



Colloque International sur les Finances Publiques sous le thème :

**« L'Etat territorial au Maroc et en France :
quelles synergies entre les finances de l'État
et les finances des collectivités territoriales ? »**

Rapport introductif

Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Rabat, le 12 septembre 2014

Mesdames et messieurs

Traiter d'un sujet aussi vaste et complexe que « L'Etat territorial au Maroc et en France : quelles synergies entre les finances de l'État et les finances des collectivités territoriales ? » nous amène à revenir aux théories fondamentales ayant porté sur l'Etat moderne, notamment les relations entre le centre et la périphérie.

Il est vrai que la nature du centre moderne, comme l'explique Bertrand Badie¹, est de confisquer à son profit le pouvoir politique. L'éparpillement est abandonné au profit de la centralité politique.

Emile Durkheim nous explique à la fin du 19^{ème} siècle, que si la division du travail social suppose une spécialisation des rôles sociaux et économiques, aucune société ne peut se passer du **centre**, qui assure une rationalité de **coordination** entre les acteurs pour ne pas tomber dans l'anarchie.

Ce centre moderne en **coopération** avec sa périphérie a besoin de faire au niveau national la synthèse de la **demande** exprimée par les citoyens pour la traduire en politiques publiques qui touchent chaque individu.

En fait, le concept de centralité doit signifier **le centre de citoyenneté** visant à satisfaire les besoins des citoyens.

Il s'agit d'assurer une politique de **proximité** qui soit efficace, efficiente et bénéfique pour les citoyens, en faisant intervenir l'acteur le plus apte à répondre favorablement à leur demande, au meilleur coût.

Par conséquent, un partage et une répartition des compétences se sont notamment opérés entre l'Etat et les collectivités territoriales, avec une tendance universelle à renforcer la **démocratie locale comme choix politique**.

La raison du développement de l'intérêt pour la démocratie locale est le fait qu'elle constitue la base de la vie des gens.

Il convient toutefois de rappeler deux vérités à ce sujet :

- La première vérité, est que les efforts de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements et entreprises publics ne pourront jamais satisfaire toutes les demandes de la collectivité qui s'accroissent de jour en jour ;
- La deuxième vérité, est que le contexte économique et financier devenu de plus en plus difficile, impose la maîtrise des déficits publics et la réduction de la dette.

¹ Bertrand Badie, Le développement politique, préface Georges Lavau, Economica, Paris, 3^{ème} édition, 1984, 213p., p. 111 à 134.

Il est question en fait, d'une rationalisation globale qui interpelle tous les acteurs qui ont le devoir de bien maîtriser les dépenses et les recettes publiques.

Cette situation perdure depuis la fin des années 1970, à partir de laquelle, comme l'explique le Professeur Michel Bouvier, « ...une réalité s'est alors peu à peu imposée, celle qu'il fallait désormais gérer des contraintes, **répartir des économies plutôt que partager des richesses**, et plus généralement qu'il convenait donc (...) d'administrer plus rationnellement le secteur public. S'est amorcée ainsi une logique de fond tendant à **rapprocher le fonctionnement des institutions publiques (...) de celui des entreprises privées** »².

Démocratie et **gestion** constituent par conséquent, les fondements des synergies entre les finances de l'Etat et les finances des collectivités territoriales, en veillant à **l'unité** tout en respectant la **diversité**.

Pour ce qui est du Maroc, SA MAJESTE LE ROI MOHAMMED VI, dans son discours du Trône du 30 juillet 2014, a été très clair à ce sujet :

« Nous nous apprêtons à mettre en place la régionalisation avancée dans les différentes régions du Royaume, avec, en tête, nos provinces du Sud, étant donné qu'elle permet de respecter les **spécificités** régionales et favorise une gestion démocratique, par les populations de la région, de leurs affaires locales, dans le cadre du Maroc **unifié** des régions ».

Afin de débattre de ces différents sujets, nous avons invité délibérément pour ce colloque tous les acteurs, universitaires, politiques, économistes, opérateurs économiques, administration et Cour des comptes, pour qu'ils se prononcent sur la meilleure façon dont l'Etat et les collectivités territoriales devraient servir le citoyen et sur le rôle que chacun d'eux doit jouer dans le cadre d'une **coordination** globale.

Si la plupart des pays dont le Maroc et la France, ont opté pour la décentralisation comme choix politique et en tant que système d'organisation de l'Etat et de levier de développement économique et social durable, il est impératif que les finances de l'Etat et les finances locales qui en constituent la charpente³ obéissent à une logique gestionnaire en vue d'en assurer les synergies.

² Michel Bouvier, « Les collectivités locales : initiatrices et partenaires d'une nouvelle gouvernance financière publique », *Revue française de finances publiques*, n° 95, septembre 2006, p.3.

³ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean Pierre Lassale, *Finances publiques*, 12^{ème} édition, LGDJ, Lextenso éditions, Paris 2013, 878p., p. 740.

I- la décentralisation est un choix politique.

Que ce soit en France ou au Maroc, la question de la décentralisation et de la régionalisation est actuellement au cœur des débats.

En France, un nouveau découpage des régions en métropole a été approuvé en juillet 2014 et le débat se poursuit sur le partage des compétences des collectivités territoriales et leur contribution à l'assainissement des comptes publics.

C'est également le cas au Maroc, avec la perspective de mise en place de la régionalisation avancée et les projets lois organiques relatives aux régions et aux autres collectivités territoriales, ainsi que la déficience de gestion dans certaines grandes villes.

Mais le caractère universel de la décentralisation ne doit pas nous faire oublier qu'il s'agit d'abord et avant tout, d'une question fortement liée à l'histoire, à la culture, au contexte politique et à la réalité économique et sociale de chaque pays.

Car dans ce domaine, il ne s'agit pas de faire du « prêt à porter » en transposant des solutions toutes faites adoptées à l'étranger, mais plutôt d'opter pour des solutions « sur mesure » et bien adaptées au contexte et à la réalité socio-économique du pays.

Ainsi à travers le monde, on observe des similitudes à la fois quant au calendrier des réformes et également quant au processus suivi.

Plusieurs commissions ont été constituées à cet effet.

A titre d'exemple, la commission **Redcliffe-Maud** en Grande Bretagne du nom du lord qui la présidait en 1966 et la commission présidée en France par **Olivier Guichard** qui a publié son rapport en 1976, intitulé « Vivre ensemble ».

A partir des années 80, la reconnaissance d'une plus large autonomie de gestion aux collectivités territoriales s'est imposée. Le Président François Mitterrand avait déclaré que « la France a besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire »⁴.

Dès 1982, des transferts de compétences importants aux collectivités locales vont s'opérer.

En 2003, la constitution française est réformée en consacrant l'organisation décentralisée de la République. Plusieurs lois vont suivre qui renforcent notamment l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Le Maroc pour sa part et sous l'impulsion de Feu SA MAJESTE HASSAN II, a procédé à la réforme communale dès 1976, faisant ainsi œuvre de pionnier parmi les pays en développement en matière de démocratie locale.

⁴ Déclaration lors du conseil des ministres du 15 juillet 1981.

Cet élan se poursuivra en 1992, lorsque la constitution introduit les régions parmi les collectivités locales.

Par la suite, la constitution de 1996 amorce une décentralisation « très encadrée » comme le dit François Paul Blanc⁵, du fait du maintien du contrôle étatique, par voie d'approbation préalable, pour toutes les décisions importantes du conseil régional et de l'exécution de celles-ci par le gouverneur du chef-lieu de la région.

Enfin et dans son Discours de janvier 2010, SA MAJESTE LE ROI MOHAMMED VI annonce la création d'une commission consultative, présidée par Omar Azziman, chargée de préparer « un modèle national de régionalisation avancée, englobant toutes les régions du Royaume... ».

Ce modèle intègre les spécificités de notre pays, en premier lieu la monarchie marocaine « restée, à travers les âges, le garant de **l'unité** de la nation, incarnant la symbiose qui la lie aux différentes composantes du peuple (...) ».

SA MAJESTE LE ROI avait précisé que ce modèle doit être également conforme à « l'identité nationale unique et singulière » du peuple marocain et préserver « (...) **l'unité** de l'Etat, de la nation et du territoire (...) sans pour autant sombrer dans le mimétisme ou la reproduction à la lettre des expériences étrangères ».

La commission avait estimé que le projet de régionalisation avancée pouvait être mis en œuvre au moyen d'une loi. En définitive, il en a été décidé autrement, avec la consécration de la régionalisation au niveau de la constitution.

Il s'agit là, d'une décentralisation dans le cadre d'un Etat unitaire.

L'objectif est de « reconsidérer **les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales** pour passer des rapports verticaux d'autorité qu'implique la notion de tutelle à des rapports de coopération, de concertation, de convergence et de partenariat que requiert le nouveau concept de l'autorité et la modernisation de l'Etat »⁶.

Cette décentralisation ne doit aucunement affecter « ni les pouvoirs régaliens ni aucune des prérogatives de l'Etat qui lui permettent d'assurer la suprématie du droit, la prééminence des politiques nationales, la cohérence des politiques publiques, la bonne gouvernance et la bonne gestion des deniers publics »⁷.

⁵ François-Paul Blanc, la régionalisation et la constitution de 2011 : genèse et prospective, p.307 à 343 in la constitution marocaine 2011, analyses et commentaires, L.G.D.J lextenso éditions, Paris 2012,438p. p. 316.

⁶ Omar Azziman, la cohérence budgétaire de l'Etat territorial au Maroc, Actes du 5^{ème} colloque international de Rabat, 9 et 10 septembre 2011, L.G.D.J lextenso éditions, Paris 2012, p. 63.

⁷ idem

Tout en demeurant autonomes et placées sur un pied d'égalité, **les collectivités territoriales** devraient désormais inscrire leurs relations « dans une dynamique régionale de coopération, de mutualisation et d'interaction qui exige la complémentarité et la cohérence... »⁸.

Cette construction est enrichie de la reconnaissance par la constitution (article 139) du droit de pétition aux citoyens, citoyennes et associations en vue de demander aux conseils régionaux et aux conseils des collectivités territoriales l'inscription à l'ordre du jour d'une question qui relève de leurs compétences.

La demande exprimée par les citoyens, que j'ai évoquée en introduction, se trouve ainsi prise en compte, soit indirectement par le biais de leurs représentants aux conseils délibérants, soit directement par cette nouvelle forme de participation qu'est la pétition.

Cette procédure qui renforce la démocratie participative est d'ailleurs d'actualité dans les discussions des projets de lois organiques relatives aux régions et aux autres collectivités territoriales.

Deux champs de compétences incombent principalement à la région, à savoir sa vocation économique et sa contribution au développement humain intégré et durable.

A cet égard et si le principe de l'égalité juridique des collectivités territoriales est consacré par la constitution, la région bénéficie néanmoins de **la prééminence** pour tout ce qui concerne l'élaboration et le suivi des programmes régionaux de développement et des schémas régionaux d'aménagement des territoires ainsi que de l'appui au développement de l'intercommunalité.

Par ailleurs, la nouvelle constitution renforce les pouvoirs et les compétences des collectivités territoriales et leur reconnaît la libre administration avec un pouvoir réglementaire propre. Sur la base du principe de subsidiarité (article 140), elles « ont des compétences propres, des compétences partagées avec l'Etat et celles qui lui sont transférables par ce dernier ».

En France, les collectivités territoriales bénéficient de la clause générale de compétence qui a connu plusieurs modifications visant sa limitation ou encore la dernière proposition faite en 2014 par le Premier Ministre, Manuel Valls, visant sa suppression.

Le renforcement des compétences des collectivités territoriales au Maroc doit être accompagné nécessairement par le transfert de charges et la mobilisation de ressources financières supplémentaires par le biais de l'impôt, de la rémunération des services rendus, de l'emprunt et une meilleure gestion des ressources provenant de leur patrimoine.

⁸ idem

Ce renforcement doit être soutenu par des mécanismes de solidarité que la constitution a prévus.

La réussite de tous ces chantiers implique la mise en place des principes de bonne gouvernance sur lesquels insiste la constitution dans son titre XII.

II- Les finances de l'État et les finances des collectivités territoriales doivent obéir à une logique gestionnaire

La démocratie locale implique un pouvoir financier local devant fonctionner en parfaite cohérence et en synergie avec le pouvoir financier de l'État.

A ce titre, le Maroc a fait le choix de capitaliser sur sa propre expérience et sur celle des autres pays ayant réussi leur processus de mise en œuvre de la décentralisation.

La volonté de notre pays est d'éviter une réforme institutionnelle ambitieuse dont le financement pourrait s'avérer incertain.

Il est vrai que depuis la deuxième moitié des années 1970, les États connaissent des difficultés budgétaires et financières qui ont montré les limites du modèle de l'État-providence.

Nous assistons depuis, dans beaucoup de pays, à la substitution des politiques keynésiennes aux politiques libérales où l'intervention de l'État s'est réduite.

Sans porter atteinte à la liberté du marché, l'État providence est devenu la providence plurielle⁹, où l'État et les collectivités territoriales sont engagés en réseau avec l'entreprise, la société civile, la famille... pour la réalisation d'activités relevant de l'intérêt général et participent activement au développement économique et social.

La question qui demeure posée est de savoir, si tous les acteurs notamment l'entreprise, partagent cette vision ?

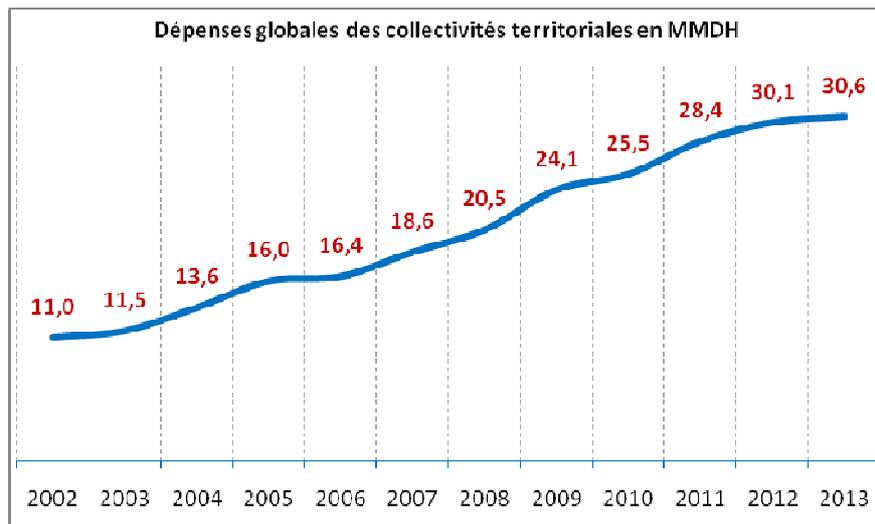
C'est de la gouvernance intégrée qui implique plus de compréhension, de coopération, de communication et une meilleure coordination.

Pour ce qui est du Maroc, la constitution est très claire à ce sujet. Elle dispose dans son article 136 que « l'organisation régionale et territoriale repose sur les principes de **libre administration**, de **coopération** et de **solidarité** ».

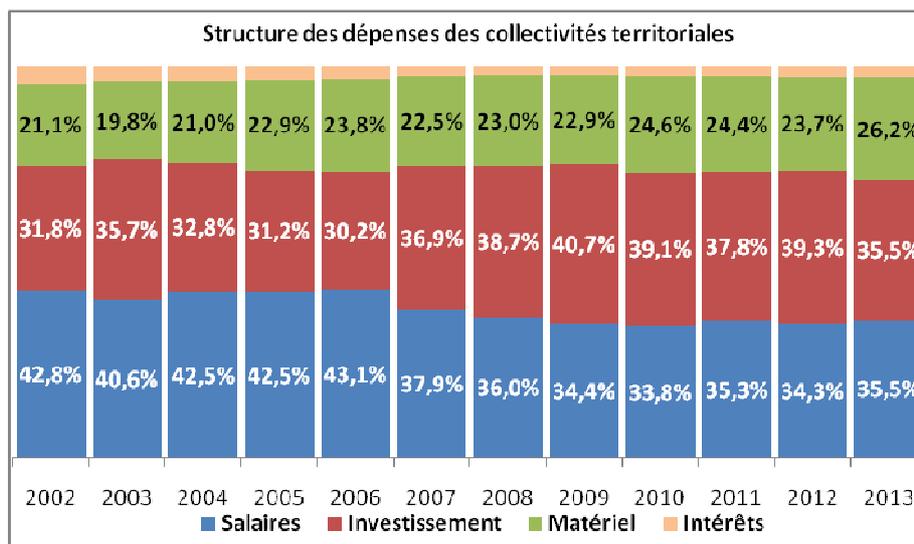
⁹ Benoît Lévesque, la nouvelle valeur publique, une alternative à la nouvelle gestion publique, revue vie économique, volume 4, numéro 2, 18 p., p. 1.

Le principe constitutionnel de libre administration exige une autonomie financière des collectivités territoriales qui paraît jusqu'à présent davantage axée sur la dimension budgétaire que fiscale, comme le démontre l'évolution de leurs dépenses et de leurs recettes, durant la période de 2002 à 2013.

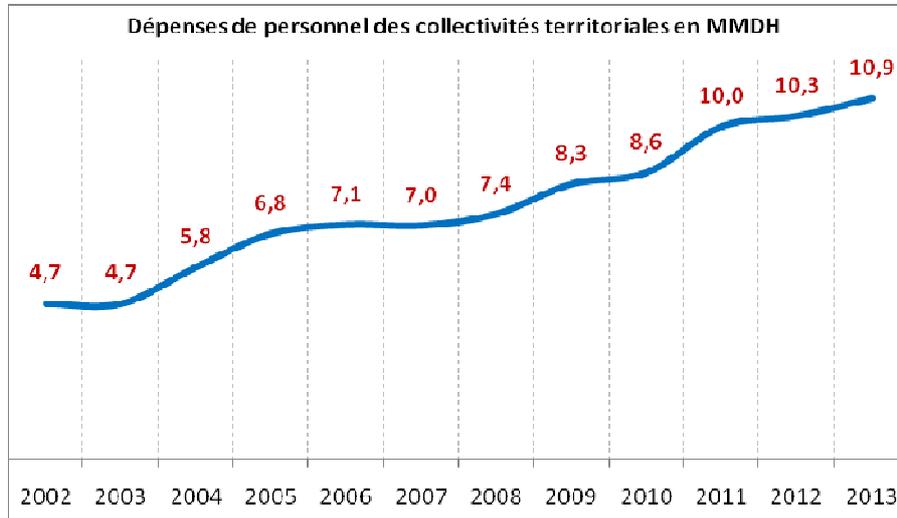
On observe ainsi que les dépenses globales des collectivités territoriales durant la période 2002 à 2013 sont passées de 11 MMDH en 2002 à 30,6 MMDH en 2013 comme le montre le graphique suivant.



La décomposition des dépenses globales laisse apparaître une prédominance des salaires payés aux fonctionnaires locaux, dont la part a atteint en moyenne 38% des dépenses effectuées entre 2002 et 2013, avec une tendance à la baisse de cette part au profit de la part des dépenses d'investissement et de celle des dépenses de fonctionnement, comme cela ressort du graphique suivant.



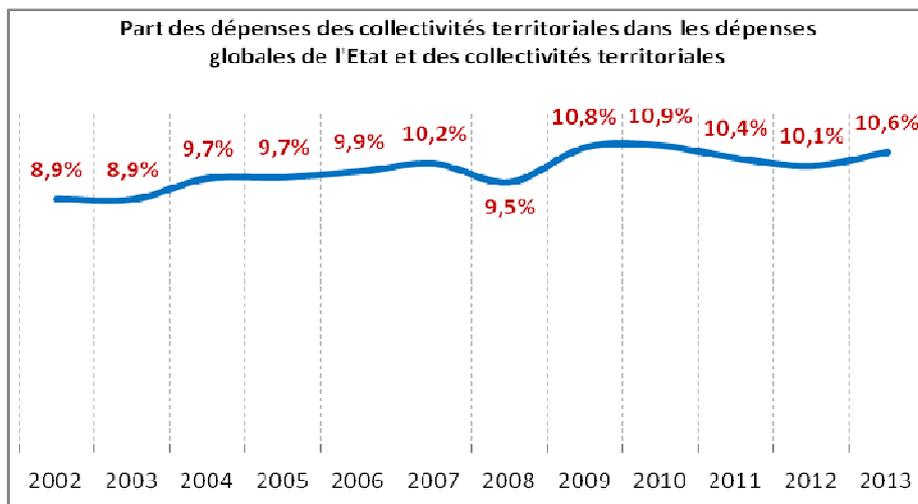
Ce constat ne devrait pas nous induire en erreur en termes d'analyse, car la masse salariale des collectivités territoriales est en constante augmentation d'année en année, comme le montre le graphique suivant, avec un taux de progression moyen de 8,2%, ce qui correspond à la même tendance à la hausse observée au niveau de l'Etat.



On note à ce niveau une grande similitude entre la structure des dépenses des collectivités territoriales et celles de l'Etat dont les dépenses de personnel ont représenté en moyenne 40% des dépenses globales de l'Etat entre 2002 et 2013.

Il convient de relever toutefois, que malgré l'augmentation substantielle, la part des dépenses des collectivités territoriales dans le total des dépenses réalisées par l'Etat et les collectivités territoriales reste modeste.

Elle n'a jamais dépassé 11% des dépenses globales de l'Etat et des collectivités territoriales, comme cela ressort du graphique suivant.



S'agissant des dépenses d'investissement des collectivités territoriales, elles demeurent confinées dans des services publics de base.

A titre d'exemple, durant l'année 2013, les dépenses d'investissement de l'ordre de 10,9 MMDH ont porté pour l'essentiel sur les voies communales, les voiries, l'aménagement des chemins vicinaux et des pistes, les acquisitions immobilières, la construction de postes de transformation et de distribution d'électricité, l'adduction d'eau potable, le creusement de puits, l'acquisition ou la construction de bâtiments, l'aménagement des espaces verts, la construction de marchés de gros et des halls aux poissons, l'achat de véhicules et de motocycles, les études et l'assistance technique.

Elles concernent également la contribution des collectivités territoriales aux programmes nationaux d'électrification rurale, d'alimentation en eau potable et de routes rurales.

Par ailleurs, les dépenses d'investissements comprennent le financement des projets intégrés entre plusieurs collectivités territoriales...

Cet exemple montre que l'essentiel des dépenses notamment celles se rapportant à l'investissement public dans le domaine des infrastructures, de l'éducation, de la santé, de l'habitat... demeure encore réalisé par l'Etat et ses entreprises publiques.

C'est d'ailleurs ce qu'a observé à juste titre la commission consultative de la régionalisation dans son rapport¹⁰.

Dans les pays de l'OCDE, l'analyse des finances publiques montre par contre que ce sont les collectivités territoriales qui assurent une partie significative des dépenses publiques.

C'est le cas par exemple en France, où les collectivités territoriales assurent environ 70% de l'investissement public¹¹ et « participent à hauteur de 20% des comptes publics de la France¹² ».

La commission consultative de la régionalisation constate par ailleurs « une incapacité des collectivités locales à consommer l'intégralité des ressources »¹³, ce qui témoigne qu'il s'agit davantage d'une question de gestion que d'une question de volonté politique.

¹⁰ Commission consultative de la régionalisation, Rapport sur la régionalisation avancée, Livre III : La régionalisation avancée au service du développement économique et social, p. 6.

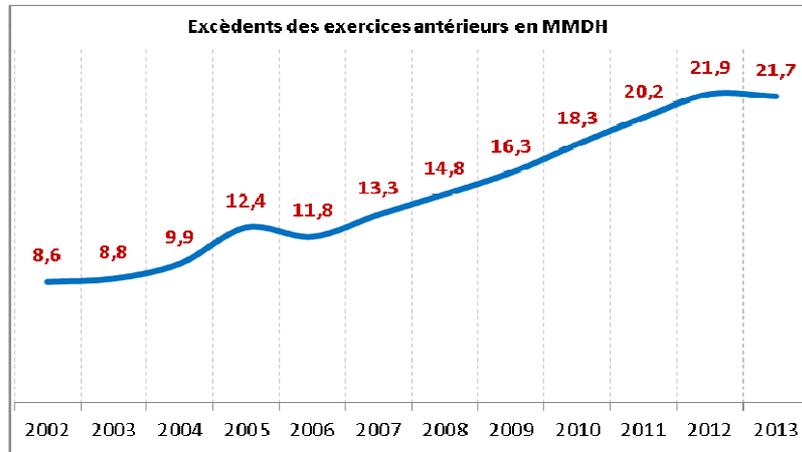
¹¹ - Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2013 : État des lieux, p.5.

- Direction générale des collectivités locales : les collectivités locales en chiffres – 2013, p. 34 et 36.

¹² Alain Lambert, Déficit public la démocratie en danger, Armand Colin, 2013, p. 158.

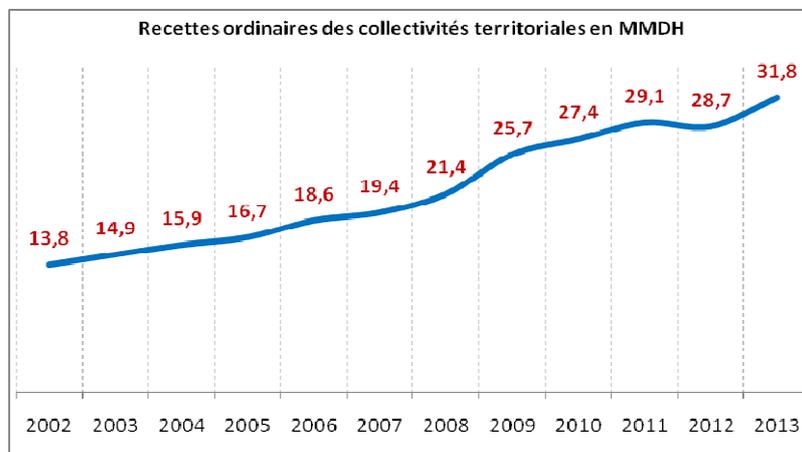
¹³ Commission consultative de la régionalisation, op.cit, p. 6.

La preuve en est que les excédents des exercices antérieurs, qui sont en fait pour l'essentiel des reports de crédits, sont passés de 8,6 MMDH en 2002 à 21,7 MMDH en 2013, comme le reflète le graphique ci-après.



Ce constat ne veut nullement dire que les collectivités territoriales disposent de ressources suffisantes en vue de promouvoir le développement économique et social durable bien que durant les douze dernières années ces ressources aient pris de l'importance.

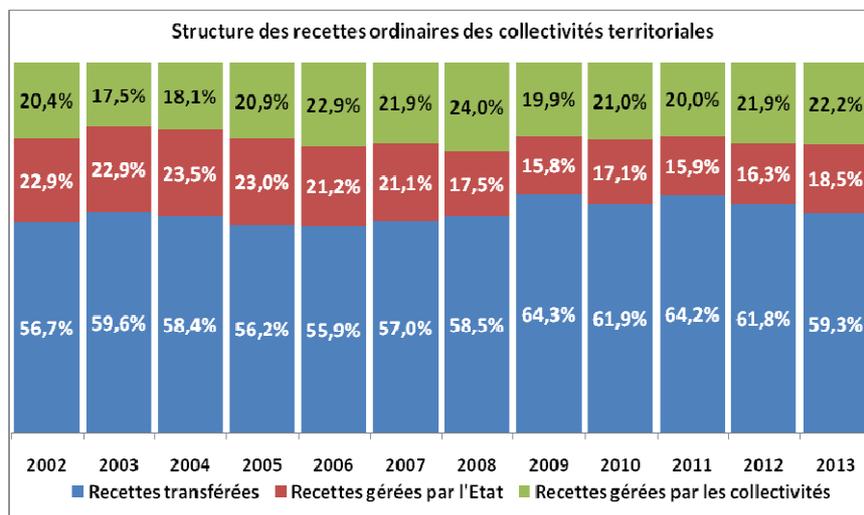
Les recettes ordinaires des collectivités territoriales sont passées de 13,8 MMDH en 2002 à 31,8 MMDH en 2013, comme cela ressort du graphique suivant.



L'augmentation des ressources des collectivités territoriales laisse néanmoins apparaître une prépondérance des ressources transférées ou gérées par l'Etat qui représentent en moyenne 79%, ce qui montre la forte dépendance des collectivités territoriales vis-à-vis de l'Etat et constitue un indicateur significatif du niveau d'autonomie fiscale.

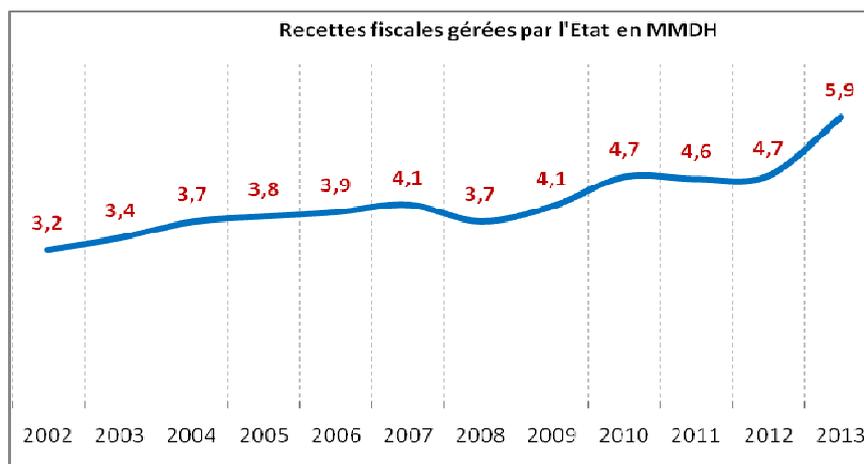
Les ressources transférées sont constituées de la part des collectivités territoriales dans le produit de la TVA¹⁴ (30%), de l'IS¹⁴ (1%), de l'IR¹⁴ (1%) ainsi que les fonds de concours octroyés par l'Etat et les établissements et entreprises publics.

Les recettes transférées ont représenté en moyenne 59,5% des recettes des collectivités territoriales durant la période 2002 à 2013, avec un pic de 64,3% en 2009, comme cela apparaît à travers le graphique ci-après.



Elles ont enregistré une augmentation substantielle entre 2002 et 2013 grâce principalement à la TVA qui a plus que doublé entre 2002 et 2013.

Les recettes fiscales gérées par l'Etat pour le compte des collectivités territoriales sont passées de 3,2 MMDH en 2002 à 5,9 MMDH en 2013, en hausse de 87,2%, comme reflété par le graphique ci-après.



Il s'agit des recettes de la taxe sur les services communaux, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle.

¹⁴ Les transferts de la TVA bénéficient essentiellement aux communes, aux provinces et aux préfetures, alors que les transferts au titre de l'IS et de l'IR bénéficient exclusivement aux régions.

Les recettes gérées par les collectivités territoriales quant à elles demeurent faibles et sont devenues de plus en plus « évanescentes »¹⁵. Elles recèlent encore un fort potentiel, bien qu'elles connaissent une évolution dynamique depuis la réforme de la fiscalité locale de 2008.

A ce titre, il y a lieu de rappeler que la fiscalité locale au Maroc, à l'instar de la fiscalité nationale, est passée d'une fiscalité cédulaire qui favorisait la multiplication d'impôts et taxes, à une fiscalité plus rationnelle et concentrée, favorisant un meilleur rendement et évitant la superposition d'imposition avec la fiscalité de l'Etat.

La distinction a été également faite entre les impôts et les redevances.

Cette réforme a favorisé, malgré les craintes exprimées en ce moment, une augmentation significative des recettes gérées par l'Etat ou par les collectivités territoriales.

Il demeure néanmoins vrai qu'à l'instar des dépenses, l'amélioration des recettes des collectivités territoriales dépend elle aussi largement de la capacité de gestion. Elle se heurte à quelques difficultés de maîtrise de l'assiette, du contrôle, du contentieux et du recouvrement.

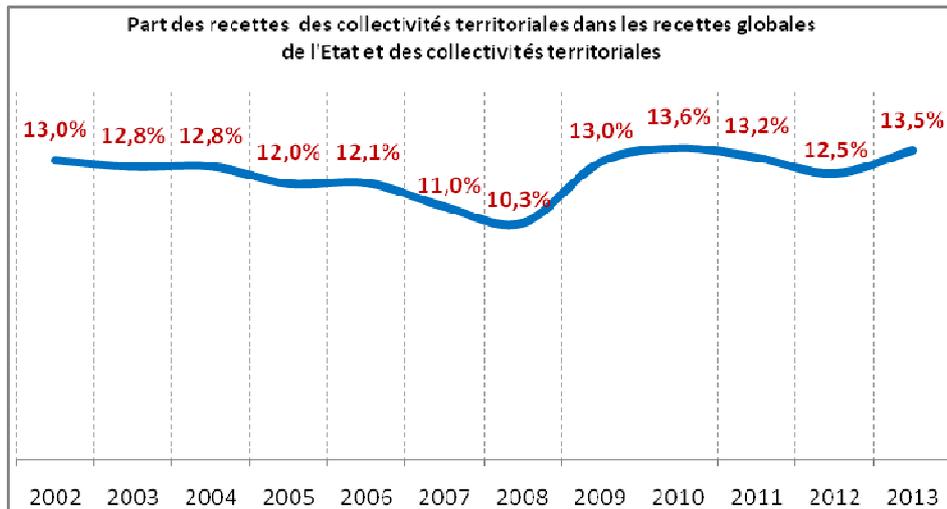
Pour ce qui est des recettes d'emprunt des collectivités territoriales, elles représentent une part relativement modeste dans leurs ressources de financement, du fait que le recours à l'emprunt reste très encadré.

Car tout dérapage à ce niveau, mettrait à contribution le budget de l'Etat, en tant qu'assureur en dernier recours.

En effet, après avoir dépassé 8% en 2007 et 2008, cette part n'a cessé de diminuer depuis 2009 pour se situer à 5,3% en 2013.

En définitive et malgré l'augmentation substantielle enregistrée durant la période 2002 à 2013, les recettes ordinaires des collectivités territoriales n'ont représenté en moyenne que 12,5% des recettes globales réalisées par l'Etat et les collectivités territoriales, comme cela apparaît à travers le graphique suivant.

¹⁵ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean Pierre Lassale, op.cit. p. 729.



On peut ainsi considérer que le Maroc, dans son ambition d'augmenter les moyens dont disposent les collectivités territoriales, a fait dans un premier temps le choix de la réforme de la fiscalité locale concomitamment à la réforme de la fiscalité de l'Etat.

Dans un deuxième temps, il a opté pour le renforcement des mécanismes de solidarité entre les collectivités territoriales.

En effet, la solidarité entre les territoires renvoie d'une part, au respect des principes constitutionnels d'égal accès des citoyennes et des citoyens aux services publics, avec une couverture équitable du territoire national et la continuité des prestations rendues.

Elle induit d'autre part, l'impératif d'un développement économique, social et environnemental harmonieux et équilibré entre les régions et les collectivités territoriales.

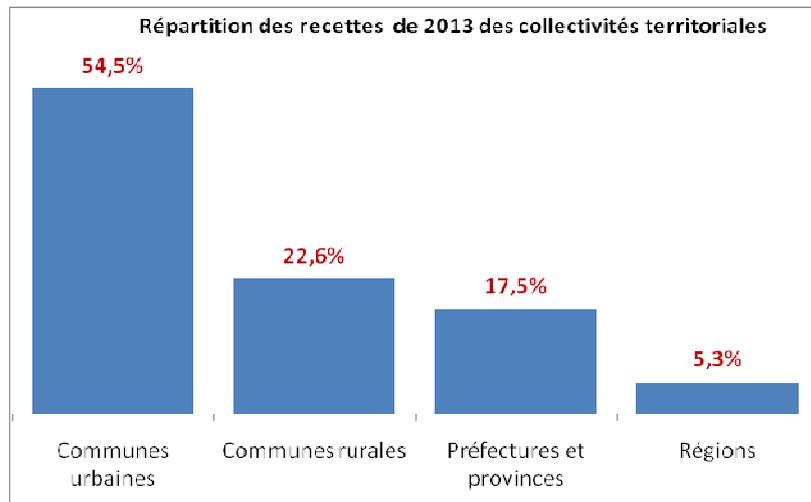
A ce titre, les mécanismes de péréquation et de solidarité à travers le monde visent à atténuer les déséquilibres géographiques, à réduire les disparités financières et les inégalités entre les collectivités territoriales, en termes d'infrastructures de base, de niveau d'activité économique et de ressources humaines et financières, à stimuler la croissance au niveau local, à assurer équitablement le bien-être des populations et à consolider la cohésion sociale.

Pour ce qui est du Maroc, le système en vigueur en la matière est exclusivement fondé sur des mécanismes de **solidarité verticale** qui portent sur des dotations et des transferts de l'Etat vers les régions et les autres collectivités territoriales.

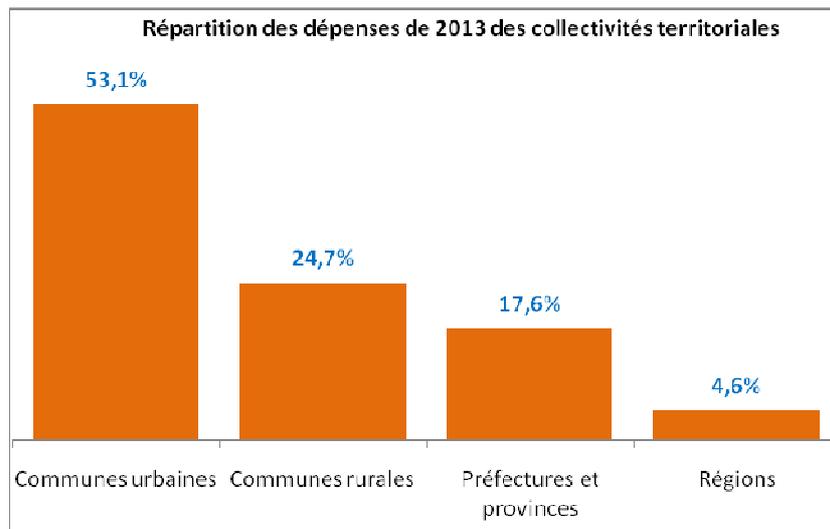
Ce système permet certes d'atténuer relativement les écarts de ressources entre les territoires. Il demeure toutefois insuffisant pour constituer une véritable politique de solidarité et de réduction des disparités.

En effet, la situation des finances locales durant l'année 2013 laisse encore apparaître une **inégaie répartition des ressources entre les collectivités territoriales**.

Les recettes des communes urbaines représentent 54,5% des recettes globales des collectivités territoriales, contre 22,6% pour les communes rurales et 5,3% seulement pour les budgets des régions, comme cela ressort du graphique suivant.



De même, les dépenses des communes urbaines représentent 53,1% des dépenses émises par les collectivités territoriales, contre 24,7% pour les communes rurales et seulement 4,6% pour les régions, comme il apparaît à travers le graphique ci-après.



Le système de solidarité verticale gagnerait par conséquent, à être renforcé par un dispositif de solidarité horizontale.

Ce dispositif de solidarité horizontale doit se traduire par un prélèvement sur les recettes des collectivités territoriales nanties, à répartir sur les entités décentralisées les moins dotées ou celles dont le potentiel des ressources est insuffisant pour compenser les charges.

Il s'agit de la mise en place du Fonds de mise à niveau sociale et du Fonds de solidarité interrégionale, prévus par la constitution et dont les projets de lois organiques relatives aux régions et aux autres collectivités territoriales devraient en arrêter les modalités opérationnelles de fonctionnement.

Ces fonds sont destinés à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipements pour le premier et à une répartition équitable des ressources, en vue de réduire les disparités entre les régions pour le second.

Mesdames et messieurs,

Cet effort de solidarité doit être pensé dans le cadre d'une providence plurielle, où interviennent non seulement l'Etat et les collectivités territoriales, mais également le secteur privé, la société civile et les associations.

Cette politique de solidarité transversale vise le développement économique de notre pays qui doit aller de pair avec l'amélioration des conditions de vie du citoyen marocain.

SA MAJESTE LE ROI l'a d'ailleurs rappelé dans son dernier discours du 20 août 2014.

La décentralisation contribue certes à l'atteinte de ces deux objectifs, mais elle n'est pas suffisante à elle seule pour réduire les écarts entre les couches sociales, et particulièrement entre les riches et les pauvres.

C'est pour cette raison que s'est développée une politique locale supplétive par le biais de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH), qui confirme l'engagement de nos citoyens et leur capacité d'initiative afin de répondre, en partenariat avec d'autres acteurs, à la demande collective.

Les dépenses réalisées dans le cadre de l'INDH ont enregistré une augmentation substantielle¹⁶ depuis la mise en œuvre de cette initiative en 2005.

Elles concernent le programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural, le programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain, le programme de lutte contre la précarité...

Pour ce faire, il était nécessaire de garantir à l'INDH des ressources permanentes; d'où la création d'un compte d'affectation spécial dédié à cette initiative.

Cette culture d'affectation de ressources aux dépenses est une caractéristique des finances publiques au Maroc. Elle vise à libérer l'action des responsables de programmes en leur assurant la prévisibilité des ressources.

¹⁶ Elles avoisinent les deux milliards de dirhams ces dernières années.

C'est d'ailleurs dans la même optique qu'a été créé en 1986, le compte d'affectation spécial relatif à la part des collectivités locales dans le produit de la TVA. Il dégage des excédents de recettes qui participent à la programmation pluriannuelle des investissements.

Cette programmation fait partie des pratiques managériales empruntées aux entreprises et que le projet de loi organique des finances a intégrées dans le but de responsabiliser davantage les gestionnaires.

Ce mécanisme d'affectation de ressources aux collectivités territoriales montre que nous sommes en présence d'une autonomie fiscale relative puisque, comme nous l'avons expliqué plus haut, l'essentiel des ressources de ces collectivités provient des ressources transférées par l'Etat ou gérées par lui.

Mais, il est nécessaire de veiller à ce que ces dotations ne se transforment pas en « un droit de tirage simple des collectivités locales sur le budget de l'Etat¹⁷ ».

Il est tout à fait légitime que les collectivités territoriales réclament plus d'autonomie. Néanmoins, elles se heurtent à une réalité qu'elles devraient admettre, celle du manque de moyens et de capacité de gestion d'un système fiscal local.

Il est tout aussi légitime de veiller à une articulation parfaite entre le système fiscal de l'Etat et celui des collectivités territoriales, de manière à éviter les externalités négatives liées à la sur-taxation du contribuable et à l'aggravation en conséquence de la pression fiscale.

En effet, si les administrations sont nombreuses et si les strates de leurs représentations sont multiples, le contribuable qui les finance par l'impôt est par contre unique et sa capacité contributive n'est pas extensible à volonté.

D'où le besoin de coordination entre l'Etat et les collectivités territoriales dans tous les domaines des finances publiques.

Cette coordination pourrait être considérée comme une limite à la libre administration des collectivités territoriales.

Cependant, il y a lieu de rappeler que les collectivités, les établissements et entreprises publics ainsi que les caisses de sécurité sociale et de retraite sont tous solidaires dans la bonne gouvernance des finances publiques et la maîtrise de la dette, en vue de la préservation des équilibres fondamentaux.

¹⁷ Samuel-Frédéric SERVIERE, Pour une RGPP locale : le scénario de la réforme, Société Civile n° 119 décembre 2011, p. 13.

Cela n'empêche pas la sauvegarde d'une autonomie de gestion des finances locales. Dans ce sens, il est prévu, dans les projets de lois organiques relatives aux régions et aux autres collectivités territoriales, un renforcement de l'administration desdites collectivités, parallèlement à la création d'agences locales d'exécution des projets d'investissement placée sous leur contrôle.

Cette tendance d'agencification, répandue à travers le monde, trouve ses origines dans les systèmes anglo-saxons qui ont développé ce modèle de gestion pour plus d'efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Ce qui confirme que la décentralisation qui constitue un choix politique ne peut réussir sans une bonne gouvernance fondée sur la qualification des ressources humaines.

Il demeure toutefois entendu, que la pertinence d'un système de décentralisation dépend dans une large mesure, de la capacité à la faire accompagner d'un effort de déconcentration réelle des services de l'État agissant au niveau des territoires.

En aucun cas, comme le souligne la Cour des comptes en France¹⁸, il ne faut considérer que la décentralisation est un désengagement budgétaire de l'État.

Il s'agit en fait, de veiller à la synergie entre les politiques déconcentrées de l'État et les politiques décentralisées.

¹⁸ Rapport de la Cour des comptes, La conduite par l'État de la décentralisation, octobre 2009, p. 1.