par la loi⁴³.

« Après chaque arrêté de fin de mois, le trésorier payeur est tenu de notifier à l'ordonnateur, avant le 10 du mois suivant, une situation résumée des opérations de recettes et de dépenses et une situation consolidée des disponibilités⁴⁴ »

i) Taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires)

Les arriérés d'impôts et de taxes représentent des montants très importants totalisant respectivement 355 millions de MAD et 436,6 millions de MAD au 31 décembre 2012 et 31 décembre 2013. Ces arriérés d'impôts sont en croissance d'année en année. Ces montants représentent plus du tiers du montant des recettes réalisées au cours des deux derniers exercices. Ils se composent essentiellement, d'arriérés de la taxe d'édilité, de la taxe sur les services communaux, de la patente et de la taxe professionnelle.

Le total des recettes réalisées en 2012 et 2013 se sont élevées à respectivement 1.053 MMAD et 1286,6 MMAD. La situation budgétaire de la CUA établie par la

⁴² Décret n° 2-09-441 du 3 janvier 2010 sur la comptabilité portant règlement de la comptabilité publique des collectivités locales et de leurs groupements,

⁴³ Loi n° 15-97 du 3 mai 2000 formant code de recouvrement des créances publiques et la loi n° 47-06 du 30 novembre 2007 relative à la fiscalité locale, déjà cité.

⁴⁴ Décret du 3 janvier 2010, déjà cité, art. 133

Trésorerie Générale du Royaume qui a été communiquée à la mission ne distingue pas entre les encaissements sur les rôles ou ordres de recettes de l'année considérée et celles qui concernent les restes à recouvrer. De ce fait, il n'est pas aisé de mesurer les efforts réalisés au niveau de l'apurement des restes à recouvrer émanant des gestions précédentes.

Le taux de recouvrement annuel des ces arriérés, relativement faible est donc appréhendé indirectement à travers le taux de recouvrement global de l'année :

TABLEAU 3.8 : RECOUVREMENT DES ARRIÉRÉS

	2012	2013	2014
(1) Stock d'arriérés en début d'exercice en MMAD	315	355	436,6
(2) Recouvrement durant l'exercice	1.053	1.287	Non disponible
(3) Total des recettes à recouvrer y compris les arriérés	1.409	1.723	"
Taux de Recouvrement (=2/3)	74,7%	74,7%	"

Source : Données fournies par la Trésorerie Générale du Royaume (TGR)

ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt

La mission a noté au moment de l'évaluation que les paiements des contribuables se font soit :

- Directement auprès de l'un des trois percepteurs qui dépendent du Trésorier Régional en ce qui concerne les impôts dont la gestion est confiée à la Direction Générale des Impôts (Taxe sur les services communaux, taxe professionnelle et taxe d'habitation).
- Auprès du régisseur de la commune ou de l'un de ses préposés pour les autres impôts, redevances et droits.

Les paiements, se font dans ces cas, dans la CUA ou dans l'une des trois antennes situées à Anaza, Bensergaou et Tikiwine ou dans les différents points de collectes (la gare routière, les musées, les souks...).

Le régisseur centralise chaque jour la recette qu'il gère et celle encaissée par ses préposés. Il procède au versement tous les jours des espèces et chèques reçus directement de même que les espèces reçues des autres points de paiements dans le compte de la CUA auprès à la Trésorerie Générale Régionale.

iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes

Dès l'arrêté des écritures du mois, et au plus tard le 8 du mois suivant, le comptable principal notifie à l'ordonnateur concerné le montant des recettes réalisées au cours

du mois écoulé, au moyen d'un certificat global de recettes appuyé des justifications requises, aux fins d'émission d'un ordre de recette de «régularisation» au titre du mois de constatation de la recette. L'émission, par l'ordonnateur, dudit ordre de recette doit intervenir avant le 15 du mois qui suit⁴⁵.

Dans le cas de la CUA, la mission a constaté au moment de l'évaluation un retard dans les opérations de rapprochement entre le trésorier et le régisseur⁴⁶.

Par ailleurs, les opérations de rapprochement concernent uniquement les recettes et ne couvrent pas systématiquement les arriérés et les informations sur les évaluations de l'impôt, des taxes et droits.

Indicateur	Note	Explication
PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales	D+	Méthode de Notation M1
(i) Taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au cours de l'exercice donné	D	Le taux moyen de recouvrement des créances au titre des deux plus récents exercices était de 60 à 75% et le montant total des arriérés d'impôt est significatif. Mais le gonflement du stock en fin d'année suggère la note D
(ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt et taxes recouverts par les administrations fiscale	A	Toutes des recettes fiscales sont versées dans les comptes gérés par le Trésor ou les transferts au Trésor sont effectués tous les jours.
(iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor	D	Le rapprochement complet des évaluations d'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts ne se fait qu'annuellement ou se fait avec un retard de plus de 3 mois.

PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

Cet indicateur et ces composantes couvrent la dernière année complétée avant l'évaluation (2013)

i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie

⁴⁵Article 43 du Décret n° 2-09-441 du 3 janvier 2010 portant règlement de la comptabilité publique des collectivités locales et de leurs groupements

⁴⁶ A titre d'illustration la situation des recettes du mois de juillet 2014 a été communiquée par bordereau par la Trésorerie préfectorale d'Agadir au Président de la CUA en date du 02 janvier 2015.

a CUA a une excellente trésorerie avec un excédent de 400 millions de MAD d'année en année depuis plus de cinq ans. A cela s'ajoute les transferts de 60.5 millions (2013), part de TVA du Gouvernement Central. L'excédent mentionné et les transferts représentent un montant supérieur aux dépenses réalisées en 2013 (449.3 million de MDA). Les montants mentionnés constituent les prévisions de flux de trésorerie. Une actualisation régulière de ces prévisions ne s'avère pas nécessaire car les montants mentionnés sont fixes (ils ne varient pas pendant l'année) et suffisants pour couvrir la totalité des dépenses. C'est la Trésorerie Préfectorale à Agadir qui gère cette situation.

ii) Fiabilité et fréquence des informations fournies en cours d'exercice aux services

Bien qu'il n'existe pas de procédure formelle d'échange d'information entre la CUA et la TGR appliquée pendant la période sous revue, la mission n'a constaté de risque sur la disponibilité des fonds. En effet, compte tenu de la bonne trésorerie à Agadir, les diverses entités de la CUA peuvent planifier et engager des dépenses pour une période d'au moins six mois à l'avance en conformité aux dotations budgétaires à cause de la disponibilité de fonds pour couvrir les dépenses.

iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires

Les modifications du budget des communes (et de la CUA) sont règlementées par la législation en vigueur⁴⁷. En conformité à cette législation, le budget peut être modifié en cours d'année notamment par l'établissement de budgets modificatifs. Les modifications du budget doivent intervenir dans les mêmes formes et conditions suivies pour son adoption et son approbation, à l'exception des cas de modifications sous forme de virements de crédit de fonctionnement à l'intérieur du même article qui peuvent être opérés par décision du président du conseil sans délibérations du conseil. Quant aux virements des crédits de fonctionnement, à l'intérieur du même chapitre, ils peuvent être opérés par décision du président du conseil après délibérations du conseil.

En 2013, dernière année pour laquelle les données sont disponibles, il n'y a pas eu de modifications du budget global. Par contre il y a eu de nombreux virements de crédits de fonctionnement au sein du même article⁴⁸ : par exemple du 10 20 11 (traitement et indemnités permanentes du personnel titulaire et assimilé) au 10 20 12 (salaire et indemnités permanentes du personnel non titulaire) pour un montant d'environ pour un montant d'environ 1.1 million de MAD; par exemple du 20 20 12 (allocations aux clubs sportifs), du 20 20 22 (participation aux frais de fonctionnement de terrains de sport),

⁴⁷ Loi 45-08 relative à l'Organisation des Finances des Collectivités Locales (2009), Titre III, Chapitre Premier, Modification du Budget, Art. 28, alinéa 2.

⁴⁸ La totalité des données qui suivent ont été fournies par la Division du Budget, des Marchés et de l'Approvisionnement de la CUA

du 20 20 24 (achats d'article de sport) au 20 20 23 (participation aux frais de fonctionnement des complexes sportifs) pour un montant d'environ 96 000 de MDA; par exemple du 30 20 13 (entretien courant des générateurs) et du 30 20 14 (achat de matériel d'entretien) au 30 20 11 (entretien et réparation courants des réseaux et installation d'électricité) et au 30 20 12 (entretien courants des ouvrages d'électricité publique) pour un montant de 200 000 de MAD ; par exemple du 50 10 11 (remboursement aux particuliers) au 50 10 12 (remboursement aux entreprises) pour un montant de 1.5 million de MDA. Pour le budget d'équipement, il y a eu des désaffectations de l'ordre de 3 million de MAD en 2013.

Dans l'ensemble il y a de nombreuses modifications (2013) mais pour des montants relativement limités, représentant moins de 2% du budget réalisé. Il convient de signaler que ces modifications ont été effectuées de manière transparente.

Indicateur	Note	Explication
PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	B+	Méthode de Notation M1
(i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie	A	Les montants excédentaires de la CUA et les transferts (TVA) du Gouvernement Central constituent les prévisions de flux de trésorerie. Ces montants sont fixes et suffisants pour couvrir la totalité des dépenses. Une actualisation ne s'avère pas nécessaire.
(ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux services sur les plafonds d'engagement de dépenses.	A	Les entités peuvent planifier et engager des dépenses pour une période d'au moins six mois à l'avance en conformité aux dotations budgétaires.
(iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des services	B	Les modifications du budget des communes (et de la CUA) sont règlementées par la législation en vigueur. En 2013 il y a eu plusieurs ajustements budgétaires effectués de manière relativement transparente pour des montants peu significatifs

PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties

i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette

Au moment de l'évaluation (janvier 2015), la CUA a un seul créancier, le FEC le Fonds d'Équipement Communal et ceci facilite la gestion de la dette interne (il n'y a pas de dette externe) dont les données sont complètes et mises à jour chaque mois.

Un rapprochement entre les données du FEC et la comptabilité de la dette de la CUA se réalise une fois par année. Chaque année (année $n-1$ précédant l'année de l'exercice budgétaire ou année n) dans la documentation budgétaire un rapport exhaustif sur le service de la dette (incluant le stock de la dette) figure avec le projet de budget.

ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie

Au moment de l'évaluation (janvier 2015) la CUA détient un seul compte à la Trésorerie Générale du Royaume (TGR) au nom du Trésorier Préfectoral qui est en fait un sous compte du compte 10 -01, compte unique du trésor. Le compte du Trésorier Préfectoral a un RIB Particulier. Le solde de trésorerie est le solde de ce compte qui est disponible en temps réel. Le Trésorier Préfectoral reçoit des états de comptes mensuels. Avec un appel téléphonique il peut s'il le désire s'informer du solde du compte en temps réel.

iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties

Pour la dernière année complétée, selon la législation en vigueur c'est le Conseil Communal qui décide des emprunts à contracter et des garanties à consentir par la CUA⁴⁹. Une fois approuvée par le Conseil sur le montant à emprunter la procédure requiert également l'approbation par la Tutelle (Préfecture ou Wali)⁵⁰. Cette décision ne se prend pas sur la base de limites claires mais la législation et les procédures sont respectées.

Indicateur	Note	Explication
PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	B	Méthode de Notation M2
(i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents	C	Les données sur la dette interne (il n'y a pas de dette externe) sont complètes et mises à jour mensuellement. Il y a un rapprochement annuel entre les données du FEC et les données de la CUA. Une note sur le service de la dette accompagne chaque année la documentation budgétaire.
(ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie	A	La commune ne détient qu'un seul compte et le solde du compte est disponible en temps réel.
(iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties	C	Les emprunts et garanties de la CUA doivent être autorisés par le Conseil et approuvés par la Tutelle

⁴⁹Charte Communale (2009), Art. 39

⁵⁰*Idem*, Art. 69

PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie

Le personnel de la CUA au 31 décembre 2014 comporte 1.586 personnes dont 175 cadres. Ils sont régis le statut particulier du personnel communal⁵¹ qui se réfère au texte portant statut général de la fonction publique⁵².

Les fonctionnaires communaux sont régis, en sus des deux textes de loi précités, par les textes législatifs et réglementaires pris pour l'application du statut précité ainsi que ceux se rapportant aux fonctionnaires de l'Etat.

En ce qui concerne les autres catégories d'agents employés dans les communes, ils sont soumis aux dispositions en vigueur régissant les catégories correspondantes d'agents en fonction dans les administrations publiques.

Les nominations aux fonctions de Secrétaire Général, de chef de division et de chef de service sont prononcées par décision du Président du Conseil Communal après approbation du ministre de l'intérieur.

La rémunération du personnel communal comprend le traitement, les prestations familiales et toutes autres indemnités ou primes et avantages institués par les textes législatifs ou réglementaires en faveur des fonctionnaires de l'Etat.

Les fonctionnaires communaux sont, en matière de pensions, soumis en matière de limite d'âge, de régime de pensions et, le cas échéant, le capital-décès, aux mêmes textes législatifs et réglementaires se rapportant aux fonctionnaires de l'Etat.

Compte tenu de l'assimilation du régime du personnel communal à celui des fonctionnaires de l'Etat, toutes les règles de contrôle interne, de fichier nominal, de préparation et vérification de la paie sont similaires à celles en vigueur pour le personnel étatique.

La paie de tous les membres du personnel de la CUA est versée par la Trésorerie Générale du Royaume (TGR), son contrôle et sa liquidation sont pour l'essentiel assurés par la TGR et toutes les décisions relatives aux recrutements, aux nominations, et aux promotions sont examinées sur le plan de leur régularité par la Trésorerie préfectorale d'Agadir.

i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif ;

Les bases de données de la TGR sont nommées « Wadifi » et « Oujour » respectivement pour le fichier nominatif et pour le fichier de préparation de la paie.

⁵¹Décret n° 2-77-738 du 27 septembre 1977) portant statut particulier du personnel communal

⁵² Dahir n° 1-58-008 du 24 février 1958 tel qu'il a été modifié et complété.

La liaison directe des fichiers nominatifs et des états de paye centralisés dans l'application informatique @jour de la TGR est opérationnelle depuis les trois exercices les plus récents.

La CUA n'a donc pas (au moment de l'évaluation) de logiciel propre pour la préparation de la paie. Cependant, les services du personnel de la CUA maintiennent des fiches individuelles pour chacun des employés qui permettent de faciliter le suivi et la vérification de toutes les informations et décisions concernant chaque personne. Ce suivi est assuré manuellement en s'appuyant sur des fichiers tenus sur « Excel » et dont l'accès est limité aux personnes autorisées. .

La centralisation dans un fichier nominatif tenu par la TGR et de la préparation de la paie via « Oujour » a contribué de manière significative depuis les trois dernières années à améliorer le degré d'intégrité de la paie.

ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie

Les modifications sont apportées en temps opportun sur le fichier nominatif pour permettre le versement mensuel de la paie au personnel. Les services de la CUA anticipent la préparation des dossiers de départ à la retraite six mois à l'avance pour éviter des régularisations postérieures.

Les cas de régularisation liées aux promotions ou aux changements de catégorie sont plus liées (au moment de l'évaluation) à des retards dans le circuit administratif d'approbation des décisions et non pas à des retards dans le traitement ou la préparation de la paie par la TGR. Dans tous les cas, le pourcentage des paiements liés à des régularisations reste faible et non significatif.

iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie

Toutes les pièces justificatives des mises à jour touchant les données du personnel de la CUA sont soumises au contrôle de régularité du Trésorier Préfectoral. Une fois validées, les changements sont pris en charge directement par la TGR sur les bases de données (fichier nominatif et état de paie).

Chaque mois les modifications apportées aux états de paye sont bien documentées dans leurs différentes étapes d'élaboration et de vérification. Elles sont préparées et soumises au contrôle de régularité, puis transmises au Centre de traitement de la TGR pour contrôle, liquidation et paiement.

Au cours de cette dernière étape, et par référence notamment aux données du mois précédent, des justifications complémentaires peuvent être demandées sur les modifications les plus importantes.

Par ailleurs, Il est important de signaler dans le cadre de ce processus de contrôle interne que les nominations aux fonctions de secrétaire général, chef de division et

de chef de service sont prononcées par décision du Président du Conseil Communal après approbation du Ministre de l'Intérieur⁵³.

iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes

La mission note l'absence de mesures de vérification interne ou externe des états de paie et des habilitations en absence (pendant les trois derniers exercices) de missions d'audit et de contrôle récentes imparties à l'Inspection générale des finances, à l'Inspection générale de l'administration territoriale et à la Cour Régionale des Comptes.

La TGR effectue des missions d'inspection interne auprès du Trésorier Régional qui couvrent également les aspects de personnel et de paie. La mission a été informée que la dernière mission d'inspection interne de la TGR remonte à l'exercice 2012.

Par ailleurs, la division des ressources humaines de la CUA communique à la fin de l'année à chaque division la liste du personnel qui y est rattaché et demande confirmation de cet inventaire du personnel.

Indicateur	Note	Explication
PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie	C+	Méthode de Notation M1
i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif	A	Les états de paie et le fichier nominatif sont directement reliés pour assurer la concordance des données et le rapprochement mensuel.
ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie	A	Les modifications nécessaires apportées au fichier nominatif et aux états de paie font l'objet d'une mise à jour mensuelle, généralement dans les délais impartis, pour les paiements du mois suivant. Les ajustements rétroactifs sont rares.
iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie	A	Le pouvoir pour la modification des fichiers et des états de paie est restreint, et tout changement donne lieu à une trace auditable.
iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes	C	Des vérifications partielles des états de paie ou des enquêtes sur le personnel ont été effectuées au cours des trois dernières années.

⁵³ Article 15 et 16 du Décret n° 2-77-738 du 27 septembre 1977 portant statut particulier du personnel communal.

PI-19 : Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes.

(i) Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire.

Pour la dernière année fiscale complétée, le cadre juridique et réglementaire en vigueur dans la CUA remplit trois des six conditions énoncées :

TABLEAU 3.9: Critères d'évaluation du cadre juridique des marchés publics

N°	Critères	Satisfaction
(i)	Être organisé suivant une hiérarchie avec un ordre de préséance clairement défini	OUI Décret 2-12-349 relatif aux marchés publics (2013) et Guide D'Utilisateur de la Trésorerie Général du Royaume (3913)
(ii)	Être librement et facilement accessible au public par des moyens adaptés	OUI Le Décret 2-12-349 relatif aux marchés publics (2013) et ses arrêtés d'application peuvent être achetés dans certaines librairies. Ils peuvent également être consultés dans les bibliothèques publiques. En outre, ils peuvent être consultés sur le site des marchés publics ou ils sont disponibles and français et en arabe https://www.marchespublics.gov.ma/pmmp/spip.php?rubrique6&lang=fr
(iii)	S'appliquer à toutes les opérations de passation de marchés faisant intervenir des fonds publics	NON Décret 2-12-349 (2013), Art. 3, Dérogation ⁵⁴ . Demeurent en dehors du champ d'application du présent décret : certaines conventions ou certains contrats ; - les contrats de gestion déléguée de services et d'ouvrages publics ; les cessions de biens entre services de l'Etat ou entre l'Etat et les régions, les préfectures, les provinces et les communes ; les prestations effectuées entre services de l'Etat régies par la législation et la réglementation en vigueur. les contrats relatifs aux transactions financières effectuées sur le marché financier international et les services y afférents.
(iv)	Faire de l'appel d'offres par mise en concurrence la méthode normale de passation des marchés et définir clairement les situations dans lesquelles il est possible d'utiliser d'autres méthodes et comment cela doit être justifié	OUI. Décret 2-12-349 (2013), Art. 16, Art. 17, 86, 106, annexes 2, 3 et 4
(v)	Mettre à la disposition du public la totalité des informations ci-après concernant la passation des marchés (plans de passation des marchés publics, opportunités de soumission, attributions des marchés et les informations sur le règlement des plaintes concernant la passation des marchés)	NON Les informations sur le règlement des plaintes concernant la passation des marchés ne sont pas accessibles au public.
(vi)	Prévoir un processus d'examen administratif indépendant de la passation des marchés pour répondre aux plaintes déposées en ce domaine par des participants avant la signature des marchés	NON La législation en vigueur prévoit une procédure pour les réclamations et recours (Décret 2-12-349, 2013, Art. 169). Le requérant doit d'abord s'adresser au maître d'ouvrage et en cas d'insuccès au ministre de l'intérieur. Cette procédure n'est pas indépendante

⁵⁴ On pourra aussi mentionner la loi sur la gestion déléguée et la loi sur les PPP.

(ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence.

En 2013, dernière année pour laquelle des données complètes sont disponibles, 89.79% de la totalité des marchés a été passée selon la procédure de l'appel d'offre ouvert. Pour 9.72% en valeur de la totalité des marchés, la procédure de l'appel d'offre restreint accompagné de la lettre circulaire a été utilisé. Seul un marché a été conclu en conformité à la procédure négociée.

Table 3.10 : Marchés et procédures correspondantes en 2013
(En MAD et en %)

Procédure	Montant du marché	Pourcentage (%)
Appel d'Offre Ouvert	134 399 771	89.79 %
Appel d'Offre Restreint	14 545 107	9.72 %
Procédure négociée	742 032	0.50 %
Total	149 686 910	100.0%

Source : Division du Budget des Marchés Publics et de l'Approvisionnement

Les marchés passés selon l'appel d'offre restreint et celui passé selon la procédure négociée ont été justifiés conformément aux obligations juridiques. En fait l'appel d'offre restreint fait appel à la concurrence.

Par contre la procédure négociée est un mode de passation des marchés en vertu duquel une commission de négociation, choisit l'attributaire du marché après consultation d'un ou plusieurs concurrents et négociation des conditions du marché. La législation en vigueur règlemente l'exécution de ces types de marchés⁵⁵. Les obligations prévues dans le cadre de la réglementation ont été respectées pour le marché négocié de 2013.

(iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun.

Au moment de l'évaluation (janvier 2015) Les plans de passation de marché, les opportunités de soumission et les attributions des marchés pour la totalité des marchés (montant) sont mises à la disposition du public par des moyens adaptés (presse et site web www.marchespublics.gov.ma et même site pour les plans de passation des marchés pour les attributions des marchés). Les informations sur le règlement des plaintes concernant la passation des marchés ne sont pas accessibles au public.

⁵⁵Le Décret 2-12-349 relatif aux marchés publics (2013), art. 84-87

(iv) Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics.

Au moment de l'évaluation (janvier 2015) la législation en vigueur prévoit une procédure détaillée pour les réclamations et recours (Décret 2-12-349, 2013, Art. 169). Le requérant doit d'abord s'adresser au maître d'ouvrage et en cas d'insuccès au ministre de l'intérieur (communes en général). Cette procédure n'est pas indépendante et elle ne remplit pas les critères de base à remplir par l'organe chargé de l'instruction des plaintes.

TABLEAU 3.11 CRITÈRE À REMPLIR PAR L'ORGANE CHARGÉ DE L'INSTRUCTION DES PLAINTES

N°	Critères	Satisfaction
(i)	Composé de professionnels expérimentés ayant une bonne connaissance du cadre juridique régissant la passation des marchés publics et comprend des représentants du secteur privé, de la société civile, ainsi que des pouvoirs publics	NON
(ii)	Ne participe à aucun titre aux opérations de passation des marchés publics ou au processus décisionnel concernant l'attribution des marchés	OUI
(iii)	Ne facture aucune charge interdisant l'accès des parties concernées	OUI
(iv)	Suit des procédures de dépôt et de règlement des plaintes clairement définies et mises à la disposition du public	NON
(v)	A le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés	OUI
(vi)	Rend des décisions dans les délais spécifiés par les règles/règlementation	NON
(vii)	Rend des décisions ayant force exécutoire pour toutes les parties (sans exclure la possibilité d'un éventuel recours ultérieur auprès d'une autorité supérieure externe)	OUI

Réformes

Concernant la passation de marchés, il est important de mentionner les réformes engagées pour renforcer le système de recours. Notamment à travers la création de la commission nationale de la commande publique (CNCP) dont le projet de décret ci-joint est en cours de finalisation. Il comprend notamment un système de recours plus transparent, indépendant et inclusif.

Indicateurs	Note	Explication
PI-19 : Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes.	C+	Méthode de Notation M2
(i) : Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire.	C	Le cadre juridique remplit trois des six conditions énoncées
(ii) : Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence.	A	Lorsque des marchés ont été attribués par des méthodes autres que celles qui font appel à la libre concurrence, ils sont justifiés conformément aux obligations juridiques dans tous les cas
(iii) : Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun.	B	Trois des principaux éléments (plan de passation des marchés, opportunités de soumission et attribution des marchés) relatifs aux marchés passés par les services administratifs représentant 100% (en montant) des opérations de passation des marchés publics sont complets et fiables et mis à la disposition du public en temps voulu par des moyens adaptés.
(iv) : Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics.	D	Le système d'instruction des plaintes lié à la passation des marchés publics ne remplit pas les critères i) et iv)

PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses

Au moment de l'évaluation, l'engagement en tant que phase préliminaire de la dépense est réalisé par la Division de Comptabilité de la CUA. Cette phase préliminaire est soumise à un premier contrôle sur pièce. En outre, le système GID ne permet d'engager que conformément aux dotations budgétaires approuvées, ce qui constitue un deuxième contrôle. A travers le GID un contrôle de la disponibilité de crédit (crédits ouverts) est également opéré. La documentation va ensuite à la Trésorerie Préfectorale (au Trésorier) qui procède à un autre contrôle des pièces et de la documentation. L'engagement n'est pas limité aux ressources disponibles car il y a un excédent de ressources (voir PI-16).

Dans le cas des engagements des marchés il y a un troisième contrôle de la part de la Division des Collectivités Locales de la Préfecture Régionale ou Wilaya (la Tutelle)

basée à Agadir⁵⁶. Si le marché est supérieur à 10 millions de MAD, c'est le Ministère de l'Intérieur à Rabat qui procède au contrôle.

ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne

Au moment de l'évaluation, dans l'ensemble, les contrôles internes sont très stricts en particulier les contrôles concernant les phases de la dépense (hormis l'engagement). Ces derniers sont réalisés à travers le GID et sur pièce, au niveau de la CUA et par le Trésorier Préfectoral. Ces contrôles sont bien compris dans l'ensemble mais tendent à retarder les diverses phases de la dépense à cause de plusieurs acteurs dans la chaîne de contrôle. Plusieurs semaines peuvent découler entre l'ordonnancement et le paiement.

iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions

Au moment de l'évaluation (janvier 2015) il n'y a pas de procédures simplifiées et d'urgence qui ne sont pas prises en considération dans la législation. En outre, les taux de rejets des engagements et de demande de paiement par la Trésorerie sont extrêmement bas⁵⁷. Dans l'ensemble le taux d'observation des règles est très élevé.

Il convient de signaler qu' avant 2013 le taux de rejet plus important était supérieur à 40%. Actuellement (décembre 2014) ce taux est de moins de 1%. Indépendamment des causes du rejet, mauvaise imputation budgétaire, mauvaise application des taux, finalement tous les rejets sont actuellement régularisés et ceci depuis 2014.

Indicateur	Note	Explication
PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	B+	Méthode de Notation M1
i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses	A	Une série complète de mesures de contrôles de l'engagement des dépenses est en place et limite effectivement les engagements aux dotations budgétaires approuvées. Les ressources sont toujours disponibles à cause de l'excédent budgétaire et le contrôle qui limiterait les engagements aux ressources disponibles n'est pas applicable.
ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de	B	D'autres règles et procédures de contrôle intègrent une série complète de mesures de

⁵⁶ Après le contrôle du Trésorier, la documentation accompagnant l'engagement est renvoyée à la Division de la Comptabilité de la CUA qui l'achemine à la Tutelle.

⁵⁷ Ces taux sont inférieurs à 1% et s'expliquent généralement par une documentation incomplète. Communication de la Division de la Comptabilité, de la Division du Budget, des Marchés Publics et de l'Approvisionnement et de la Trésorerie Préfectorale

contrôle interne		contrôle, qui sont bien comprises dans l'ensemble, mais paraissent excessives dans certains domaines (par exemple la double approbation de la CUA et du Trésorier) et entraînent des retards dans les diverses phases de la dépense.
iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	A	Le taux d'observation des règles est très élevé et les procédures simplifiées et d'urgence ne sont pas prévues dans la loi.

PI-21 Efficacité du système de vérification interne

i) Couverture et qualité de la vérification interne

Il existe un bureau d'audit interne à la CUA. Cependant au moment de l'évaluation PEFA (janvier 2015), la fonction d'audit interne à la CUA n'était pas opérationnelle.

ii) Fréquence et diffusion des rapports

Étant donné que la fonction d'audit interne n'est pas opérationnelle, les rapports d'audit ne sont pas élaborés.

iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne

Étant donné que les rapports d'audit ne sont pas élaborés car la fonction d'audit n'est pas opérationnelle, aucune conclusion n'est formulée. Par conséquent aucune suite n'est donnée aux conclusions.

Réformes

La nouvelle Charte Communale en préparation (il existe actuellement une version préliminaire de cette Charte en Arabe), contrairement à la Charte actuellement en vigueur prévoit la fonction d'audit interne au niveau des communes urbaines et rurales (Communication de Mme Latifa Merzouk, Chef du bureau d'audit de la CUA.

Indicateur	Note	Explication
PI-21 Efficacité du système de vérification interne	D	Méthode de Notation M1
i) Couverture et qualité de la vérification interne	D	La fonction d'audit n'est pas opérationnelle à la CUA.
ii) Fréquence et diffusion des rapports	D	Les rapports d'audit ne sont pas élaborés car la fonction d'audit n'est pas opérationnelle
iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions	D	Aucune suite ne peut être donnée aux conclusions car elles ne sont pas formulées faute

de la vérification interne		de rapport et faute d'audit interne opérationnel
----------------------------	--	--

3.5 Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers

PI-22 Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes

L'évaluation de cet indicateur et de ces deux composantes utilise l'information disponible au moment de l'évaluation

i) Régularité du rapprochement bancaire

Chaque Trésorier Préfectoral reçoit de la Banque Centrale du Maroc un état mensuel des opérations retracées au débit et au crédit du compte courant du Trésor. Sur la base de cette information, le Trésorier Préfectoral fait le rapprochement des opérations de dépenses initiées par ses services pour son propre compte ou pour le compte des comptables sous son contrôle. L'information de la Banque Centrale est comparée avec l'information comptable du Trésorier Préfectoral dans les moindres détails. Ce dernier procède également aux rapprochements de toutes les opérations de recettes (versées par des tiers et opérations de recettes initiées par les comptables subordonnés). La comparaison détaillée est faite entre les pièces justificatives correspondantes aux recettes et l'information de l'état mensuel.

ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances

L'imputation provisoire d'une dépense ou d'une recette faute d'indications suffisantes ou lorsque l'opération enregistrée est en attente de transfert est pratiquée à la CUA. Les avances par régisseur se réalisent seulement pour la fête du mouton (*adha*). La régularisation (rapprochement et ajustement) de ces imputations provisoires et avances est normalement effectuée de façon régulière (presque chaque mois et dans la semaine suivant le mois couvert) et finalisée en fin d'année (il n'y a pas de report de solde).

Indicateur	Note	Explication
PI-22 Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes	A	Méthode de Notation M2
i) Régularité du rapprochement bancaire	A	Le rapprochement de l'unique compte du Trésorier Préfectoral se fait au moins tous les mois, généralement dans la semaine suivant la fin de la période, sur une base agrégée et détaillée.

ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	A	Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font au moins tous les mois, dans la semaine suivant la fin de la période. Il n'y a pas de report de solde.
---	---	--

PI- 23 : Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires

i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèce et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne (axées sur les écoles primaires et les centres de santé primaires) par rapport à l'ensemble des ressources affectées aux secteurs, quel que soit le niveau d'administration chargée de la gestion et du financement de ces unités

Les unités de prestation de services primaires ne relèvent pas de la responsabilité de la CUA. Cet indicateur n'est pas applicable (NA).

Indicateur	Note	Explication
PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires	NA	Méthode de Notation M1
i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèce et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne	NA	--

PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année

L'évaluation de cet indicateur et ses composantes utilise de l'information disponible pendant la dernière année fiscale complétée (2014)

i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires

Le suivi de l'exécution budgétaire est réalisé au moyen des systèmes GID (Gestion Intégrée des Dépenses) et GIR (Gestion Intégrée des Recettes). Dans ces deux systèmes, l'information sur l'exécution est disponible en temps réel et la classification des données permet une comparaison directe avec le budget initial. L'information porte sur tous les postes des prévisions budgétaires (chapitre, paragraphe et article). Les dépenses sont couvertes aux phases de l'engagement, de l'ordonnancement et du paiement.

ii) Emissions dans les délais des rapports

L'information sur l'exécution budgétaire est disponible en temps réel. Cependant les différents services ne sont pas invités par la direction des finances (une fois par mois) à expliquer les écarts éventuels entre leurs réalisations et les prévisions budgétaires

iii) Qualité de l'information

La qualité de l'information est solidement basée sur l'ensemble des contrôles effectués durant l'exécution de la dépense.

Indicateur	Note	Explication
PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	B+	Méthode de Notation M1
i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	A	La classification des données permet une comparaison directe avec le budget initial. L'information porte sur tous les postes des prévisions budgétaires. Les dépenses sont couvertes aux phases de l'engagement, de l'ordonnancement et du paiement.
ii) Emissions dans les délais des rapports	B	L'information sur l'exécution budgétaire est disponible en temps réel. Cependant les différents services ne sont pas invités par la direction des finances (une fois par mois pour la note A) à expliquer les écarts éventuels entre leurs réalisations et les prévisions budgétaires
iii) Qualité de l'information	A	Il n'existe aucune préoccupation majeure en ce qui concerne l'exactitude des données.

PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels

i) Etat complet des états financiers

Pour 2013, dernière année disponible pour l'élaboration des états financiers, deux états financiers annuels sont préparés au niveau de la CUA : La division de la comptabilité élabore des comptes administratifs⁵⁸ ou la dépense est saisie à la phase de l'engagement et de l'ordonnancement tandis que le Trésorier élabore des comptes de gestion⁵⁹ ou la dépense est saisie aux mêmes phases plus celle du paiement. Le compte administratif de même que le compte de gestion comprennent des informations complètes sur les recettes et les dépenses. Toutefois il n'y a aucune information sur l'actif (solde du compte de la CUA au trésor) et le passif financier (dettes de la CUA).

⁵⁸ Loi 45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités locales (2009), Art. 53

⁵⁹ *Idem*, Art. 52

ii) Soumission dans les délais des états financiers

Pour 2013, le compte administratif une fois finalisée doit être présenté au Conseil Communal dans les trois mois suivant la fin de l'exercice. Après son adoption par le Conseil, le compte administratif est envoyé à la Tutelle (Préfecture ou Wilaya). Un mois après adoption par le Conseil, le compte administratif est également envoyé à la Cour Régionale des Comptes pour être audité. Le compte de gestion n'est pas soumis au Conseil Communal Il est élaboré chaque trois mois et dans le mois suivant la période couverte le compte de gestion est soumis à la Cour Régionale des Comptes. Le compte de gestion annuel est soumis à la Cour Régionale des Comptes dans les trois mois suivant la fin de l'exercice.

iii) Les normes comptables utilisées

Le compte administratif et le compte de gestion ne sont pas élaborés selon des normes IPSAS (ou normes nationales équivalentes). Depuis 2010 ces deux comptes sont présentés selon le même format d'une année à l'autre conformément à la législation en vigueur⁶⁰.

Indicateur	Note	Explication
PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+	Méthode de Notation M1
i) Etat complet des états financiers	D	Des informations essentielles comme le solde bancaire de la CUA de même que les dettes de cette dernière ne figurent ni dans le compte administratif ni dans le compte de gestion
ii) Soumission dans les délais des états financiers	A	Le compte administratif et le compte de gestion sont soumis à la Cour Régionale des Comptes pour audit au plus tard dans les six mois suivant la fin de l'exercice.
iii) Les normes comptables utilisées	C	Le compte administratif et le compte de gestion sont présentés selon le même format d'une année à l'autre, et comportent des renseignements sur les normes comptables

⁶⁰ Décret no 2-49-441 portant règlement de la comptabilité publique des collectivités locales et de leurs groupements (janvier 2010).

3.6 Surveillance et vérification externes

PI-26. Etendue, nature et suivi de la vérification externe

La nouvelle Constitution consolide le contrôle de proximité effectué par les Cours Régionales des Comptes (CRC) sur les finances publiques locales, pour le renforcement du processus de décentralisation et de déconcentration mené par le Maroc⁶¹.

En 2012, les Cours régionales des comptes ont réalisé 95 missions de contrôle de la gestion notamment auprès de 20 communes urbaines, trois (3) gestions déléguées, et 64 communes rurales⁶². Ces interventions n'ont pas concerné la CUA.

En effet la dernière mission réalisée par la Cour Régionale des comptes d'Agadir est reprise dans le rapport annuel de la cour des comptes au titre de l'exercice 2011. Il s'agissait d'une mission de contrôle de la gestion de la voirie à la commune urbaine d'Agadir et d'une mission de suivi des observations émises par la Cour Régionale des Comptes lors de sa précédente intervention en 2009 (qui avait couvert le contrôle de la gestion déléguée de la gare routière d'Agadir et de la décharge publique du Grand Agadir).

Il est à noter que malgré sa demande, la mission n'a pas été en mesure d'organiser une séance de travail avec la Cour Régionale des Comptes.

i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)

Il ressort donc que le mandat la Cour des Comptes couvre le contrôle de gestion des communes, que les missions effectuées sont orientées vers les zones de risques et que les diligences effectuées sont conformes aux normes internationales notamment en ce qui concerne la publication des rapports.

Cependant, la fréquence des missions individuelles des Cours Régionales des comptes dans les collectivités locales demeure faible. De même, l'étendue des missions réalisées notamment à la CUA a été limitée à des questions thématiques et ne couvre pas tous les aspects systémiques et importants de la gestion des finances de la commune notamment le fonctionnement des systèmes de contrôle interne et de la passation des marchés, la performance des dépenses et le potentiel fiscal.

⁶¹ Article 149 de la constitution : "Les Cours régionales des comptes sont chargées d'assurer le contrôle des comptes et de la gestion des régions et des autres collectivités territoriales et de leurs groupements. Elles sanctionnent, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent les opérations financières publiques."

⁶² Source rapport annuel de la Cour des comptes au titre de l'exercice 2012

ii) Présentation dans les délais des rapports de vérifications au Parlement

Les rapports de la Cour des Comptes au titre des deux derniers exercices (2013 et 2014) ne sont pas encore publiés. Le dernier rapport publié concerne l'exercice 2012 (publié en février 2014).

La dernière mission de la Cour Régionale des Comptes d'Agadir a été présentée dans le rapport de l'année 2011 qui a été publié en janvier 2013.

En plus, il n'est pas prévu dans la législation nationale de rapports annuels de vérification préparés par les Cours Régionales des comptes à l'attention des Conseils communaux.

iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs

Il n'y a pas eu de missions lors des trois dernières années à la CUA et pas de recommandations non plus. A titre d'information, il est à préciser que les recommandations émises en 2009 par la Cour Régionale des Comptes d'Agadir ont été satisfaites.⁶³

Indicateur	Note	Explication
PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D	Méthode de Notation M1
i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	D	Les vérifications externes ont une fréquence et une portée qui ne permettent pas de mettre en évidence les questions d'importance majeure.
ii) Présentation dans les délais des rapports de vérifications au Parlement	D	il n'est pas prévu dans la législation nationale de rapports annuels de vérification préparé par les Cours Régionales à l'attention des Conseils communaux.
iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs	D	Pas de mission de vérification externe lors des trois derniers exercices et pas de recommandations

PI-27 Examen du budget annuel par le pouvoir législatif

Le Conseil Communal examine et vote le budget⁶⁴. Le Président exécute les délibérations du conseil, prend les mesures nécessaires à cet effet et en assure le contrôle. A ce titre il exécute le budget⁶⁵.

⁶³ Source rapport annuel de la Cour des Comptes au titre de l'année 2011.

⁶⁴ Article 37 de loi 78-00 du 3 octobre 2002 portant Charte Communale

⁶⁵ Article 47 de la loi 78-00 du 3 octobre 2002 portant Charte Communale

Le Conseil Communal se réunit obligatoirement quatre fois par an, en session ordinaire dont une session au mois d'octobre pour l'examen du budget. La durée de chaque session ne peut excéder quinze (15) jours ouvrables consécutifs⁶⁶.

Le conseil se réunit en session au plus tôt trois (3) jours francs après l'envoi des convocations et Le conseil communal délibère en assemblée plénière pour l'examen du budget lorsque plus de la moitié de membres assiste à la séance (quorum).

Le vote des recettes doit intervenir avant le vote des dépenses et les prévisions des recettes et des dépenses font l'objet d'un vote par chapitre⁶⁷.

Le budget ne peut être modifié en cours d'année que par l'établissement de budgets modificatifs. Les modifications du budget doivent intervenir dans les mêmes formes et conditions suivies pour son adoption et son approbation⁶⁸.

Ce principe est atténué par l'autorisation donnée au président de la commune de procéder à des :

- virements de crédits de fonctionnement, à l'intérieur du même article,
- virements de crédits de fonctionnement, à l'intérieur du même chapitre, après délibérations du conseil.

i) Portée de l'examen par l'organe délibérant

Pour la dernière année fiscale terminée (2024) l'intervention du conseil se fait à un stade relativement avancé dans le processus et après la réunion de la commission chargée de la planification, des affaires économiques, des finances et du budget qui se tient 10 jours avant la date de réunion du conseil en assemblée. De ce fait, les propositions et les négociations budgétaires sont effectuées sans intervention préalable du conseil.

ii) Mesure dans laquelle les procédures de l'organe délibérant sont bien établies et respectées

Pour la dernière année fiscale terminée (2014), les mesures sont bien établies par les lois en vigueur⁶⁹. Les mesures préconisées par ces lois ont été systématiquement suivies par la CUA. L'application de ces mesures étant également vérifiée au stade de l'approbation des budgets par la tutelle qui s'assure notamment du respect des lois, règlements et procédures en vigueur⁷⁰.

iii) L'adéquation du temps imparti à l'organe délibérant pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)

⁶⁶ Article 58 de la loi 78-00 du 3 octobre 2002 portant charte communale

⁶⁷ Article 17 de la loi 45-08 du 18 février 2009 relative à l'organisation des finances locales

⁶⁸ Article 28 de la loi 45-08 du 18 février 2009 relative à l'organisation des finances locales

⁶⁹ Loi 78-00 du 3 octobre 2002, du 3 octobre 2002 et Loi 45-08 du 18 février 2009, déjà citées

⁷⁰ Article 24 de la loi 45-08 du 18 février 2009 portant organisation des finances locales.

La documentation budgétaire et les propositions du budget sont mises à la disposition des élus lors de la convocation du conseil. Cette convocation est intervenue 3 jours avant la réunion du conseil en assemblée Pour la dernière année fiscale terminée (2014).

Les réunions du conseil pour l'examen et le vote du budget se sont déroulées lors des trois derniers exercices lors d'une seule journée.

iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par l'organe délibérant

Pour la dernière année fiscale terminée (2014), les règles en matière de modification du budget sont très strictes laissant très peu de marge de manœuvre pour le président du conseil. En effet ce dernier peut uniquement procéder à des virements de crédits de fonctionnement à l'intérieur du même article.

Indicateur	Note	Explication
PI-27 Examen du budget annuel par le pouvoir législatif	D+	Méthode de Notation M1
i) Portée de l'examen par l'organe délibérant	C	Le contrôle du Conseil Communal porte sur les détails des dépenses et des recettes, mais seulement à un stade où les propositions détaillées ont été finalisées.
ii) Mesure dans laquelle les procédures de l'organe délibérant sont bien établies et respectées	A	Les procédures pour l'examen du budget par le conseil communal sont bien établies et respectées. Elles incluent des dispositions organisationnelles internes, telles que les comités spécialisées d'examen et les procédures de négociations (commission chargée de la planification, des affaires économiques, des finances et du budget).
iii) L'adéquation du temps imparti à l'organe délibérant pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)	D	Le temps alloué à l'examen par le Conseil communal est manifestement insuffisant pour des débats significatifs (sensiblement moins d'un mois).
iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par l'organe délibérant	A	Il existe des règles claires pour la modification du budget en cours d'exercice par le bureau, fixant des limites strictes pour l'ampleur et la nature des modifications et ces règles sont observées de manière systématique.

PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif

A la fin de chaque année budgétaire, le président du Conseil Communal prépare le compte administratif des dépenses et des recettes et le présente à l'examen de la commission permanente compétente du conseil dans un délai n'excédant pas 10 jours avant de le présenter au vote du conseil délibérant au cours de la première session ordinaire suivante⁷¹.

Les derniers comptes administratifs des exercices récents ont été approuvés par le Conseil de la CUA : le 7 mars 2012, le 11 mars 2013 et le 14 mars 2014.

Le trésorier payeur établit le compte de la collectivité locale, Après la clôture des opérations de l'année budgétaire. Ce compte est présenté par le Trésorier à la Cour Régionale des comptes au plus tard avant le 31 juillet de l'année N+1. Il doit inclure en autres l'extrait du procès-verbal de la séance au cours de laquelle l'assemblée délibérante a procédé au vote relatif au le compte administratif et une copie certifiée conforme du compte administratif.

i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par l'organe délibérant (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)

Il n'y a pas actuellement (de même que pour les trois dernières années) de vérification des entités de la Commune par la Cour des Comptes (voir PI-26). Par conséquent il n'y a pas de rapport de vérification externe. En outre leur examen par le Conseil n'est pas prévu par la loi.

ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions

Le Conseil communal ne conduit aucune audition.

iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif

Le Conseil communal ne formule aucune recommandation.

Indicateur	Note	Explication
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D	Méthode de Notation M1
i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)	D	L'examen des rapports de vérification par le Conseil communal ne se fait pas.
ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions	D	Le Conseil communal ne conduit aucune audition.
iii) Formulation de recommandations de	D	Le Conseil communal ne formule

⁷¹ Article 53 de la loi 45-08 du 18 février 2009 portant organisation des finances locales

mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif		aucune recommandation.
---	--	------------------------

3.7 Pratiques des bailleurs de fonds

Il n'y a pas d'aide budgétaire à la CUA et cette dernière n'a aucun projet financé par des bailleurs de fonds. Les trois indicateurs suivants ne sont pas applicables (NA).

D-1. Prévisibilité de l'appui budgétaire direct (NA)

D-2. Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide -projet et de l'aide -programme et l'établissement des rapports y afférents (NA)

D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales (NA)

4. Le processus de réformes

4.1 Description des réformes récentes et en cours

Suite à un premier diagnostic organisationnel, la CUA a identifié des actions importantes pour améliorer les structures, les systèmes et les règles de gestion en place. Il s'agit notamment :

- D'élaborer, de diffuser et d'actualiser un organigramme complet sur les services de la CUA contenant comme informations : les activités du service, ses responsables, les effectifs et les missions du personnel.
- De clarifier et de redéfinir les délégations de pouvoir et la répartition des rôles entre élus et responsables des services.
- De décliner la stratégie de la CUA en objectifs à atteindre pour chaque service
- D'instaurer des rapports d'activité périodiques pour chaque service.
- De moderniser le système d'information en place,
- De mettre en place un système de gestion prévisionnelle des ressources humaines au sein de la CUA, ayant pour objectif de prévoir les besoins en formation et recrutement.

Dans ce cadre, il reste à adopter et opérationnaliser les projets du manuel des procédures entamé depuis plusieurs années avec l'assistance technique d'un cabinet externe et le financement de l'Agence Française de Développement (AFD).

La CUA a également bénéficié d'une assistance à la mise en place de l'organisation de l'Administration Fiscale Communale qui a permis d'établir une cartographie des activités menées et de proposer une organisation cible ainsi que des fiches de postes pour le personnel concerné. La CUA doit s'engager dans les phases de formation et de mise en œuvre pour converger vers la cible convenue.

Par ailleurs, la CUA s'est inscrite de manière volontariste depuis plusieurs années dans la mise en place d'une fonction d'audit interne. Cette situation a permis de vulgariser la fonction, initier les différents services et réaliser quelques missions pilotes. La CUA vient de lancer en janvier 2015 un appel à candidature pour le recrutement d'un auditeur interne afin de passer de la phase pilote actuelle à une situation cible avec une fonction d'audit interne opérationnelle selon les normes généralement admises dans le domaine. Cette normalisation pourrait être soutenue dans le cadre du Programme de Gouvernance Locale (PGL).

Une autre question importante dans le processus budgétaire concerne l'absence de suivi du risque budgétaire qui nécessite un meilleur suivi par la CUA

4.2 Facteurs institutionnels contribuant à la planification et l'exécution des réformes

Sur le plan des évolutions, une nouvelle génération de réformes est attendue en ce qui concerne les domaines de déconcentration et de décentralisation avec l'ambition de faire de la région un véritable levier de développement socio-économique et d'affirmer la politique de régionalisation en tant que moyen de renforcement de la démocratie locale. Outre l'équilibre interrégional, cette politique devrait atténuer les disparités intra régionales notamment en garantissant un environnement viable dans les milieux rural et périurbain et des conditions de vie harmonieuses sur tout le territoire de la région.

Le Gouvernement a récemment adopté un projet de loi qui vise la mise en place d'un nouveau mode de gouvernance concrétisé par une nouvelle charte communale, en phase avec les chantiers engagés et qui privilégie la gestion de proximité du développement.

Dans ce cadre, le Conseil de gouvernement a adopté le 22 janvier 2015 trois projets de lois organiques. Il s'agit du projet de loi organique 111-14 relative aux régions, le projet de loi organique 112-14 concernant les préfetures et les provinces et le projet de loi organique 113-14 sur les communes.

Ces projets de lois organiques visent le renforcement de la démocratie locale, l'élargissement du rôle des collectivités territoriales dans le développement, la conception de mécanismes de renforcement de la participation dans la gestion de la chose locale, l'efficacité dans la gestion locale et la mise en œuvre des principes et règles de la bonne gouvernance.

Ces trois textes de loi fondent une nouvelle architecture territoriale, qui place la région au centre de l'édifice institutionnel du pays, harmonise davantage la Charte Communale actuelle avec les dispositions de la Constitution, consolide la place des provinces et des préfetures en les séparant des services de l'administration territoriale relevant de l'Etat et en les dotant d'attributions dans les domaines du développement.

Les trois textes comportent plusieurs nouveautés, dont l'adoption du vote public dans l'élection des conseils régionaux, des provinces, des préfetures et des régions et dans la prise des décisions au sein de ces conseils, la consécration du principe de la gestion autonome qui confère à ces collectivités territoriales, dans la limite de leurs prérogatives, le pouvoir de délibération de manière démocratique, le pouvoir d'exécuter les conclusions de leurs délibérations et décisions et la promotion de la présence et de la contribution de la femme.

Ces projets de lois organiques confèrent aussi aux régions, provinces, préfetures et communes des attributions autonomes, d'autres qu'elles partagent avec l'Etat ou qui leur sont transférées par l'Etat, sur la base des principes de subsidiarité et de suppléance pour la définition des prérogatives communes et transférées.

Ces textes prévoient que seule la justice est habilitée à limoger les présidents et les membres des conseils régionaux, provinciaux et préfectoraux, à rendre nulles et non avenues les décisions émanant de ces conseils ou encore à les dissoudre.

Ces projets de lois organiques qui déterminent clairement les sources financières des collectivités territoriales, stipulent que le président du Conseil est l'ordonnateur du budget de la région, la province, la préfecture et la commune. Ce budget sera ventilé en fonction des projets durant trois ans.

Les projets de lois organiques édictent de nouvelles règles visant à instaurer clairement le principe limitant l'étendue du contrôle administratif à la vérification de la légalité des actes et à renforcer le contrôle de la gestion et la réédition des comptes.

Parallèlement, pour mettre en œuvre les nouveaux principes constitutionnels d'auto-administration des collectivités territoriales, le gouvernement a lancé une réforme du système de transferts financiers et de péréquation, en plus d'autres réformes visant à renforcer la responsabilité en matière de gestion et la redevabilité des collectivités territoriales.

Ces importants changements seront mis en œuvre à travers la révision de la loi organique sur les collectivités locales citée ci-dessus et aussi à travers la révision de la loi sur les finances locales et du cadre réglementaire des transferts fiscaux. Ces révisions sont également justifiées par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁷² en cours d'adoption, étant donné que les administrations tant centrales que locales partagent la même classification budgétaire et les mêmes règles de comptabilité publique. De même, les nouvelles politiques de transparence et de consultation publique s'appliqueront également aux CT.

Cependant, si le cadre légal pour cette nouvelle étape vers la décentralisation est en phase d'élaboration, pour des raisons variées, les CT n'ont pas encore développé la capacité de mise en œuvre suffisante pour assumer pleinement les responsabilités qui leur sont assignées.

⁷² Le Gouvernement a décidé de réformer la LOLF de 2000 et un projet de nouvelle LOLF ((loi 130-13) a été adopté en Conseil des ministres en janvier 2014. Ce projet, a été adopté par la Chambre des Conseillers en octobre 2014 pour entrer progressivement en vigueur sur 5 années avec un démarrage partiel dès 2015. Le contrôle parlementaire sera désormais renforcé notamment sur les finances des CT : Un rapport sur les finances locales accompagnera désormais les projets de Lois de Finances annuelles et les projets de Loi de Règlements.

ANNEXES

Annexe 1 : Calculs pour PI-1, PI-2 & PI-3

Année 2011						
Classification par Chapitre	budget	Actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent
10. Administration Générale	383677072	231993293	201,422,222	30,571,071	30,571,071	15.2%
20. Domaine Affaires Sociales	127588665	41204361	66,981,309	25,776,948	25,776,948	38.5%
30. Domaine Affaires Techniques	168155352	82507156	88,277,948	-5,770,792	5,770,792	6.5%
40. Domaine des Affaires Économiques	58422146	20120891	30,670,372	10,549,481	10,549,481	34.4%
50. Domaine de Soutien	42916014	32064115	22,529,986	9,534,129	9,534,129	42.3%
60. Autres	4193537	4193537	2,201,517	1,992,020	1,992,020	90.5%
allocated expenditure	784952786	412083353	412,083,353	0.0	84,194,441	
Contingency	1200000	0				
total expenditure	<u>786152786</u>	<u>412083353</u>				
overall (PI-1) variance						47.6%
composition (PI-2) variance						20.4%
contingency share of budget						0.0%

Sources : Données fournies par la Division du Budget, des Marchés et de l'Approvisionnement

Année 2012						
Classification par Chapitre	budget	Actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent
10. Administration Générale	353345727	262215984	204,839,942	57,376,042	57,376,042	28.0%
20. Domaine Affaires Sociales	126401017	34406059	73,276,610	38,870,551	38,870,551	53.0%
30. Domaine Affaires Techniques	234521420	110800719	135,955,667	25,154,948	25,154,948	18.5%
40. Domaine des Affaires Économiques	42123352	12737047	24,419,554	11,682,507	11,682,507	47.8%
50. Domaine de Soutien	51349960	44187276	29,768,360	14,418,916	14,418,916	48.4%
60. Autres	9310473	9310473	5,397,424	3,913,049	3,913,049	72.5%
allocated expenditure	817051949	473657558	473,657,558	0.0	151,416,013	
Contingency	1400000	0				
total expenditure	818451949	473657558				
overall (PI-1) variance						42.1%
composition (PI-2) variance						32.0%
contingency share of budget						0.0%

Sources : Données fournies par la Division du Budget, des Marchés et de l'Approvisionnement

Année 2013						
Classification par chapitre	Budget	Actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent
10. Administration Générale	352059355	234629365	193,812,247	40,817,118	40,817,118	21.1%
20. Domaine Affaires Sociales	127485595	35963536	70,182,114	34,218,578	34,218,578	48.8%
30. Domaine Affaires Techniques	215419880	97300509	118,590,830	21,290,321	21,290,321	18.0%
40. Domaine des Affaires Économiques	33386305	8959622	18,379,500	-9,419,878	9,419,878	51.3%
50. Domaine de Soutien	77496300	62129634	42,662,500	19,467,134	19,467,134	45.6%
60. Autres	10332879	10332879	5,688,355	4,644,524	4,644,524	81.6%
allocated expenditure	816180314	449315545	449,315,545	0.0	129,857,553	
Contingency	1400000	0				
total expenditure	817580314	449315545				
overall (PI-1) variance						45.0%
composition (PI-2) variance						28.9%
contingency share of budget						0.0%

Sources : Données fournies par la Division du Budget, des Marchés et de l'Approvisionnement

RECETTES

	Budget	Réalisation	Budget	Réalisation	Budget	Réalisation
		2011		2012		2013
10. Domaine d'Administration Générale	5,381,000	5,900,879	6,222,000	5,874,274	6,164,000	6,568,925
20. Domaine des Affaires Sociales	33,800,000	39,716,165	34,203,000	31,146,809	33,294,000	38,823,320
30. Domaine des Affaires Techniques	122,290,000	147,092,798	127,700,000	167,232,124	155,050,000	259,569,468
<i>Dont: Taxe sur les services Communaux</i>	<i>79,000,000</i>	<i>96,047,049</i>	<i>86,000,000</i>	<i>95,280,662</i>	<i>98,000,000</i>	<i>119,844,586</i>
40. Domaine des Affaires Economiques	111,098,035	116,225,618	137,903,133	119,075,058	115,893,035	139,681,670
<i>Dont: Taxe Professionnelle</i>	<i>51,000,000</i>	<i>55,376,908</i>	<i>60,000,000</i>	<i>57,614,423</i>	<i>60,500,000</i>	<i>64,247,820</i>
50. Domaine de Soutien	16,043,884	15,709,652	16,915,323	13,443,552	16,916,323	21,597,276
60. Autres	4,193,537	4,193,537	9,319,473	9,310,473	10,332,879	10,332,879
TOTAL	292,806,456	328,838,649	332,262,929	346,082,290	337,650,237	476,573,538
		112%		104%		141%

Sources : Données fournies par la Division du Budget, des Marchés et de l'Approvisionnement

Annexe 2 : Résumé des notes par indicateurs/composantes

A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget					
Indicateur	Méthodes de Notations et Notes	(i)	(ii)	(iii)	(iv)
HLG-1/M1	A	A	A	A	--
PI-1 /M1	D	D	--	--	--
PI-2 /M1	D+	D	A	--	--
PI-3 /M1	B	B	--	--	--
PI-4 /M1	C+	A	C	--	--
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence					
PI-5 /M1	D	D	--	--	--
P-6 /M1	B	B	--	--	--
PI-7 /M1	A	A	NA	--	--
PI-8 /M2	Ne s'applique pas à la Commune	NA	NA	NA	--
PI-9 /M1	D	D	NA	--	--
PI-10 /M1	C	C	--	--	--
C. CYCLE BUDGÉTAIRE					
C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques					
PI -11 /M2	B	A	D	A	--
PI -12 /M2	D	C	D	D	D
C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget					
PI -13 /M2	C+	C	A	D	--
PI -14 /M2	C+	B	C	C	--
PI -15 /M1	D+	D	A	A	--
PI -16 /M1	B+	A	A	B	--
PI -17 /M2	B	C	A	A	--
PI -18 /M1	C+	A	A	A	C
PI -19 /M1	C+	C	A	B	D
PI -20 /M2	B+	A	B	A	--
PI -21 /M1	D	D	D	D	--
C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers					
PI -22 /M2	A	A	A	--	--
PI -23 /M1	Ne s'applique pas à la Commune	NA	--	--	--
PI -24 /M1	B+	A	B	A	--
PI -25 /M1	D+	D	A	C	--
C (iv) Surveillance et vérification externes					
PI -26 /M1	D	D	D	D	--
PI -27 /M1	D+	C	A	D	A
PI -28 /M1	D	D	D	D	--
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS					
D-1	Ne s'applique pas à la Commune	NA	NA	--	--
D-2	"	NA	NA	--	--
D-3	"	NA	--	--	--

Annexe 3 : Notes avec justifications

	A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget	Note	EXPLICATIONS SUCCINCTES ET DONNEES IMPORTANTES UTILISEES
HLG-1	Prévisibilité des transferts du Gouvernement Central	A	Les transferts du Gouvernement Central à la CUA (conditionnels et non-conditionnels) réalisés ont été peu différents des montants inscrits dans le budget. Les versements ont été faits à temps
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	La différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget dépasse les 40% pour chacune des trois années considérées (2011-2013)
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	D+	En 2011-2013 la variation dans la composition de la dépense a varié entre 20% et 32% Aucune dépense n'a été imputée à la réserve provisionnelle en 2011-2013
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B	Pendant 2 années, les recettes réalisées n'ont pas dépassé les recettes inscrites au budget d'un montant supérieur à 12%.
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	C+	Il n'y a pas eu d'arriéré de paiement en 2012 et 2013. Pour les 2 derniers exercices il y a des données fiables sur le stock d'arriérés mais le système ne permet pas de calculer annuellement le stock d'arriérés
	B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence		
PI-5	Classification du budget	D	La préparation et l'exécution du budget reposent sur une classification différente des normes SFP et COFOG
P-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	B	Seuls 2 sur 6 critères applicables sont satisfaits
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	A	Le montant des opérations non rapportées est insignifiant (inférieur à 1% de dépenses totales.
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	NA	Il n'y a pas de collectivités locales à un niveau inférieur aux municipalités
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	D	Aucun suivi du risque budgétaire n'est réalisé par la CUA
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	C	Le public a accès à 2 critères d'information sur 7
	C. CYCLE BUDGÉTAIRE		
	C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques		
PI -11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	B	Les services ont six semaines pour préparer leurs estimations budgétaires. Toutefois la circulaire n'a pas de plafonds. Pour les 3 derniers budgets le budget a été approuvé avant le début de l'exercice.

PI -12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D	Il y a une tentative de budgétisation pluriannuelle mais il n'y a aucun lien avec le processus budgétaire. Il n'y a pas d'analyse de soutenabilité de la dette et les stratégies sectorielles ne sont pas assorties de coûts. Le processus budgétaire des dépenses courantes et celui des dépenses d'investissements sont des processus séparés
--------	--	---	---

C. CYCLE BUDGÉTAIRE			
C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget			
PI -13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	C+	La législation et les procédures relatives à la plupart des catégories d'impôts, taxes, droits et redevances sont exhaustives et claires et donnent des droits discrétionnaires limités au président de la commune. Les contribuables ont accès à certaines informations concernant les obligations fiscales et les procédures administratives afférentes mais l'utilité des informations est limitée car elles ne couvrent qu'un nombre limité d'impôts, de droits et de redevances et ne sont pas à jour. Un mécanisme de recours existe mais a besoin d'être remanié pour en garantir l'équité et l'efficacité.
PI -14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des	C+	Les contribuables sont immatriculés dans des bases de données qui peuvent ne pas être systématiquement et logiquement liés. Les liens avec les autres fonctions d'immatriculation et d'octroi de licences sont faibles, mais compensés par des contrôles occasionnels des contribuables potentiels. Les pénalités prévues pour les cas de contraventions sont suffisamment élevées pour avoir un effet dissuasif et administrées de manière systématique. Les contrôles fiscaux et les enquêtes sur les fraudes sont effectués de manière peu systématique, voire pas du tout.
PI -15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	D+	Le taux moyen de recouvrement des créances au titre des deux plus récents exercices était de 60 à 75% et le montant total des arriérés d'impôt est significatif. Toutes des recettes fiscales sont versées dans les comptes gérés par le Trésor ou les transferts au Trésor sont effectués tous les jours. Le rapprochement complet des évaluations d'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts ne se fait annuellement ou se fait avec un retard de plus de 3 mois.
PI -16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	B+	Les montants excédentaires de la CUA et les transferts (TVA) du Gouvernement Central constituent les prévisions de flux de trésorerie. Ces montants sont fixes et suffisants pour couvrir la totalité des dépenses. Une actualisation ne s'avère pas nécessaire. Les entités peuvent planifier et engager des dépenses pour une période d'au moins six mois à l'avance en conformité aux dotations budgétaires. Les modifications du budget des communes (et de la CUA) sont réglementées par la législation en vigueur. En 2013 il y a eu plusieurs ajustements budgétaires effectués de manière relativement transparente pour des montants peu significatifs

PI -17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	B	Les données sur la dette interne (il n'y a pas de dette externe) sont complète et mises à jour mensuellement. Il y a un rapprochement annuel entre les données du FEC et les données de la CUA. Une note sur le service de la dette accompagne chaque année la documentation budgétaire. La commune ne détient qu'un seul compte et le solde du compte est disponible en temps réel. Les emprunts et garanties de la CUA doivent être autorisés par le Conseil et approuvés par la Tutelle
PI -18	Efficacité des contrôles des états de paie	C+	Les états de paie et le fichier nominatif sont directement reliés pour assurer la concordance des données et le rapprochement mensuel. Les modifications nécessaires apportées au fichier nominatif et aux états de paie font l'objet d'une mise à jour mensuelle, généralement dans les délais impartis, pour les paiements du mois suivant. Les ajustements rétroactifs sont rares. Le pouvoir pour la modification des fichiers et des états de paie est restreint, et tout changement donne lieu à une trace auditable. Des vérifications partielles des états de paie ou des enquêtes sur le personnel ont été effectuées au cours des trois dernières années.
PI -19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	C+	Le cadre juridique remplit trois des six conditions énoncées. Lorsque des marchés ont attribués par des méthodes autres que celles qui font appel à la libre concurrence, ils sont justifiés conformément aux obligations juridiques dans tous les cas. Trois des principaux éléments (plan de passation des marchés, opportunités de soumission et attribution des marchés) relatifs aux marchés passés par les services administratifs représentant 100% (en montant) des opérations de passation des marchés publics sont complets et fiables et mis à la disposition du public en temps voulu par des moyens adaptés. Le système d'instruction des plaintes lié à la passation des marchés publics ne remplit pas les critères i) et iv)
PI -20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	B+	<p>Une série complète de mesures de contrôles de l'engagement des dépenses est en place et limite effectivement les engagements aux dotations budgétaires approuvées. Les ressources sont toujours disponibles à cause de l'excédent budgétaire et le contrôle qui limiterait les engagements aux ressources disponibles n'est pas applicable.</p> <p>D'autres règles et procédures de contrôle intègrent une série complète de mesures de contrôle, qui sont bien comprises dans l'ensemble, mais paraissent excessives dans certains domaines (par exemple la double approbation de la CUA et du Trésorier) et entraînent des retards dans les diverses phases de la dépense.</p> <p>Le taux d'observation des règles est très élevé et les procédures simplifiées et d'urgence ne sont pas prévues dans la loi.</p>
PI -21	Efficacité du système de vérification interne	D	La fonction d'audit n'est pas opérationnelle à la CUA. Les rapports d'audit ne sont pas élaborés car la fonction d'audit n'est pas opérationnelle. Aucune suite ne peut être donnée aux conclusions car elles ne sont pas formulées faute de rapport et faute d'audit interne opérationnel

C. CYCLE BUDGÉTAIRE			
	C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers		
PI -22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	A	Le rapprochement de l'unique compte du Trésorier Préfectoral se fait au moins tous les mois, généralement dans la semaine suivant la fin de la période, sur une base agrégée et détaillée. Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font au moins tous les mois, dans la semaine suivant la fin de la période. Il n'y a pas de report de solde.
PI -23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	NA	Non applicable. Les unités de prestation de services primaires ne relèvent pas de la CUA
PI -24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	B+	La classification des données permet une comparaison directe avec le budget initial. L'information porte sur tous les postes des prévisions budgétaires. Les dépenses sont couvertes aux phases de l'engagement, de l'ordonnancement et du paiement. L'information sur l'exécution budgétaire est disponible en temps réel. La qualité de l'information est solidement basée sur l'ensemble des contrôles effectués durant l'exécution de la dépense. Il n'existe aucune préoccupation majeure en ce qui concerne l'exactitude des données.
PI -25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+	Des informations essentielles comme le solde bancaire de la CUA de même que les dettes de cette dernière ne figurent ni dans le compte administratif ni dans le compte de gestion. Le compte administratif et le compte de gestion sont soumis à la Cour Régionale des Comptes pour audit au plus tard dans les six mois suivant la fin de l'exercice. Le compte administratif et le compte de gestion sont présentés selon le même format d'une année à l'autre, et comportent des renseignements sur les normes comptables.
	C (iv) Surveillance et vérification externes		
PI -26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D	Les vérifications externes ont une fréquence et une portée qui ne permettent pas de mettre en évidence les questions d'importance majeure. Il n'est pas prévu dans la législation nationale de rapports annuels de vérification préparé par les Cours Régionales à l'attention des Conseils communaux. Pas de mission de vérification externe lors des trois derniers exercices et pas de recommandations
PI -27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	D+	Le contrôle du Conseil Communal porte sur les détails des dépenses et des recettes, mais seulement à un stade où les propositions détaillées ont été finalisées. Les procédures pour l'examen du budget par le conseil communal sont bien établies et respectées. Elles incluent des dispositions organisationnelles internes, telles que les comités spécialisés d'examen et les procédures de négociations (commission chargée de la planification, des affaires économiques, des finances et du budget). Le temps alloué à l'examen par le Conseil communal est manifestement insuffisant pour des débats significatifs (sensiblement moins d'un mois). Il existe des règles claires pour la modification du budget en cours d'exercice par le bureau, fixant des limites strictes pour l'ampleur et la nature des modifications et ces règles sont observées de manière systématique.

PI -28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D	L'examen des rapports de vérification par le Conseil communal ne se fait pas. Le Conseil communal ne conduit aucune audition. Le Conseil communal ne formule aucune recommandation.
	D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS		
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	NA	--
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide - projet et l'aide -programme et établissement des rapports y afférents	NA	--
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	NA	--

Annexe 4 : Liste de personnes rencontrées

Liste à compléter.

Il convient de signaler que les membres de l'équipe ont rencontré un représentant d'une association patronale à Agadir

Liste des personnes rencontrées

Tariq KABBAGE, Maire de la CUA,

Mohamed EL HALAISSI, Vice Président de la CUA

Faouzi LOUBE, Secrétaire Général de la CUA.

Brahim LABIZ, Direction des Finances Locales du Ministère de l'Intérieur.

Mohamed HAFIDI, Président de la commission chargée de la planification, affaires économiques, finances et budget.

Said HADANI, Service comptabilité.

Latifa MERZOUK, Service contrôle de gestion et audit de la CUA.

Khalid ESSAOUDI, Trésorier Préfectoral.

Fabian SEIDERER, Banque Mondiale.

Marie CERCEAU, Banque Mondiale.

Anne ISAMBERT, Agence Française de Développement.

Laila MOUDDEN, Banque Mondiale.

Khadija FARIDI, Banque Mondiale.

Abdoulalaye KEITA, Banque Mondiale,

Frank BESSETTE, Banque Mondiale

Yassine RHANMOUNI, Confédération Générale des Entreprises du Maroc bureau d'Agadir.

Lahoucine BOUJDID, Service des collectivités locales Wilaya Agadir,

Lahcen MAINE, Division des Ressources humaines

Ahmed EL BTAOURI, Division Budget, marchés et approvisionnement.

Yassir SOUSSI, Division de l'Ingénierie et des Travaux Techniques

Lahcen BENMOHAMED, Service de la gestion du personnel administratif et technique

Saleh AZYAR, Régisseur des recettes

Ahmed CHAFAQUI, Service des Marchés

Brahim ZENTOUTI, Service approvisionnement

Hamid EL MABROUKI, Service des Engagements et de la Comptabilité

Said MADI, Service de l'assiette fiscale communale

Aziz EL MSAOURI, Service Budget

Hassan MOUATADID, Agence Française de Développement.

Annexe 5 : Bibliographie

Commune Urbaine d'Agadir,

- Budgets des exercices 2012, 2013, 2014 et 2015;
- Comptes Administratifs des exercices 2011, 2012 et 2013 ;
- Plan de Développement Communal période 2010-2016 ;
- Plan de Développement Communal actualisé 2014-2016 ;
- Procès -verbaux des Procès -verbaux des délibérations du Conseil Communal des exercices 2012 à 2014 ;
- Procès -verbaux des réunions de la commission chargée de la planification, des affaires économiques, des finances et du budget au titre des exercices 2012, 2013 et 2014 ;
- Dossier comprenant la documentation budgétaire au titre de l'exercice budgétaire 2015 transmis à la tutelle ;
- Organigramme de la CUA ;
- Lettres circulaires pour la préparation des budgets ;
- Projet du manuel d'organisation de l'Administration Fiscale Communale, version provisoire avril 2014 ;
- Rapport de la mission d'audit organisationnel de la CUA, Chargées de mission : Pr. Fatima ELKANDOUSSI & Pr. Bouchra RADI, avril 2010.

Trésorerie Générale du Royaume, Situations budgétaires CUA exercices 2012 et 2013.

Ministère de l'Intérieur,

- Lettre circulaire pour la préparation du budget de l'exercice 2013 en date du 03 octobre 2012 ;
- Lettres des collectivités locales n°1 au n°12, Direction Générale des Collectivités locales ;
- Rapport Inspection Générale de l'Administration Territoriale, de la mission d'étude et de conseil sur la mobilisation du potentiel fiscal de la Commune Urbaine d'Agadir, décembre 2009

Secrétariat PEFA,

- Dépenses Publiques et Responsabilité Financière, *Cadre de Mesure de la Performance, Secrétariat PEFA*, Washington DC, USA, janvier 2011 ;
- Lignes directrices et sources d'information pour faciliter la notation des indicateurs 2007 ;
- *Field guide, for undertaking an assessment using the PEFA performance measurement framework* May, 2012;

- Directives supplémentaires pour l'application du Cadre PEFA aux administrations infranationales, janvier 2013.

PPIAF,

- Evaluation la Gestion des Finances Publiques Municipales de la Commune de Ouagadougou (PEFA), par G. Caprio et V. Chomentowski, mai 2010 ;
- Evaluation de la Gestion des Finances Publiques Municipales – Rapport PEFA sur les Performances de la ville de Cotonou par Giovanni Caprio, Nicolas Lokpe et Félicien Akaba, février 2012.

Banque Mondiale

- Royaume du Maroc, la déconcentration outil de modernisation et de régionalisation, juin 2011 ;
- Rapport sur la performance de la gestion des finances publiques(PEFA) évaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques du Maroc, mai 2009

Cour des Comptes, Rapports annuels des exercices 2011 et 2012

Sites Web consultés

Commune Urbaine d'Agadir : www.agadir.ma

Portail National des Collectivités Locales: www.pncl.gov.ma

Cour des Comptes du Royaume du Maroc : www.courdescomptes.ma

Secrétariat PEFA:www.pefa.org

Secrétariat Général du Gouvernement : www.sgg.gov.ma

Annexe 6 : La Commune Urbaine d'Agadir

