



HAL
open science

Erreurs de prévision budgétaire : Étude exploratoire des causes des excédents budgétaires dans les structures communales au Maroc

Mehdi Alaoui Mhammedi

► **To cite this version:**

Mehdi Alaoui Mhammedi. Erreurs de prévision budgétaire : Étude exploratoire des causes des excédents budgétaires dans les structures communales au Maroc. Comptabilité et gouvernance, May 2016, Clermont-Ferrand, France. pp.cd-rom. hal-01901125

HAL Id: hal-01901125

<https://hal.science/hal-01901125>

Submitted on 22 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Erreurs de prévision budgétaire : Étude exploratoire des causes des excédents budgétaires dans les structures communales au Maroc

Mehdi ALAOUI MHAMMEDI, Master 2 recherche Etudes et Conseil en Sciences de Gestion, Institut de Management Public et de Gouvernance Territoriale, Aix Marseille Université.

Adresse : Bd du Maréchal LECLERC, Cité U l'ESTELAN, CH.G547
13090, Aix en Provence.

Tél : 07 83 24 73 83

E-mail : alaoui.mdi@gmail.com

Résumé :

L'objectif de cet article est de présenter les résultats d'une étude exploratoire portant sur les collectivités territoriales et plus particulièrement sur les structures communales au Maroc. L'auteur adopte une démarche descriptive exploratoire qui conduit à identifier les causes des excédents budgétaires très importants constatés entre 2002-2013. Les résultats de la recherche confirment la particularité du contexte marocain, en effet, c'est la lourdeur bureaucratique et le manque de vision des élus et des fonctionnaires qui suscitent un excédent qui a dépassé 1.8 milliards d'euros (20 MMDH) en 2013.

Mots clés : Budget, collectivités locales, excédent budgétaire, approche psychosociologique du budget, étude exploratoire.

Abstract :

The objective of this article is to present the results of an exploratory study on municipal structures in Morocco. The author adopts a descriptive exploratory approach leads to identify the causes of very large surpluses recorded between 2002-2013. The research results confirm the particularity of Moroccan context; indeed, it is the bureaucracy and the lack of vision of elected officials which raise a surplus that exceeded 1.8 billion euro (20 billion dirhams) in 2013.

Key words: Budget, local government, budget surplus, psycho-sociological approach of budget, exploratory study.

INTRODUCTION

Dès l'indépendance, la réforme de l'administration publique représentait une préoccupation permanente des pouvoirs publics (Zyani, 2002). Progressivement, les efforts se sont multipliés pour moderniser l'organisation administrative et l'adapter au contexte politique, économique et social et aux nouvelles exigences des citoyens. Selon Zyani (2002), on distingue deux périodes dans ce processus de réforme : une période marquée relativement par des réformes axées sur trois piliers qui sont restées pour longtemps invariables: la nécessité de rationaliser les dépenses publiques, l'obligation de la simplification des procédures et des circuits jugés trop contraignants et la poursuite de l'application de la réforme dite des cadres visant à la fois une diminution des statuts particuliers et une harmonisation des règles statutaires applicables à des catégories du personnel. Au cours des années 2000, des idées nouvelles de réformes font leur apparition et des mesures énergiques viennent d'être décidées. La charte communale de 2002 (loi n°78-00) et la loi n°17-08 modifiant et complétant la loi n°78-00 ont été les événements les plus marquants et qui ont donné un nouvel élan à la gestion locale.

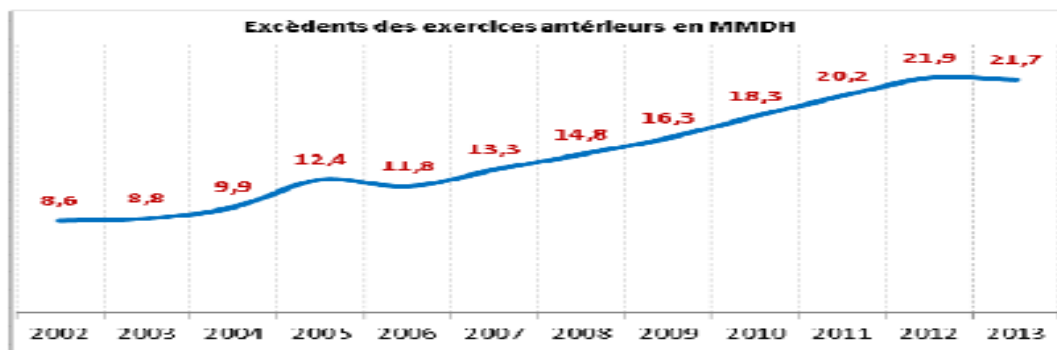
Sur la base du rapport de la Cour des comptes relatif à l'exercice de 2012, on compte 1590 collectivités territoriales dont : 12 régions (Décret n°2.15.10, 2015), 75 préfectures et provinces, et 1503 communes qui se répartissent entre : 221 communes urbaines et 1282 communes rurales. De nos jours, les collectivités territoriales commencent à présenter des enjeux financiers importants. En effet, les finances locales représentent, par rapport à l'État, l'équivalent de 10% des dépenses ordinaires (1.8 milliards d'euros soient l'équivalent de 19.9 MMDH¹) et de 20% des dépenses d'investissement (1.08 milliards d'euros l'équivalent de 11.9 MMDH), au titre de l'année 2013. Les collectivités territoriales bénéficient de transferts financiers de l'État de 1.7 milliards d'euros, l'équivalent de 18.9 MMDH et disposent, en 2013, d'un effectif de personnel de près de 148.000, soit l'équivalent de 28 % de celui de la fonction publique de l'État (Cour des comptes, 2012).

Avec une pluralité de ressources : internes (taxes, droits et redevances), externes (taxes affectées, subventions de l'État et l'emprunt auprès du Fond d'Équipement Communal), un conseil communal élu au suffrage universel direct et un pouvoir exécutif tenu par le président du conseil communal sous le contrôle de la tutelle; la commune est devenue l'entité de proximité la plus importante qui a comme responsabilité majeure la conduite du développement économique et social local. Les instruments à la disposition des élus et des

¹ Taux de change : EUR/MAD = 0,091510. BANK AL-MAGHRIB. (19/3/2016).

fonctionnaires ont connu à leur tour des changements considérables, ces modifications ont inséré des nouveaux modes de gestion et des éléments notables ont été appliqués quant au processus de passation des marchés publics (Décret n° 2-12-349), de même, un nouveau cadre qui régit le processus d'élaboration du budget a été mis en place à travers la loi (n°45-08) relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements dont l'objectif est d'intégrer les notions de la transparence, d'efficacité et d'efficience dans la gestion des affaires locales (Targa, 2013).

Malgré les efforts déployés, le développement local n'a pas encore pris sa vitesse de croisière (Koop et al., 2010). En revanche, les villes marocaines affichent un ensemble de dérèglements majeurs et les répercussions des dizaines d'années de dysfonctionnements surgissent : des voies détériorées, un transport en commun défaillant (Le Tellier, 2014), des tonnes d'ordures qui jalonnent les quartiers. Selon Ajir (2009) 70% des déchets ménagers sont collectés, les infrastructures manquent (Landel et al., 2014) : stades, écoles, universités, structure d'accueil des jeunes et des personnes âgées... En effet, le citoyen avait l'habitude d'entendre dire que ces institutions chargées du développement local n'ont pas assez de moyens financiers. Paradoxe, le colloque international organisé par la Trésorerie Générale du Royaume sous le thème : « L'État territorial au Maroc et en France : quelles synergies entre les finances de l'État et les finances des collectivités territoriales ? », le rapport de la commission consultative de la régionalisation (2011), et la synthèse des bulletins mensuels des statistiques des finances locales publiés par la Trésorerie Générale du Royaume constatent l'existence de disponibilités non utilisées trop importantes dépassant la barre de 1.8 milliards d'euros (20 MMDH) en 2013 :



Source : Rapport introductif du colloque international sur les finances publiques, (2014).

Les progrès réalisés sur le terrain aux niveaux réglementaires et législatifs ne doivent pas masquer les nombreuses lacunes qui ralentissent le développement local, heureusement, ces enjeux sont encore gérables. Au sein de la région MENA, le Maroc se distingue à plusieurs

égards, d'une part, le pays se singularise d'une stabilité effective qui a été concrétisée et assurée par la nouvelle Constitution votée en 2011 (Vergne, 2014), cette dernière a ouvert de nouvelles opportunités en matière d'appui sur des questions de politiques structurelles et réglementations, tels que la transparence, la responsabilisation et l'implication de la société civile dans le processus de développement. D'autre part, l'économie marocaine prouve d'une certaine résilience (OCDE, 2013), la croissance économique est en effet la plus élevée dans la région (FMI, 2015).

Notre travail de recherche vise à poser un cadre conceptuel d'analyse des erreurs de prévisions budgétaires dans les structures communales au Maroc, le projet consiste en l'explication des causes des erreurs de prévisions budgétaires qui produisent des excédents budgétaires énormes constatés entre 2002-2013, et la détermination des différents facteurs qui influencent le processus de budgétisation. L'étude porte sur la commune qui est considérée comme l'entité de proximité la plus importante chargée du développement économique et social local. Le plan de cet article se décompose ainsi en quatre parties : on procédera à l'analyse de la revue de la littérature relative aux causes des excédents budgétaires, la méthodologie employée, la présentation des résultats de l'étude et une discussion pour conclure sur les apports de ce travail de recherche.

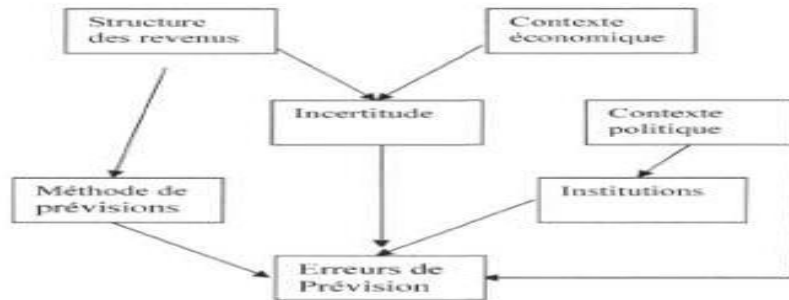
1. LES CAUSES DES EXCDENETS BUDGETAIRES : REVUE DE LA LITTERATURE

Le processus d'élaboration du budget n'échappe pas à l'influence des pratiques managériales et des facteurs juridiques (Couture, 2009), les travaux de Larkey et Smith (1989) différencient entre deux types de facteurs susceptibles de générer des écarts budgétaires. On distingue des erreurs intentionnelles et des erreurs non intentionnelles. Toutefois, les mêmes auteurs assurent qu'il s'avère difficile de distinguer entre les deux types d'erreurs et d'isoler entre l'aspect intentionnel et non intentionnel des erreurs (Couture, 2008). C'est pourquoi, Cassidy et *al.*, (1989) présentent une autre classification : facteurs liés à l'incertitude, et facteurs politiques. Le premier point présente deux modèles explicatifs des excédents budgétaires, tandis que le deuxième point intègre la dimension humaine à travers l'approche psychosociologique du budget (1950).

1.1. Modèles de détermination des causes des excédents budgétaires

Dans les années 90, les excédents budgétaires ont fait l'objet de nombreux essais d'explications, ces derniers se sont concrétisés par l'élaboration de deux modèles explicatifs

des causes des erreurs de prévision qui génèrent des excédents budgétaires. Bretschneider et *al.*, (1989) ont développé un modèle qui permet de déterminer les différents facteurs qui influencent la précision budgétaire, ci-dessous, on présentera le modèle et les différents facteurs susceptible d'influencer la précision budgétaire :



Sources d'erreurs de prévision budgétaire Bretschneider et *al.*, (1989), pp.310.

En effet, on distingue trois facteurs : l'incertitude qui est considérée comme un principe selon lequel il est impossible de connaître à la fois la position et la vitesse ou la quantité de mouvement d'une particule (Bachelard, 1934). Dans un article intitulé Risk, Uncertainty and Profit (1921), Frank Knight effectue une distinction entre risque et incertitude : « la différence pratique entre les deux catégories, le risque et l'incertitude, est que, s'agissant de la première, la distribution du résultat parmi un ensemble de cas est connue (soit par le calcul a priori, soit par des statistiques fondées sur les fréquences observées), tandis que ceci n'est pas vrai dans l'incertitude en raison de l'impossibilité de regrouper les cas, parce que la situation à traiter présente un degré élevé de singularité ». Selon Frank Knight (1921), il distingue risque probabilisable et incertitude non probabilisable (Diemer, 2013). La majorité des études montre l'existence d'une corrélation positive entre l'incertitude et les erreurs de prévision qui provoque des excédents budgétaires. En effet, plus l'incertitude existe, plus les prévisionnistes ont une tendance à produire des erreurs plus importantes (Couture, 2008).

Une attention particulière a été accordée aux méthodes de prévision, la logique et les résultats de ces études allaient dans le même sens (Couture, 2008), l'objectif était de tester l'efficacité des méthodes utilisées au niveau des prévisions budgétaires (modèles économétriques, modèles de régression, séries temporelles) et d'identifier l'impact sur la précision budgétaire. Toutefois, selon Choate et Thompson (1988), les prévisionnistes et leurs méthodes de prévision ne sont pas à l'abri des interventions politiques.

De même, le modèle affirme que le facteur politique influence la précision budgétaire, cette influence se manifeste par la pression politique exercée par les politiciens auprès des prévisionnistes afin de manipuler les chiffres (sous-estimation des recettes et surestimation des dépenses, de même l'implication du facteur politique dans le processus budgétaire influence la précision budgétaire. Yonung et Larch (2004) dans le cas des pays de l'Union Européenne, Deschamps (2004) pour l'État de Washington préconisaient la création d'une agence indépendante des prévisions budgétaires au sein de ces institutions.

Auerbach, (1995) distingue trois types de causes : des erreurs politiques qui sont dues essentiellement à la politique budgétaire, et l'impact des modifications et des réformes sur la précision budgétaire. Des erreurs économiques qui sont dues aux erreurs de prévision au niveau des variables macroéconomiques, et des erreurs techniques à l'instar de la modification des bases de données, la refonte de la réglementation en vigueur, l'impact de la modification de la politique fiscale et l'encaissement des recettes inattendues ou inappropriées.

La mise en application des deux modèles démontre leur incapacité d'identifier exactement les causes exactes des excédents budgétaires. De ce fait, ils se contentent de proposer des recommandations à l'instar d'un exécutif indépendant, l'importance des méthodes qualitatives dans le domaine de prévision, le développement de l'expertise gouvernementale et locale en matière de prévision budgétaire (Bretschneider et *al.*, 1989). De plus, ces deux modèles négligeaient l'importance de la dimension humaine et sociale de la gestion budgétaire qui pourrait être une cause potentielle des excédents budgétaires. Au-delà des aspects comptables et financiers de la gestion budgétaire, la dimension humaine et sociale est largement présente (Naro et *al.*, 2011).

1.2. Approche psychosociologique du budget : Proposition d'une explication des excédents budgétaires

Dans le prolongement des travaux de l'école des relations humaines, une approche s'est développée dans les années 1950, plus précisément aux États Unis qui s'intéressent à l'impact de la dimension humaine sur les outils de contrôle (Naro et *al.*, 2011). Selon Naro (1998), ce raisonnement pourrait être abordé sous l'angle des compétences en étudiant les problèmes humains de la gestion budgétaire, ses aspects participatifs, de motivation, de satisfaction au travail et leurs liens avec la performance, aussi par les aspects sociopolitiques du contrôle de gestion en s'intéressant aux comportements et jeux d'acteurs : conflits et négociations dans les processus de gestion budgétaire. Ce courant a émergé grâce aux travaux et aux études

fondatrices d'Argyris (1952,1953) et Hopwood (1972) qui relevait l'influence négative du processus budgétaire et de certaines pratiques sur le comportement des individus et des styles de management sur le comportement au travail et la performance organisationnelle. Les différents facteurs qui identifient les relations entre les systèmes de contrôle et leurs conséquences sur les attitudes et comportements humains et, plus généralement, sur la performance seront présentés comme suit :

1.2.1- Problèmes humains

L'incertitude de l'environnement a été étudiée par Berland (1999), ce dernier montre que la gestion budgétaire s'est apparue dans des environnements routiniers où la croissance a été assurée par une sous-capacité ou grâce à la régulation par l'État ou à des jeux d'ententes entre entreprises, c'est uniquement dans ces conditions que la gestion budgétaire aurait pu jouer ses rôles fondamentaux. De ce fait, la gestion budgétaire devrait être adaptée en fonction du degré d'incertitude de l'environnement. En effet, dans un environnement incertain, une gestion budgétaire très contraignante ne conviendrait pas, et la place devrait être cédée à une gestion budgétaire plus souple qui pourrait être plus efficace dans un environnement incertain (Marconnet, 2003).

De même, il existe une tendance des managers, à surestimer leurs besoins de ressources et/ou à sous-estimer leur capacité productive (Walker et Johnson, 1999). Le concept de « *slack* » a été introduit par Cyert et March (1963), Young (1985) le définit comme la tendance parmi les managers à formuler intentionnellement des demandes excessives de ressources dans le budget ou à sous-estimer volontairement leur capacité productive. Cornia et *al.*, (2004) soutiennent que les recettes seraient sous-estimées par les politiciens, cette technique permettrait de limiter les dépenses budgétaires et de favoriser la présence d'un surplus budgétaire qui pourrait être rebudgété, ou de couvrir des dépenses exceptionnelles. De même, selon Keereman (1999), Jonung et Larch (2004) les autorités publiques peuvent avoir un intérêt à présenter des prévisions pessimistes qui leur permettraient d'être en sécurité dans le cas des dérapages de recettes et de dépenses. Cassidy et *al.*, (1989), Keereman (1999), Melander et *al.*, (2007), stipulent que la sous-estimation des revenus peut être due à une erreur systématique de l'appréciation de certaines variables économiques pertinentes.

1.2.2- Style de management budgétaire

Depuis longtemps le phénomène a été cité et signalé dans la littérature (Dearden, 1969 ; Hayes et Abernathy, 1980 ; Merchant, 1990). Hope et Fraser, (1999) conclut qu'une forte

pression budgétaire inciterait les managers soit à prendre des décisions à court terme qui s'oppose à la réalisation des objectifs stratégiques à moyen terme, soit à falsifier les chiffres, pour respecter en apparence les dispositions réglementaires de l'élaboration du budget (Hopwood, 1972 ; Parker, 1977). De plus, l'évaluation uniquement sur la base des aspects comptables et financiers induit des effets comportementaux indésirables (Naro et Langevin, 2011).

Argyris, (1952) a été l'un des premiers auteurs à révéler qu'une trop grande pression budgétaire peut générer du stress et des tensions au travail. Mais c'est l'étude pionnière d'Hopwood (1972) qui a fait le point de départ d'un courant de recherche empirique. Hopwood (1972) observe qu'un style de management dans lequel l'évaluation de performance des responsables est essentiellement fondée sur leur capacité à atteindre leurs objectifs comptables et financiers est une source de tension, d'hostilité à l'égard de la hiérarchie et des pairs et de manipulations comptables.

1.2.3- Motivation et participation

De nombreux travaux ont étudié les effets de la difficulté sur la motivation (Naro et Langevin, 2011), Il est généralement admis que la motivation augmente avec la difficulté jusqu'à un certain point où l'objectif est perçu comme trop difficile et où la motivation s'effondre (Hofstede, 1967 ; Stedry, 1960 ; Stedry et Kay, 1964). En réalité, comme le note Hopwood (1974), la relation entre les objectifs et motivation varie selon les individus. En effet, comme l'ont noté Stedry et Kay (1964) ou Hofstede (1967), le niveau d'aspiration et notamment l'importance des besoins d'accomplissement interviennent dans cette relation. Ce serait chez les personnes qui ressentent le plus fortement ce besoin, que l'on observe les niveaux d'aspiration les plus élevés vis-à-vis des objectifs à atteindre et donc la motivation la plus forte (Naro, 1998).

Selon Marconnet, (2003) certains processus budgétaires sont tellement complexes qu'ils ne sont même plus maîtrisés par les managers. La complexité peut aller de pair avec la longueur de la procédure budgétaire, souvent liée au nombre d'allers-retours entre la base et l'administration centrale. La lourdeur bureaucratique nuit à la fois à la performance du processus budgétaire et à la motivation des individus par rapport à celui-ci Hope et Fraser (1999).

Depuis les travaux de l'école des relations humaines, la participation a été considérée comme une source de satisfaction, de motivation et donc de performance (Naro et Langevin, 2011).

Effectivement, de nombreux travaux vérifient empiriquement que la participation a un effet positif sur les tensions et les relations au travail (Argyris, 1952 ; Magner, Welker et Campbell, 1995), et sur la motivation (Hofstede, 1967 ; Searfoss, 1976). Becker et Green (1962) considèrent qu'on ne peut isoler la participation du reste du processus budgétaire du fait de l'impact psychologique de celle-ci : la participation permet une meilleure cohésion, ce qui accroît le niveau d'aspiration et donc de la performance de l'organisation, de même, la connaissance des résultats obtenus influence le niveau d'aspiration, ce qui accroît la participation.

Selon la revue de la littérature collectée, les différents facteurs susceptibles de produire cette inefficacité budgétaire dans les organisations publiques sont :

| Approche / Modèle | Mode de Bertschneider, (1989) | Modèle d'Auerbach, (1995) | Approche psychosociologique du budget, (1950) |
|--|--|---|--|
| Les différents facteurs qui influencent la précision budgétaire dans les organisations publiques | I. Facteurs méthodologiques II. Facteurs politiques III. L'incertitude | I. Facteurs politiques II. Facteur économiques III. Facteurs techniques | I. Problèmes humains : 1. L'incertitude de l'environnement. 2. Biais. II. Style de management budgétaire : 1. L'arbitrage à court terme et la manipulation des chiffres. 2. L'importance accordée à l'atteinte des objectifs. III. Motivation – participation : 1. Difficulté de l'objectif. 2. Lourdeur bureaucratique. 3. Participation. |

Après avoir souligné le cadre théorique qui régit notre question de recherche, voyons, au travers d'une enquête exploratoire sur le terrain, Quelles sont les causes des excédents budgétaires et les facteurs qui influencent l'efficacité budgétaire dans les collectivités locales au Maroc, qui suscitent un total d'excédent budgétaire qui a passé la barre de 1.8 milliards d'euros (20 MMdh) en 2013 ?

2. METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

2.1. Recueil des données

Cette recherche se propose de mieux comprendre et d'identifier les différents paramètres qui suscitent un très grand écart entre les prévisions et les réalisations budgétaires, et par conséquent, produisent des excédents budgétaires énormes. Elle s'inscrit de ce fait dans une optique de compréhension et d'exploration (Evrard et *al.*, 2003). Bergadaà (1992) affirme que dès lors que la recherche se trouve dans une approche de découverte d'un terrain peu connu dans le cadre de sa discipline, il est tout à fait légitime d'adopter une approche exploratoire. Ainsi, étant donné que le but de cette étude est de cerner un phénomène peu étudié et dont les connaissances restent cependant peu approfondies, le recours à une recherche qualitative se trouve amplement justifié par la volonté de découvrir et comprendre ce phénomène.

Notre ambition, à partir d'une recherche exploratoire est l'explication des causes des erreurs de prévisions budgétaires constatées entre 2002-2013. Pour conduire notre recherche, il fallait collecter dans un premier temps une très grande quantité d'informations auprès des différents acteurs et intervenants dans la vie locale au Maroc. Donc au préalable, nous avons voulu nous assurer de la pertinence de la problématique, la réalité du sujet et de l'existence d'un terrain accessible. Pour ce faire, il était important de recourir aux méthodes qualitatives à travers des entretiens semi-directifs avec des différents acteurs communaux. Ce type d'entretien nous a permis d'atteindre les objectifs ci-dessus, et d'aborder le thème de recherche tout en maintenant intactes la liberté du répondant et la flexibilité de l'interview (Giordano, 2003). En effet, la taille de l'échantillon reste relativement petite, nous avons mené 14 entretiens, l'échantillon présente des profils variés à savoir des élus locaux, des fonctionnaires communaux (responsable d'un service comptabilité dans une collectivité territoriale, régisseur d'une commune urbaine, comptable d'une commune urbaine) issus de 5 communes urbaines, des enseignants-chercheurs, de même, le tissu associatif a été impliqué à travers les associations (Targa, Mouvement Alternatives Citoyenne, le Collectif Démocratie et Modernité). (annexe n°2)

Le guide d'entretien élaboré a été composé de trois parties : après avoir introduit le sujet de l'étude, nous avons interrogé les individus sur le processus de budgétisation et la procédure de son exécution, en cherchant à avoir une meilleure compréhension du système et un recueil des perceptions individuelles des différents acteurs et intervenants, d'une part sur le processus de budgétisation et les contraintes qui limitent son efficacité, d'autre part la détermination des différents facteurs qui influencent la gestion budgétaire au sein des structures communales au Maroc. Ensuite, la discussion a été centrée sur les causes des excédents budgétaires. Nous avons par ailleurs demandé à la fin de l'entretien de proposer des solutions pour sortir de cette impasse.

2.2. Analyse des données

Avant de procéder à l'analyse, les entretiens ont été intégralement retranscrits. Bardin (1977) préconise d'effectuer suite aux retranscriptions, une lecture flottante du corpus afin de se familiariser avec son contenu. Dans cette étude, l'analyse thématique a été privilégiée. En effet, cette analyse est qualifiée de polyvalente, et peut-être exercée de manière inductive, en partant du corpus pour générer des thèmes, ou encore, de manière déductive en ayant identifié, préalablement à l'analyse les thèmes à repérer (Bourdon et Deschenaux, 2005). Dans notre cas précis, recourir à cette méthode consiste donc à découper les entretiens en unités homogènes et rassembler ces unités en unités qui mettent en lumière les mêmes causes ayant les mêmes significations, pour finalement les organiser en unités thématiques. À travers cette démarche, on a pu catégoriser et de dénombrer les différents thèmes évoqués par les personnes interviewées. En effet, les entretiens ont fait l'objet d'un codage ouvert (Duchesne, 2005), afin de regrouper les différentes causes de l'inefficacité budgétaire, les données qualitatives produites sont traitées et analysées par le logiciel libre RQDA.

3. RESULTATS DE LA RECHERCHE

L'analyse des entretiens semi-directifs nous a permis de comprendre le processus de budgétisation dans les collectivités territoriales au Maroc, d'extraire et d'identifier les causes des excédents budgétaires et des écarts entre prévisions et réalisations budgétaires, les résultats sont présentés selon la fréquence des thèmes abordés (annexe n°3). Selon les différents intervenants, les différentes causes sont :

3.1. La formation des élus locaux et des fonctionnaires communaux

Les erreurs de prévision budgétaire pourraient être expliquées par la qualité des ressources humaines à la disposition des structures communales, les communes affichent de multiples dysfonctionnements à ce niveau : un manque important de formation, absence d'adéquation entre profil et poste, des élus locaux analphabètes plus particulièrement dans les communes rurales (Cour des comptes, 2013). À cela s'ajoute, la mauvaise répartition des ressources humaines et un sureffectif très important (Cour des comptes, 2013) qui alourdit les dépenses de fonctionnement et qui complique la gestion de ses structures. En revanche, ces dysfonctionnements répercutent sur la capacité de la commune à planifier, lancer et gérer ses projets d'investissement.

« ... C'est leur incompétence, c'est l'absence de la maîtrise des outils et des méthodes de gestion financière et l'incapacité des fonctionnaires à utiliser ses méthodes de planification et de prévision... ».

« ... Ça concerne tous les intervenants, tout est concerné (élu local, président du conseil communal et fonctionnaire), mais bien sûr le président est le plus responsable... ».

3.2. La lourdeur bureaucratique

La législation au Maroc est très rigide et la réglementation qui régit les structures communales en fait partie, cette dernière est soumise administrativement au contrôle de la tutelle, les décisions du conseil communal n'entrent en application qu'après l'approbation de la tutelle. En effet, le contrôle de la tutelle prend plusieurs formes (loi n°78-00 portant sur la charte communale promulguée par le Dahir n°1-02-297 du 3 octobre 2002, telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi n°01-03 et la loi 17-08) : contrôle de légalité assuré par l'État qui veille à l'application des lois et réglementations en vigueur par le conseil représentant du pouvoir exécutif de la commune, un contrôle d'opportunité qui garantit la protection de l'intérêt général et l'assistance : la charte communale de 2009 comporte des dispositions très intéressantes déterminant l'ensemble des domaines auxquels le pouvoir central intervient afin de soutenir et assister les collectivités territoriales et leurs groupements.

Souvent, cette tâche d'approbation et de contrôle prend beaucoup de temps, selon les dires des habitués, l'approbation du compte administratif peut prendre dans les meilleurs des cas (3 mois), à cela s'ajoute la contrainte de la dépendance financière au pouvoir central. Les moyens sont libérés en retard. Pour lancer un projet, la contrainte de la complexité des

procédures remonte à la surface. En effet, la phase de la procédure d'appel d'offre est très lente et prend selon les dires des habitués en moins trois mois.

« ... Les procédures sont très complexes, de plus, les communes ne disposent d'aucune liberté de dépenser, avant d'approuver il faut avoir l'amont de la tutelle, de même, il y a une multiplicité du contrôle, et cela mène à parler de la lenteur... ».

«... Jusqu'à maintenant, on n'a pas clôturé le compte administratif 2014, le conseil a approuvé le compte administratif, mais avec des chiffres provisoires. On a déjà les projets qui vont être lancés par la collectivité, mais ces projets doivent être premièrement approuvé par le président puis envoyé à la tutelle pour le lancement officiel, et élaborer les autorisations spéciales des projets, et pour accéder aux moyens il faut valider toutes ses étapes... Pour avoir ses Autorisations Spéciales, il faut que le compte administratif soit approuvé par le conseil, et envoyé à la tutelle pour l'approbation, et cela prend au meilleur des cas (3mois), et après on reçoit la réponse sur les projets proposés, celui-là est accepté, l'autre est refusé.... Après on lance le projet et c'est pour cela ce problème existe, et c'est un problème de lourdeur et de lenteur plus précisément ».

3.3. Le manque de vision

Les villes marocaines souffrent d'un besoin énorme en matière de développement. En réalité, ces entités devraient être très endettées afin de répondre à des besoins énormes en matière de développement. Cette situation de blocage s'explique aussi par le manque de vision et d'objectifs des élus locaux et leur incapacité d'anticiper, d'identifier leurs besoins, de connaître l'environnement, la qualité et la nature des projets à mettre en place. Les cas suivants sont présentés à titre indicatif : selon le rapport annuel publié en 2006 par la Cour des comptes, une commune a conclu un marché de construction d'un marché hebdomadaire, d'un marché de gros et d'un abattoir, à l'encontre de la durée assignée du projet (16 mois), ces derniers ont pris 5 ans. Un autre projet de construction d'une gare routière a pris 6 ans au lieu de 12 mois. De même, une commune a procédé en 1996 à la construction d'une gare routière sans la réalisation des études de faisabilité et des études techniques et financières nécessaires, la réalisation de cette gare routière et l'achèvement des travaux a pris plus de 10 ans (Cour des comptes, 2013).

« L'objectif principal d'un élu quelque soit d'un parti de l'opposition ou de la majorité d'augmenter ses chances d'être réélu et préserver son poste, et non pas d'avoir une vision afin d'assurer un développement économique et social local ».

« C'est le manque d'une vision, on prévoit des dépenses, on ne réalise pas ce qu'on a prévu, un conseil planifie et un autre conseil vient signer d'autre accord sur la base d'autres études.

Pour pallier ce problème, il faut avoir une vision claire, d'ici 20 ans où on va ? ».

3.4. L'incertitude de l'environnement

Le rapport annuel de la Cour des comptes, (2013) soulève une situation financière très critique des communes au Maroc, la commune marocaine est très dépendante au pouvoir central, cette indépendance se manifeste par des transferts de moyens financiers très importants. En effet, c'est à partir de 1984 que la loi-cadre sur la réforme fiscale de l'État a été promulgué et à accorder 30% du produit de la taxe sur la valeur ajoutée aux budgets des collectivités décentralisées, cette réforme avait pour objectif de réduire les inégalités, et responsabiliser ces structures en matière de développement des ressources. La répartition de cette part a été fixée par une circulaire du ministre de l'Intérieur qui date de 1996 (Lettre des collectivités locales, 2001), les critères qui ont été prises en considération sont : forfait : 15%, potentiel fiscal : 70%, effort fiscal : 15%. La dotation forfaitaire est indispensable au bon fonctionnement des communes, elle est égale pour toutes les collectivités. En effet, la dotation du potentiel fiscal permet de supprimer les disparités de la richesse fiscale entre les différentes communes, la dotation de l'effort fiscal vise à encourager les communes qui ont fait un effort afin d'améliorer leurs ressources. Cette situation explique l'incapacité des prévisionnistes à déterminer avec exactitude le montant et l'anticipation des dates du versement des ressources transférées. Selon le même rapport, le taux de dépendance au pouvoir central avoisine les 44% dans le cas des communes urbaines et 70% pour les communes rurales. À cela s'ajoute le problème du reste à recouvrer qui remonte à la surface à chaque fois on évoque la problématique de l'autonomie financière des communes, en effet, les responsables communaux trouvent tant de difficultés à recouvrer ses recettes, selon le même rapport, le reste à recouvrer représente 72% des recettes des communes et du fait de l'absence des moyens de pression et d'intervention, les présidents des conseils communaux se déclarent incapables de résoudre cette situation.

« ... Sans ce transfert on ne peut pas faire des investissements, et même il existe des communes qui dépendent à 100% de ces transferts qui leur permettent de couvrir la partie fonctionnement et l'excédent sera affecté au développement local ... ».

« ... Il faut toujours attendre le transfert des moyens du pouvoir central, parce qu'on parle d'autonomie financière, et en fin de compte il n'y a plus d'autonomie dans les communes, parce que sans le transfert de l'État, certaines communes ne peuvent rien faire ... ».

« ... Le problème du reste à recouvrer représente une très grande partie des ressources, et la collectivité ne pourra plus poursuivre ses citoyens retardataires ».

3.5. Les conflits politiques

En 2012, de grandes villes marocaines étaient depuis deux ans sans budget (El Farah, 2012), et les conseillers communaux de ces villes n'ont pas pu se réunir pour l'établissement d'un budget provisoire. Les élus locaux n'ont pas pu dépasser leurs différends et réfléchir à des solutions pour débloquer cette situation critique. L'ordre du jour des conseils communaux porte généralement sur la reconstitution de la majorité, la suspension ou la dissolution du conseil. Dans la plupart des cas, les calculs politiques l'emportent sur la gestion des affaires des citoyens, et cela affecte la capacité de la commune à planifier, lancer des projets d'investissement et d'assurer sa mission de développement économique et social local (Benidir, 2010).

« ... Les conflits politiques sont aussi une cause de ces écarts parce qu'un malentendu entre l'opposition et la majorité ou entre la majorité représentée par le président du conseil peut bloquer tous les projets de développement... ».

« ... Entre les élus (majorité et opposition), entre les élus et la tutelle représentée par le pacha, le gouverneur chef-lieu ou le gouverneur, et en fin de compte tout peut s'arrêter après un différend. Les citoyens d'un arrondissement peuvent voir tous les projets de développement de leurs territoires s'arrêter, la seule raison c'est que leur représentant fait partie de l'opposition... ».

3.6. Biais

Plusieurs études ont démontré que certains responsables sous-estiment volontairement leurs ressources, le phénomène a été détecté aux États américains et dans certains pays de l'Union Européenne (Cassidy et al., 1989). Les responsables peuvent avoir intérêt à sous-estimer leurs recettes pour être en sécurité en cas de dérapage de recettes ou de dépenses (Young, 1985).

« Bien sûr, que c'est la situation actuelle est voulue, on laisse des excédents très importants qui seront considérés comme des marges afin de couvrir des charges exceptionnelles ».

« Les conseils communaux préfèrent minimiser les dépenses et réaliser des excédents pour couvrir des charges exceptionnelles ».

En résumé, le poids de l'incompétence des élus et des fonctionnaires et la lourdeur bureaucratique est très pesant, et qui selon les différentes personnes interviewées sont les causes de l'inefficacité budgétaire dans les structures communales et qui induisent l'incertitude de l'environnement, le manque de vision, des conflits politiques et une gestion court-termiste des affaires locales.

4. DISCUSSION

Sept facteurs ont émergé de l'analyse des entretiens semi-directifs réalisés, le manque de formation des élus et des fonctionnaires locaux, la lourdeur bureaucratique et l'incertitude de l'environnement sont les causes les plus pesantes, qui génèrent d'autres problèmes qui peuvent être assimilés à des causes de seconde importance à l'instar des conflits politiques, le manque de vision et la logique court-termiste dans la gestion des affaires locales. En effet, seule l'incertitude de l'environnement a été reprise et validée des modèles de Bretschneider et al., (1989) et Auerbach (1995). Quant à l'approche psychosociologique du budget, les facteurs lourdeur bureaucratique, l'arbitrage à court terme, le biais ont été validées.

L'approche psychosociologique du budget relevait l'importance de l'impact de la difficulté de l'objectif sur la motivation des fonctionnaires et l'importance accordée à l'atteinte des objectifs qui est une source de tension et de comportements dysfonctionnels. Après la conduite des entretiens, c'est l'incapacité des élus et des fonctionnaires communaux de fixer des objectifs qui pose problème. Malgré les efforts déployés en matière de législation, la formation des fonctionnaires communaux et des élus locaux reste très fragile, ce manque explique leur incapacité à anticiper, à identifier les besoins, la nature et la qualité des projets à mettre en œuvre. Le manque de vision qui caractérise la gestion des affaires locales induit une gestion aléatoire, court-termiste des affaires locales et qui mène à falsifier les chiffres, pour respecter en apparence les dispositions réglementaires de l'élaboration du budget (Hopwood, 1972). De même, l'ordre du jour des conseils communaux porte généralement sur la reconstitution de la majorité, la suspension ou la dissolution du conseil et les calculs politiques l'emportent toujours sur la gestion des affaires des citoyens.

Au-delà de l'incertitude de l'environnement, la dépendance au pouvoir central, les conflits politiques entre les partis politiques, l'incompétence des élus et des fonctionnaires locaux et le manque de vision. La cause principale des excédents budgétaires dans les structures

communales au Maroc est la lourdeur bureaucratique. Dans un objectif d'assouplir les procédures d'approbation et de passation des marchés et mettre en place un nouveau mode de gestion qui prend en considération les aspirations des citoyens et le développement de la situation financière des collectivités territoriales, la transparence et le renforcement du contrôle de la gestion publique et par conséquent l'amélioration de la performance de la dépense publique, la programmation pluri annuelle a été introduite.

S'intéresser exclusivement à la lourdeur bureaucratique et préciser que celle-ci est la cause principale de cette situation qui freine le développement économique et social local et engager les communes dans une gestion pluri annuelle des dépenses sans se soucier des autres problèmes sera-t-il la solution de cette impasse ? L'élaboration des plans communaux de développement est un processus en gestation : des PCD non élaborés ou en retard, des PCD élaborés sans vision globale, d'autres élaborés sans estimation des coûts des projets, ou sans prise en considération des moyens financiers de la commune, le taux de réalisation des projets reste très bas et la lenteur persiste.

Le redressement de la situation passe nécessairement par la responsabilisation des acteurs, en effet, la Constitution de 2011 a introduit le principe de la reddition des comptes qui va permettre d'améliorer la qualité d'intervention des élus et des fonctionnaires locaux, et assurer à long terme, le passage progressif d'une comptabilité quantitative à une comptabilité qualitative. (Atelier national : reddition des comptes et gouvernance territoriale au Maroc).

Dans ce contexte, revoir les méthodes de contrôle traditionnelles est urgent. En effet, elles n'ont guère de place puisqu'elles sont de moins en moins opérantes, elles ne sont plus efficaces et suscitent un retard important dans l'exécution des investissements. Actuellement, de nouvelles méthodes doivent voir le jour à l'instar de l'intégration des citoyens dans la gestion des affaires locales, la mise en place des dispositifs d'audit interne, externe et d'évaluation. Schématiquement, selon l'analyse présentée dans l'atelier national « reddition des comptes et gouvernance territoriale au Maroc, organisé en 2014, l'articulation entre reddition des comptes et gouvernance territoriale peut s'opérer de deux manières: à l'échelle nationale : le Maroc étant un État unitaire, les mécanismes de reddition des comptes peuvent être mobilisés par des institutions nationales dont, en premier lieu, la seconde Chambre du parlement dont la représentation est éminemment territoriale. Ces mécanismes peuvent tout aussi être activés par des instances nationales ayant des missions de contrôle ou d'évaluation : Cour des comptes, les inspections des départements ministériels. À l'échelle locale : en plus des dispositifs externes, l'architecture institutionnelle propre à chaque échelon

territorial (région, province, préfecture et commune) habilitera ce dernier à créer des commissions d'audit et d'évaluation qui auront pour objectif le renforcement des mécanismes internes existants que ce soit pour approuver les comptes administratifs, contrôler l'exécution des dépenses publiques ou renforcer les contre-pouvoirs au sein des assemblées locales (renforcer le statut de l'opposition, exiger des majorités qualifiées pour les questions décisives).

La formation des fonctionnaires communaux et des élus locaux : les collectivités territoriales affichent des dysfonctionnements majeurs dont les plus saillantes sont la mauvaise répartition des ressources humaines, manque de formation et absence d'adéquation entre profil et poste. En effet, cette situation ne date pas d'hier, c'était exactement depuis la mise en place de la charte communale 1976. Le besoin ressenti en matière de ressources humaines a été couvert par des transferts aléatoires, sans prendre en considération l'adéquation entre profil et poste et sans une préparation préalable au métier des collectivités territoriales. L'enquête récente menée par l'association Targa montre un besoin de formation flagrant. Ces besoins ont été observés et formulés par la majorité des communes. Les formations demandées par ces dernières concernent des disciplines liées directement à la gouvernance économique, à la gestion financière et administrative des communes ainsi qu'à la gestion des marchés publics (Targa, 2013). De plus, certaines collectivités souffrent d'un besoin important au niveau du personnel, la formation des ressources humaines servira de mieux gérer ses ressources et permettre de faciliter la mise en place des modes de gestion modernes.

La mobilisation des ressources dans les collectivités locales : la mise en place de la charte communale de 1976, suivie par la refonte du système fiscal local en 1987, les ressources des collectivités territoriales ont connu une très forte progression à travers l'allocation de 30% du produit de la TVA (Morji et *al.*, 2007). L'évolution quantitative des ressources ne rend pas compte du rôle actuel des communes, avec une évolution très rapide de la population, des transferts de compétences importants et un grand besoin ressenti en matière d'infrastructure, ces ressources restent en deçà des besoins. L'indépendance aux transferts de l'État est aggravée par l'importance des montants des restes à recouvrer, ils présentent plus que la moitié des constatations nettes, les taux du reste à recouvrer atteignent des proportions inquiétantes (+ 50% des constatations nettes), selon le rapport de la Cour des comptes (2014), cette situation est due au modeste effort de recouvrement des communes.

CONCLUSION

L'objet de ce travail est d'apporter des éléments de compréhension et d'explication des causes des erreurs de prévision budgétaire dans les structures communales au Maroc sur la période (2002-2013), il s'est basé sur la présentation des modèles explicatifs des erreurs de prévision budgétaire à travers le modèle de Bretschneider et *al.*, (1989) et le modèle d'Auerbach (1995), de même, afin d'approfondir l'analyse, le travail faisait appel à l'approche psychosociologique du budget (1950) afin de déterminer les paramètres théoriques susceptibles d'influencer la performance de la dépense publique et causer des excédents budgétaires.

C'est l'incapacité des élus et des fonctionnaires communaux à définir des objectifs qui pose problème. Malgré les efforts déployés en matière de législation, la formation des fonctionnaires communaux et des élus locaux reste très fragile, ce manque explique leur incapacité à anticiper, à identifier les besoins, la nature et la qualité des projets à mettre en œuvre. Le manque de vision qui caractérise la gestion des affaires locales induit une gestion aléatoire, court-termiste des affaires locales et qui mène à falsifier les chiffres, pour respecter en apparence les dispositions réglementaires de l'élaboration du budget (Hopwood, 1972). De même, l'ordre du jour des conseils communaux porte généralement sur la reconstitution de la majorité, la suspension ou la dissolution du conseil, et les calculs politiques l'emportent toujours sur la gestion des affaires des citoyens.

Nous terminons notre travail en proposant aux collectivités locales de responsabiliser les acteurs, former les élus locaux et les fonctionnaires communaux et développer les ressources financières et de renforcer les capacités de gestion du patrimoine communal, ces dernières seront les piliers de toute nouvelle réforme qui va permettre de résoudre le problème des erreurs de prévisions budgétaires et par conséquent améliorer l'efficacité de la dépense publique.

Toutefois, les résultats de cette contribution sont à considérer avec prudence notamment en raison de la taille de l'échantillon et de la méthodologie mise en œuvre. L'utilisation d'une étude qualitative avait pour finalité de ne déterminer que les paramètres qui influencent l'efficacité budgétaire dans les structures communales au Maroc. Les conclusions de cette étude exploratoire appellent donc à la fois une confirmation et un approfondissement.

Les voies de recherche futures concernent, l'approfondissement du travail par l'étude de l'impact de chaque paramètre identifié dans ce travail sur l'efficacité budgétaire et la

détermination des causes précises des excédents budgétaires dans les structures communales au Maroc, il serait intéressant de comprendre pourquoi les communes s'endettent, même si le taux de réalisation des dépenses d'équipement est très bas ? Il serait aussi pertinent de comprendre pourquoi on s'est intéressé exclusivement à la lourdeur bureaucratique et les communes ont été engagées dans une gestion axée sur la pluri annualité des dépenses, sans se soucier des autres problèmes tels que l'incompétence des élus et des fonctionnaires et le manque important des ressources financières ?

BIBLIOGRAPHIE

Argyris, C. (1952). *The impact of budgets on people*, the Controllershship Foundations. Cornell University.

Atelier national : reddition des comptes et gouvernance territoriale au Maroc. (2014).

Auerbach, A.J. (1995). Tax Projections and the Budget: Lessons from the 1980's. *American Economic Review*.

Bachelard, G. (1934). *Le Nouvel esprit scientifique*. Paris, Alcan.

Benidir, M. (2010). Leaders associatifs et élus locaux au Maroc : épreuves de face-à-face et controverses dans les arènes du développement. *Politique africaine* 4/2010 (N° 120). p. 87-104.

Bensouda, N. (2014). L'Etat territorial au Maroc et en France : quelles synergies entre les finances de l'État et les finances des collectivités territoriales ?. *Rapport introductif du Colloque International sur les Finances Publiques*.

Berland, N. (1999). L'histoire du contrôle budgétaire en France. Doctorat en sciences de gestion, Paris : Université de Paris-Dauphine.

Bretschneider, S.I., Gorr, W.L., Grizzle, G., Klay. (1989). Political and organizational influences on the accuracy of forecasting state government revenues . *International journal of forecasting* 5.

Brun, J-F. Chambas, G., Mourji, F. (2007). Garantir l'espace budgétaire pour le développement humain au Maroc. Centre d'études et de recherche sur le développement international.

Cassidy, G., Kamlet, S., Nagin, D. (1989). An empirical examination of bias in revenue forecasts by state governments. *International journal of forecasting*.

Choate, G.M., Thomson, T. (1988). Budget makers as agents: preliminary investigation of discretionary behavior under state-contingent rewards. *Public Choice*.

Code Général des Collectivités Territoriales.

Constitution marocaine. (2011). Des régions et collectivités territoriales.

Cour des Comptes. (2006). Rapport annuel de la Cour de Comptes.

Cour des Comptes. (2012). Rapport annuel de la Cour de Comptes.

Cour des Comptes. (2013). Rapport annuel de la Cour de Comptes.

Commission consultative de la régionalisation, (2011), Rapport sur la régionalisation avancée: La régionalisation avancée au service du développement économique et social, Livre III.

Couture, J. (2008). Les Gouvernements manipulent –ils leurs prévisions budgétaires ? Le cas des erreurs de prévision de revenus dans les provinces canadiennes de 1986 à 2004. Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures de l'Université Laval pour l'obtention du grade de maître des arts.

Couture, J., & Imbeau, L. M. (2009). Do governments manipulate their revenue forecasts? Budget speech and budget outcomes in the Canadian provinces. In *Do They Walk Like They Talk?* (pp. 155-166). Springer New York.

Cornia, G.C., Nelson, R.D., Wilko, A. (2004). Fiscal planning, budgeting, and rebudgeting using revenues semaphores. *Public administration review*.

Cyert, R.M., March, J.G. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice Hall, New Jersey.

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

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

Dearden, J. (1969). The case against ROI control. *Harvard Business Review*, May-June.

Deschamps, E. (2004). The impact of institutional change on forecast accuracy: A case study of budget forecasting in Washington State. *International journal of forecasting*.

Diemar, A. (2013). *Théorie du risque et de l'incertitude*, Université Blaise Pascal.

Duchesne, C., Savoie-Zajc, L. (2005). L'engagement professionnel d'enseignantes du primaire: une démarche inductive de théorisation. *Recherches qualitatives*, 25(2).

FMI. (2015). Maroc : consultations 2014 au titre de l'article IV. N°. 15/43.

Giordano, Y. (2003). *Conduire un projet de recherche : une perspective qualitative*. Editions Management et Société. Paris.

Govindrajani, V. (1984). Appropriateness of accounting data in performance evaluation: an empirical examination of environmental uncertainty as an intervening variable. *Accounting, Organizations and Society*. Vol. 9. n° 2.

Haut Commissariat au Plan. (2004). Recensement général de la population et de l'habitat.

Hayes, R., Abernathy, W. (1980). Managing our way to economic decline. *Harvard Business Review*. Vol 58. n° 4.

Hofstede, G.H. (1967). *The game of budget control*, Van Gorcum, Assen.

Hope, J., Fraser, R. (1999). *Beyond Budgeting... Building a New Management Model for the Information Age*. Management Accounting.

Hope, J., Fraser, R. (1999). *Budgets: The Hidden Barrier to Success in the Information Age*. Management Accounting.

Hopwood, A.G. (1974). *Accounting and Human Behavior*, Accountancy Age Books, Haymarket Publishing Ltd. Londres.

Hopwood, A.G. (1972). An Empirical Study of the Role of Accounting Data in Performance Evaluation. *Journal of Accounting Research*. supplement.

Jonung, L., Larch, M. (2004). Improving fiscal policy in EU : the case for independent forecast. *Economie Paper*. Bruxelles. Commission Européenne.

Knight, F. (1964). *Risk, uncertainty and profit*, Reprints of ECONOMIC CLASSICS Augustus M. Kelley. Bookseller.

Koop, K., Landel, P., Pecqueur, B. (2010). Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Maghreb ? Une approche critique. *EchoGéo*. n°13.

Landel, P., Gagnol, L., Varacca, M. (2014). Ressources territoriales et destinations touristiques : des couples en devenir ?. *Journal of Alpine Research / Revue de géographie alpine*. n°102-1.

Larkey, P.D., Smith, R.A. (1989). Bias in the formulation of local government budget problems. *Policy Sciences*.

Le Tellier, J. (2006). Les recompositions territoriales dans le Maroc du nord dynamiques urbaines dans la péninsule tingitane et gouvernance des services de base à Tanger et à Tetouan (Maroc). THÈSE en Géographie pour obtenir le grade de DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ AIX-MARSEILLE I.

Loi 78-00 portant charte communale telle qu'elle a été modifiée et complétée par le dahir n° 1-03-82 du 20 moharrem 1424 (24 mars 2003) portant promulgation de la loi n° 01-03 et par le Dahir n° 1-08-153 du 22 safar 1430 (18 février 2009) portant promulgation de la loi n°17-08.

Magner, N., Welker, R.B., Campbell, T.L. (1995). The Interactive Effect of Budgetary Participation and Budget Favorability on Attitudes toward Budgetary Decision Makers : Research Note. *Accounting Organizations and Society*. vol. 20. n°7-8.

Marconneti, I. (2003). Les rôles actuels de la gestion budgétaire en France : une confrontation des perceptions de professionnels avec la littérature. *Comptabilité - Contrôle – Audit*. 2003/1 Tome 9.

Merchant, K.A. (1990). The effects of financial controls on data manipulation and management myopia. *Accounting, Organizations and Society*. Vol. 15. n° 4.

Naro, G. (1998). La dimension humaine du contrôle de gestion : la recherche anglo-saxonne sur les aspects comportementaux de la gestion budgétaire. *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 1998/2 Tome 4.

Naro, G., Lavengevin, P. (2011). Contrôle et comportements: une revue de la littérature anglo-saxonne : Identification et maîtrise des risques : enjeux pour l'audit. *La comptabilité et le contrôle de gestion*. France.

Ocde. (2013). Perspectives économique en Afrique 2013 : transformations structurelles et ressources naturelles.

Pantaleoni, M. (1983). Contribution to the theory of the distribution of public expenditure, in *Classic in the theory of public finance*. R. A. Musgrave & AT. Peacock (Eds.) New-York. Macmillan Company.

Parker, L.D. (1977). A Reassessment of the Role of Control in Corporate Budgeting. *Accounting and Business Research*. vol. 7. n°26.

Sterdy, A.C. (1960). Budget control and cost behavior. Englewood Clift NJ. Prentice Hall. Inc.

Sterdy, A.C., Kay, E. (1964). The Effect of Goal Difficulty on Performance. Publication BRS-19, by Behavioral Research Service. General Electric Company. Crotonville. New York.

Targa. (2013). La bonne gouvernance économique des collectivités territoriales au Maroc.

Vergne, C. (2014). Le modèle de croissance marocain : opportunités et vulnérabilités. Macroéconomie et développement. N°14.

Young, S.M. (1985). Participative budgeting: the effects of risk-aversion and asymmetric information on budgetary slack . Journal of Accounting Research. Vol. 23. n° 2.

Zyani, B. (2002), Décentralisation et réforme administrative au MAROC. Communication présentée au 4^{ème} Forum méditerranéen du Développement MDF4. Amman. 8 -10 avril 2002.

ANNEXES

Annexe n°1 : Stratégie de la recherche

| Méthode de recherche | Entretiens semi-directifs |
|----------------------|---|
| Nombre | 14 entretiens |
| Fonctions concernées | L'ensemble des intervenants au processus de budgétisation |
| Dates | Entre 28/01/2015 et 27/02/2015 |
| Sources de données | <ul style="list-style-type: none"> - 4 entretiens avec des élus locaux, dont 3 élus dans des communes urbaines marocaines et un ex-élu d'une commune rurale. - 4 entretiens avec des fonctionnaires communaux : <ul style="list-style-type: none"> • Responsable d'un service comptabilité dans une collectivité territoriale. • Régisseur d'une commune urbaine. • Comptable d'une commune urbaine. • Régisseur d'une commune urbaine. - 6 entretiens avec des acteurs divers : <ul style="list-style-type: none"> • Enseignants-chercheurs • Tissu associatif, plus précisément les responsables de trois associations qui ont élaboré un manuel sur la gouvernance financière dans les collectivités territoriales au Maroc : (Targa, Mouvement Alternatives Citoyennes, le Collectif Démocratie et Modernité). |
| Analyse des données | Codage et analyse des données via RQDA |

Annexe n°2 : Guide d'entretien

Le guide d'entretien élaboré a été composé de trois parties : après avoir introduit le sujet de l'étude, « le projet consiste en l'explication des causes des erreurs de prévisions budgétaires qui produisent des excédents budgétaires énormes constatés entre 2002-2013, et la détermination des différents facteurs qui influencent le processus de budgétisation. L'étude porte sur la commune qui est considérée comme l'entité de proximité la plus importante chargée du développement économique et social local ». Nous avons interrogé les individus sur le processus de budgétisation et la procédure de son exécution « **Pouvez –vous me parler de la gestion budgétaire dans les structures communales ?** » en cherchant à avoir une meilleure compréhension du système : la place de la commune dans la sphère régionale, l'organisation administrative de la commune, la gestion de l'aspect financier des communes (ressources et charges), les différentes réformes mises en place, et un recueil des perceptions individuelles des différents acteurs et intervenants, d'une part sur le processus de budgétisation et les contraintes qui limitent son efficacité, d'autre part la détermination des différents facteurs qui influencent la gestion budgétaire au sein des structures communales au Maroc.

Ensuite, la discussion a été centrée sur le vif du sujet qui est l'identification des causes des excédents budgétaires « **D'après la synthèse des bulletins mensuels des statistiques des finances locales publiés par la Trésorerie Générale du Royaume, plus de 20 millions de dirhams d'excédents budgétaires constatés en 2013, à votre avis, quelles sont les causes de cet excédent ?** ». Afin de maintenir la liberté du répondant et la flexibilité de l'interview, nous nous sommes contentés de poser une question générale et relancer à chaque fois que de nouvelles informations deviennent disponibles. « Dans quelles mesures la lourdeur bureaucratique influence la précision budgétaire ? », « qu'est-ce qui fait que l'incertitude influence la précision budgétaire ? », « Quel intérêt pour les responsables de sous-estimer les recettes et de surestimer les dépenses ? », « Quel intérêt pour les responsables de sous-estimer les dépenses et de surestimer les recettes ? », « comment le manque de formation des élus et des fonctionnaires communaux peut susciter des écarts budgétaires ? ».

À la fin de l'entretien, nous avons demandé aux personnes interviewées de proposer des solutions pour sortir de cette impasse, « quelles idées ou solutions avez-vous à proposer pour sortir de cette impasse ? », « y a-t-il d'autres choses que vous aimeriez ajouter quant aux erreurs de prévision ? ».

Annexe n°3 : Fréquences des thèmes abordés selon l'appartenance institutionnelle des personnes interrogées

| | Manque de formation | Lourdeur bureaucratique | Manque de vision | L'incertitude de l'environnement | Conflits politiques | Biais |
|--------------------------|---------------------|-------------------------|------------------|----------------------------------|---------------------|-------|
| Fonctionnaires communaux | 3 | 8 | 1 | 5 | - | 1 |
| Elus locaux | 3 | 2 | 4 | 1 | 2 | 3 |
| Acteurs divers | 18 | 13 | 10 | 7 | 2 | 3 |
| Total | 24 | 23 | 15 | 13 | 4 | 7 |