



Colloque International sur les Finances Publiques sous le thème :

« **La gouvernance financière des villes
au Maroc et en France** »

Rapport introductif

Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Rabat, le 11 septembre 2015

Le futur de l'humanité s'écrira-t-il dans les villes¹ ?

Cette question mérite d'être posée, vu que depuis 2007, plus de 50% de la population mondiale vit désormais en milieu urbain.

C'est une caractéristique aussi bien des pays développés que des pays en développement, sachant qu'en 2050, plus de 70% de la population mondiale vivra dans les villes.

Le Maroc ne fait pas exception à cette tendance internationale, puisque l'urbanisation s'y est inscrite sur un trend haussier : 29% en 1960, 35% en 1971, 43% en 1982, 51,4% en 1994, 55,1% en 2004 et 60,3% en 2014.

Nos sociétés sont donc devenues essentiellement urbaines.

De ce fait, les villes constituent désormais « les moteurs économiques, sociaux, culturels et technologiques dans un monde en pleine transformation. **Elles gagnent en influence, mais aussi en responsabilités** »².

Certaines villes ont pris des proportions économiques tellement importantes qu'elles dépassent parfois les économies de beaucoup de pays.

« L'économie de New York à elle seule est plus importante que les économies combinées de 46 pays d'Afrique subsaharienne. Hongkong reçoit chaque année plus de touristes que toute l'Inde »³.

Mais les villes sont aussi des lieux de précarité, de chômage⁴, d'insécurité et de discriminations sociales, notamment en ce qui concerne l'accès au logement, à l'éducation, aux soins de santé, au transport, ...etc.

De même, les villes se livrent à une **concurrence** acharnée entre elles pour attirer le plus d'investissements, de cadres innovateurs et bénéficier du maximum de transferts de technologies et de savoir-faire.

¹IBM Corporation, Des villes plus intelligentes, Innover pour construire un futur durable, 2011, 24p., p.5.

²Idem, p.5.

³Isabelle Baraud Serfaty, La nouvelle privatisation des villes, Revue « Esprit », Mars/avril 2011, 167p., p.159.

⁴Rapport annuel 2014 de Bank Al-Maghrib, 281p., p.34 : « le taux de chômage a enregistré sa troisième hausse consécutive, s'établissant à 9,9% contre 9,2% en 2013. Cette augmentation a été plus marquée en milieu urbain et particulièrement parmi les jeunes de 15 à 24 ans, dont près de quatre sur dix ne trouvent pas d'emploi ».

Cependant, cette concurrence ne se limite pas aux « infrastructures, mais aussi en exploitant des atouts immatériels tels que la connaissance, les hommes et les femmes, la qualité de vie et le leadership »⁵.

Dans ce contexte et eu égard à l'expansion de l'urbanisation, « les besoins en investissements nouveaux qu'implique l'accueil des urbains supplémentaires vont s'ajouter aux montants nécessaires pour rattraper les déficits accumulés dans la plupart des villes en matière d'infrastructures, d'équipements et de services essentiels »⁶.

Pour faire face à tous ces besoins, les villes bénéficient en plus de leurs budgets propres, de l'apport des budgets des autres composantes du secteur public en l'occurrence, l'Etat et les établissements et entreprises publics à compétence nationale ou locale.

Pour une analyse globale de la gouvernance financière des villes, il est nécessaire de disposer **d'une vision consolidée** de toutes les recettes et les dépenses destinées à la production de biens et services publics urbains par l'ensemble des entités du secteur public.

Il ressort de cette approche de consolidation que la gouvernance financière des villes dépend fortement de **la situation des finances de l'Etat**, compte tenu des transferts financiers.

Dès lors, la gouvernance financière des villes impose une **coordination** entre les différents acteurs : ministères, collectivités, établissements et entreprises publics qui doivent prendre en considération les objectifs, les réalisations et les contraintes de chacun d'eux.

Les gestionnaires de l'espace urbain doivent dépasser les problèmes sectoriels, pour tenir compte de l'interdépendance de tous les aspects de la vie quotidienne de la population citadine.

Par conséquent, pour réussir une bonne politique de la ville, un chef d'orchestre doit assurer la mise en cohérence au niveau local des politiques publiques en recherchant **la performance**.

⁵Les villes de demain : défis, visions et perspectives, Rapport de l'Union européenne, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, octobre 2011, 116p., p.81.

⁶Thierry Paulais, Financer les villes d'Afrique : l'enjeu de l'investissement local, Paris, Collection « L'Afrique en développement », Banque Mondiale et Agence Française de Développement, 399p., p.1.

Afin d'examiner ces différents aspects relatifs à la gouvernance financière des villes, le présent rapport introductif s'articule autour des axes suivants :

I- La consolidation en tant qu'outil de gouvernance financière

II- La forte dépendance des villes de l'appui financier de l'Etat

III- La coordination entre les acteurs et le management par la performance constituent les bases de l'amélioration de la gouvernance financière des villes.

I-La consolidation en tant qu'outil de gouvernance financière

Le financement de la ville est considéré comme « un élément crucial dans la problématique de la gouvernance métropolitaine. En effet, l'étalement urbain, la dispersion spatiale, la concentration des lieux d'emploi et les déplacements pendulaires des résidents d'une région posent souvent le problème du financement des services et des infrastructures »⁷.

Face à l'insuffisance des moyens de financement, les gestionnaires de la ville sont souvent enclins à réduire d'autant les prestations rendues aux citoyens.

Globalement, les ressources financières dont disposent les gestionnaires des villes pour satisfaire les besoins des citoyens sont constituées des ressources propres ou locales, des recettes d'emprunt, des recettes de la privatisation locale (constituée de cessions d'actifs, de contrats de partenariat public-privé ou de concessions de services publics), des concours financiers de l'Etat par le biais des différents ministères ainsi que par les établissements et entreprises publics.

L'appréciation du financement des villes à travers les seuls budgets locaux, ou uniquement par le biais des dépenses réalisées au niveau local par les ministères ou encore par les seuls établissements et entreprises publics ne peut être que partielle.

Elle ne peut refléter la réalité et l'importance des ressources financières mobilisées par les différentes entités du secteur public pour garantir la disponibilité et la pérennité des services publics au niveau des villes.

Seule une situation consolidée des recettes et des dépenses de la ville permet de connaître le rôle joué par chacun des principaux acteurs publics, à savoir l'Etat, les établissements et entreprises publics et les collectivités territoriales.

⁷Gouvernance métropolitaine, Rapport synthèse de la commission 1, Montréal, 2004, 17p., p.8.

La consolidation, qui a d'ailleurs fait ses preuves au niveau de l'entreprise privée en tant qu'instrument de gestion rénovée, comporte une dimension décisionnelle liée à la convergence entre les différents acteurs du secteur public intervenant au niveau de la ville.

On remarque que l'Etat joue un rôle majeur dans la gouvernance financière des villes, en raison du soutien qu'il est tenu d'apporter à l'exécution au niveau local des politiques d'ordre national, que ce soit **directement** ou par le biais de **ses opérateurs publics**.

Au Maroc, l'apport de **l'Etat** aux villes se manifeste à travers notamment :

- La régulation du jeu des acteurs et l'encadrement juridique de la gestion des villes à travers l'élaboration des lois et règlements y afférents ;
- La production des biens et services et des infrastructures au sein de la ville par les ministères et les établissements et entreprises publics, tels que les établissements scolaires et universitaires, les hôpitaux, ...;
- La prise en charge et le contrôle des secteurs et infrastructures stratégiques, tels que les réseaux électriques, les ports, les aéroports, les autoroutes et les chemins de fer qui facilitent l'accès à la ville, ...etc.

L'intervention de l'Etat par le biais des concours financiers aux communes urbaines, est de nature à assurer la cohésion de l'ensemble du territoire national via les mécanismes de péréquation et à veiller à ce que les politiques territoriales soient compatibles⁸.

Concernant l'apport des établissements et entreprises publics⁹ à la réalisation des infrastructures urbaines, il est important de préciser à titre d'illustration, qu'en 2013, leurs investissements ont atteint 78 MMDH, dont une grande partie a profité aux villes:

- **17,2 MMDH sous forme d'infrastructures et de transport** dont :

1. Agence Spéciale Tanger Med groupe : 3.144 MDH
2. Casa transports : 1.413 MDH
3. Caisse pour le financement routier : 1.381 MDH

⁸Yvon Rocaboy, Qui paie la ville ? Logique et efficacité du système de financement, 12p., p.6, Revue d'économie financière n° 86, 2006, Arcueil Cedex – France.

⁹Rapport sur le secteur des établissements et entreprises publics, accompagnant le projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2015, ministère de l'économie et des finances, Maroc, 179p., p.160.

4. Agence nationale des ports : 899 MDH
- **11 MMDH dans le cadre des activités d'habitat, d'urbanisme et de développement territorial** dont:
 1. Groupe Holding Al-Omrane : 6.320 MDH
 2. Casa aménagement : 1.344 MDH
 3. Agence des logements et des équipements militaires : 819 MDH
 4. IDMAJ SAKAN : 304 MDH
 5. Agence pour l'Aménagement de la Vallée du Bou Regreg : 262 MDH
 6. Agences urbaines : 124 MDH
 - **3,9 MMDH pour le social, la santé, l'éducation et la formation** dont :
 1. Académies régionales de l'éducation et de formation (AREF) : 2.186 MDH
 2. Universités : 679 MDH
 3. Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail (OFPPT) : 295 MDH
 4. Centres hospitaliers universitaires (CHU) : 255 MDH

En parallèle, et indépendamment des concours financiers et des investissements directs, le soutien de l'Etat aux villes a été renforcé par la mise en œuvre, à partir de 2005, de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH), dont les dépenses en 2014 ont atteint 2,9 MMDH.

L'un des programmes phares de cette initiative est « le programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain » qui vise :

- La mise à niveau des infrastructures de base et l'amélioration de l'accès aux services socio-éducatifs et de santé ;
- La création d'opportunités et d'activités génératrices de revenus et d'emplois ;
- L'accompagnement social des personnes en grande vulnérabilité.

Si on prend le cas de la ville de Casablanca à titre d'exemple, la situation consolidée des dépenses réalisées par les communes et par les services déconcentrés des ministères, durant l'année 2014, laisse apparaître les principales constatations suivantes :

- le montant de dépenses globales dont a bénéficié cette ville a atteint 4,9 MMDH, dont 3,8 MMDH émis sur le budget communal et 1,1 MMDH sur les crédits délégués aux services déconcentrés des ministères.

Le montant des dépenses des services déconcentrés des ministères au niveau de Casablanca ne tient pas compte des marchés publics exécutés directement par les services centraux des ministères et dont elle a bénéficié.

- les émissions de dépenses des ministères au profit de Casablanca, soit 1,1 MMDH, sont constituées pour 61% de dépenses d'investissement ;
- ces émissions ont été effectuées pour l'essentiel par le ministère de l'Intérieur (30,4%), dans le cadre de l'INDH (14,9%), le ministère de la Santé (7,9%), le ministère de l'Équipement, du transport et de la logistique (7,3%), l'administration pénitentiaire (6,6%), le ministère de la Justice (4,9%), le ministère de la Jeunesse et sports (2,2%), ...etc.

Il ressort de ce qui précède qu'au Maroc, **l'essentiel des dépenses effectuées au niveau des villes, notamment en matière d'infrastructures, d'éducation, de santé, d'habitat... demeure encore réalisé par l'Etat et ses établissements et entreprises publics.**

Par contre, en France, les collectivités territoriales assurent environ 70% de l'investissement global du secteur public¹⁰.

D'où la nécessité, pour une meilleure compréhension de la gouvernance financière des villes au Maroc, d'examiner les principales composantes des ressources locales ainsi que l'évolution des recettes de l'Etat, en tant qu'un des principaux contributeurs au financement des villes.

II- La forte dépendance des villes de l'appui financier de l'Etat

L'expansion de l'urbanisation au Maroc a constitué un vecteur de développement humain, d'amélioration des conditions de vie des populations et de croissance économique.

D'énormes progrès ont ainsi été réalisés en matière d'infrastructures urbaines et de production des biens et services de base destinés à satisfaire les besoins sans cesse croissants de la population citadine.

¹⁰Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2013 : état des lieux, Paris, septembre 2013, année, 207p., p.7.

Toutefois, certaines défaillances ont été relevées au niveau de la gestion des villes marocaines, comme cela a été souligné par SA MAJESTE LE ROI au sujet de la ville de Casablanca, lors de son discours du 11 octobre 2013 devant le Parlement :

« Casablanca est la ville des disparités sociales les plus criantes, où se côtoient les catégories riches et les classes pauvres. C'est la ville des gratte-ciel et des bidonvilles. C'est le centre de la finance et des affaires, mais aussi de la misère, du chômage et d'autres maux, sans parler des déchets et des ordures qui en ternissent la blancheur et entachent la réputation ».

Sur le plan financier, on constate une insuffisance des finances locales et des concours financiers importants de l'Etat en faveur des villes.

1- Insuffisance des finances locales au Maroc

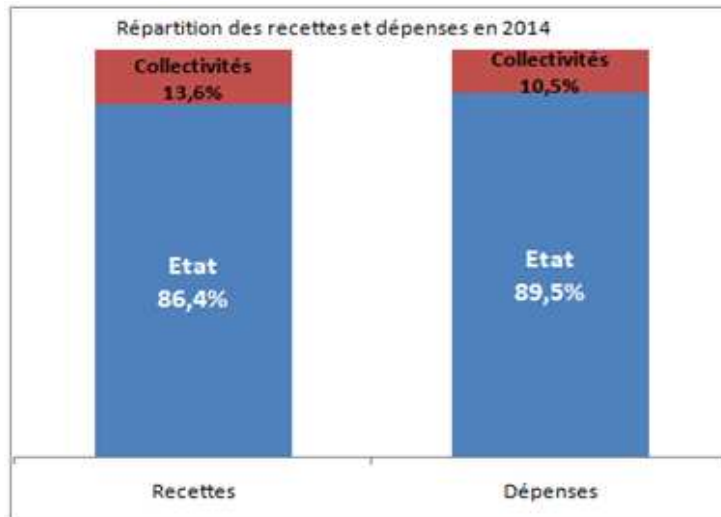
Certes, les ressources globales des collectivités territoriales ont connu une progression substantielle de 132%. Elles sont passées de 13,8 MMDH en 2002 à 31,9 MMDH en 2014.

Leurs dépenses ont augmenté de 189%, passant de 11 MMDH à 31,6 MMDH durant la même période.

Les communes urbaines représentent une part très importante des finances locales, puisque durant l'année 2014, leurs recettes ont atteint 22,7 MMDH, soit **71% des recettes globales des collectivités territoriales** et leurs dépenses ont totalisé 22,6 MMDH, soit **72% des dépenses globales**.

Les budgets locaux au Maroc se caractérisent par leur **faiblesse** par rapport aux recettes et dépenses globales de l'Etat et des collectivités territoriales.

Durant l'année 2014, les recettes des collectivités territoriales n'ont représenté que 13,6% des recettes globales de l'Etat et des collectivités territoriales, tandis que leurs dépenses se sont limitées à 10,5% des dépenses totales, comme cela apparaît à travers le graphique suivant.



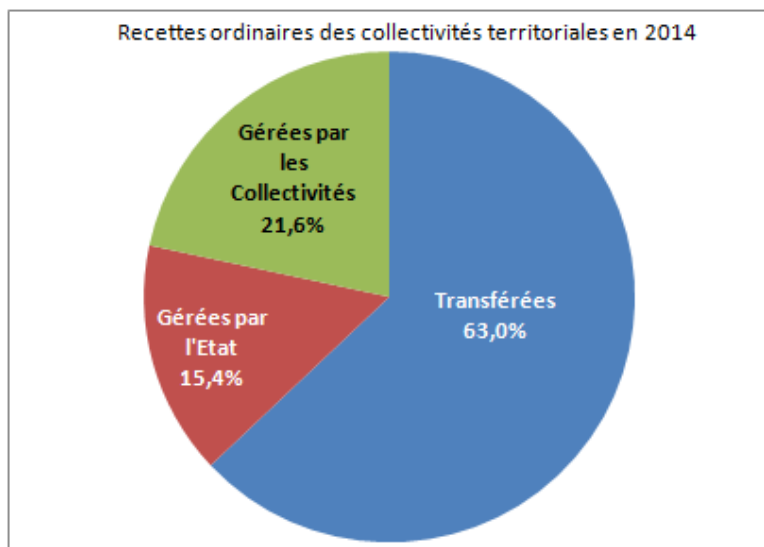
La part des budgets locaux rétrécit davantage si l'on tient compte des recettes et des dépenses consolidées de l'ensemble du secteur public, étant donné que l'essentiel des dépenses publiques au Maroc, notamment celles relatives à la santé, à l'éducation, aux infrastructures urbaines, sont réalisées par l'Etat et ses établissements et entreprises publics.

L'insuffisance des finances locales résulte de la faiblesse des recettes propres des collectivités territoriales due au faible rendement de la fiscalité locale. Elle provient également de la prépondérance des dépenses de fonctionnement et de l'incapacité à réaliser la totalité du budget d'investissement.

1.1- Un faible niveau des recettes propres des collectivités territoriales dû au faible rendement de la fiscalité locale

Durant l'année 2014, les recettes gérées par les collectivités territoriales ont constitué 21,6% de leurs recettes ordinaires contre 63% de recettes transférées¹¹, comme cela ressort du graphique suivant.

¹¹Les recettes transférées par l'Etat aux collectivités territoriales se composent de leurs parts dans le produit de la TVA, de l'IS et de l'IR, des intérêts sur les dépôts au Trésor et des fonds de concours et des subventions accordés par les ministères.



La fiscalité gérée par les collectivités territoriales dépend pour 73,3% de six taxes locales, à savoir la taxe sur les terrains urbains non bâtis, la taxe sur les opérations de construction, la taxe sur les opérations de lotissement, la taxe de séjour, la taxe sur les services portuaires et la taxe sur l'extraction des produits de carrières.

La fiscalité gérée par les collectivités territoriales intervient pour 10,7% seulement dans leurs recettes globales, contre 18,6% pour la fiscalité locale gérée par l'Etat (Taxe d'habitation, Taxe de services communaux et Taxe professionnelle).

L'essentiel des transferts de l'Etat aux collectivités territoriales provient de leurs parts dans le produit de la TVA (30%), de l'IS¹² (1%) et de l'IR¹² (1%), représentant 55,5% de leurs recettes.

A titre de comparaison, dans de nombreux pays, les recettes fiscales locales représentent une part beaucoup plus importante dans les recettes globales des villes.

Ainsi, environ 70% du budget de la métropole de Tokyo provient des impôts locaux¹³.

La faiblesse des recettes fiscales locales s'explique principalement par :

- l'inexistence de circulaires d'application de la fiscalité locale telle que réformée en 2008¹⁴;

¹²La loi organique n° 111.14 relative aux régions prévoit que leur part dans le produit de l'IS et de l'IR sera fixée à 5% de manière progressive (article 188).

¹³Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), Le financement des collectivités locales : Les défis du 21ème siècle. Deuxième rapport mondial sur la Décentralisation et la démocratie locale, Barcelone, 2010, 98p.,p.71.

- une administration locale ne disposant pas de ressources humaines qualifiées et suffisantes pour la gestion de l'assiette des impôts locaux et le suivi de leur recouvrement ;
- l'usage limité aux technologies de l'information et d'exploitation des bases de données, aussi bien pour appréhender la matière imposable que pour relancer les contribuables ;
- la faiblesse du recouvrement des créances locales. En effet, le taux de recouvrement des créances fiscales a été de 58% pour les créances émises au cours de l'année 2014 et de 6% seulement pour les créances des années antérieures.

C'est ce qui explique d'ailleurs, l'importance des restes à recouvrer qui ont atteint 19,8 MMDH à fin décembre 2014.

A ce titre, dans son rapport sur la fiscalité locale¹⁵, la Cour des comptes a relevé plusieurs dysfonctionnements, dont les plus saillants sont :

- « le manque d'identification du potentiel fiscal ... » ;
- « les dysfonctionnements d'assiette, notamment en termes de déficit d'appréhension de la matière imposable ... » ;
- « les difficultés de mobilisation du potentiel fiscal et la faiblesse du taux de recouvrement ainsi que l'aggravation des arriérés... » ;
- « la gestion des recettes financières est reléguée au second rang. Les communes ne disposent pas, dans la majorité des cas, d'une vision claire en la matière, se contentant d'une gestion ponctuelle sans planification et en l'absence d'outils de bonne gouvernance ... » ;
- « la plupart des communes procèdent à la gestion de la fiscalité locale sans le support de structures appropriées basées sur des organigrammes fonctionnels ... » ;
- « le système d'information ne réserve à la fiscalité locale que des applications classiques ... ».

¹⁴Loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales promulguée par le dahir 1-07-195 du 30 novembre 2007.

¹⁵Cour des comptes, Rapport sur la fiscalité locale - synthèse, Rabat, mai 2015, 58p.

1.2- Prépondérance des dépenses de fonctionnement au détriment de l'investissement.

En 2014, les dépenses de fonctionnement ont représenté 65,9% des dépenses globales des collectivités territoriales, dont 34,8% au titre des dépenses de personnel, comme cela apparaît à travers le graphique ci-après.



Il ressort de ce graphique que durant l'année 2014, les salaires du personnel communal absorbent un peu plus que ce qui a été consacré aux dépenses d'investissement.

1.3-Incapacité à réaliser la totalité du budget d'investissement.

Les besoins en investissements urbains au Maroc demeurent encore très importants.

En même temps, les collectivités territoriales n'arrivent pas toujours à réaliser la totalité de leurs budgets d'investissement.

Cette situation contrastée, se traduit par des excédents reportés d'année en année.

Au terme de l'année budgétaire 2014, les excédents des exercices antérieurs, qui représentent pour l'essentiel des reports de crédits, ont atteint 23,4 MMDH.

C'est ce qui a d'ailleurs été constaté dans le rapport de la commission consultative de la régionalisation.

Ce constat a été également relevé dans le rapport sur le financement des villes africaines qui précise que « les communes marocaines constituent un exemple assez remarquable de faible capacité d'absorption : elles n'arrivent pas à réaliser la totalité de leurs budgets d'investissement. Elles terminent les exercices budgétaires avec environ 30 à 40% de surplus par rapport aux montants d'investissements effectivement réalisés »¹⁶.

En somme, la gouvernance financière des villes au Maroc continue à être caractérisée par une faible contribution des finances locales au développement économique et social urbain, par une mobilisation partielle du potentiel fiscal local et surtout, par des concours financiers importants de l'Etat par le biais de ses transferts budgétaires.

2- Des concours financiers importants de l'Etat en faveur des villes

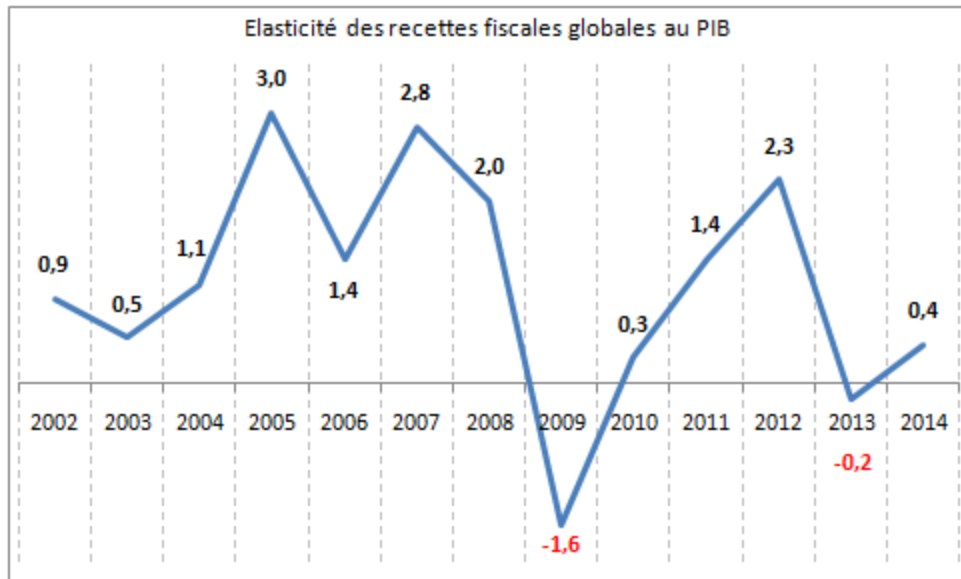
Au Maroc, l'Etat demeure le principal pourvoyeur en ressources financières des collectivités territoriales en général et des villes en particulier, notamment au moyen de la répartition du produit de la fiscalité nationale (TVA, IS et IR).

Toute augmentation des recettes de l'Etat se traduit systématiquement par une amélioration des ressources des villes, et toute diminution génère automatiquement une moins-value.

A ce sujet, l'évolution des recettes de l'Etat durant les six dernières années, confirme le caractère fluctuant du potentiel mobilisable pour les villes, au titre des concours financiers de l'Etat.

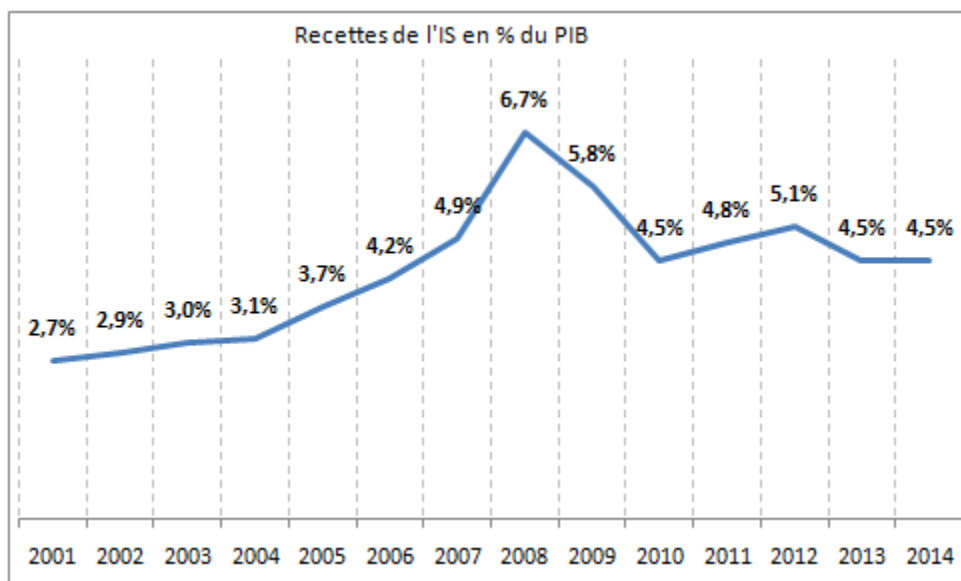
En effet, les recettes de l'Etat durant cette période ont été caractérisées principalement par **un essoufflement des recettes ordinaires**, dans la mesure où l'élasticité des recettes fiscales globales rapportée au PIB a été négative en 2009 et 2013 et inférieure à l'unité en 2010 et 2014, comme cela se dégage du graphique ci-après.

¹⁶Thierry Paulais, Op.cit.p.343.



Il est à relever à ce titre que rapportées au PIB, les recettes des impôts de l'Etat dont une part bénéficie aux collectivités territoriales¹⁷, à savoir la TVA, l'IS et l'IR, ont connu une diminution durant les six dernières années.

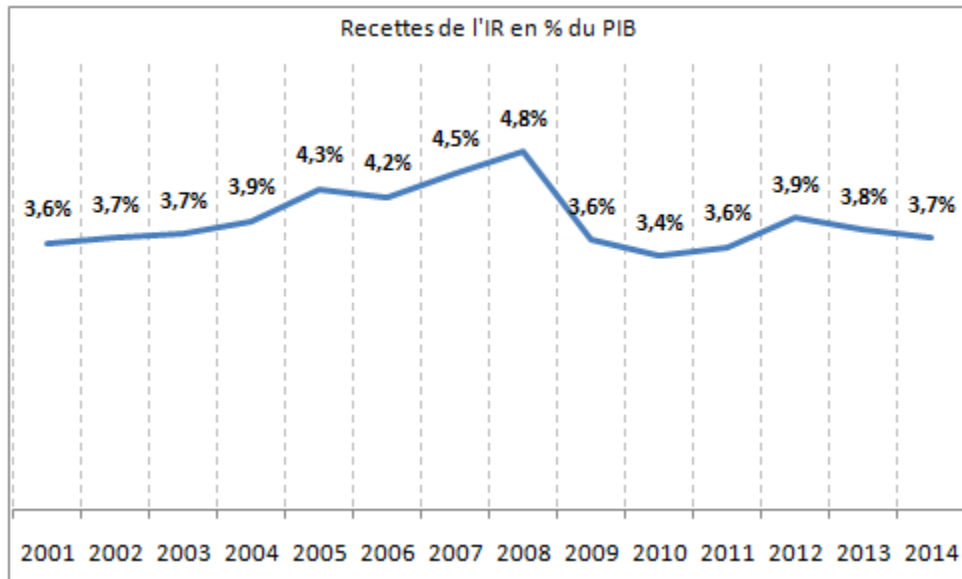
Ainsi, les recettes de l'IS sont passées de 6,7% du PIB en 2008 à 4,5% en 2014, comme cela ressort du graphique suivant.



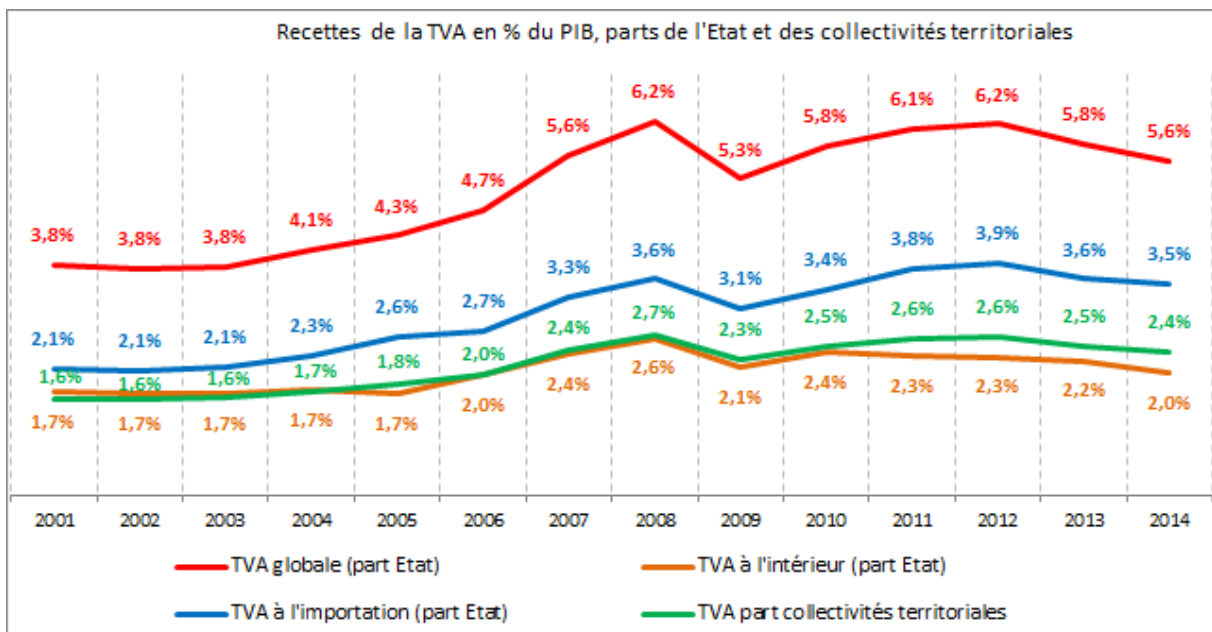
¹⁷ Parts des collectivités territoriales dans les produits de la TVA, de l'IS et de l'IR

	2001	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
TVA en MMDH	6,9	7,1	7,8	8,8	9,7	11,6	14,9	18,4	16,5	19,6	21,4	22,4	22,5	22,0
IS et IR en MDH	211	265	307	345	403	467	538	727	659	583	650	725	709	724

Pour ce qui est des recettes de l'impôt sur le revenu, leur rapport au PIB a baissé, passant de 4,8% en 2008 à 3,7% en 2014, comme cela apparaît à travers le graphique suivant.



Il en est de même en ce qui concerne la TVA globale dont le rapport au PIB est passé de 6,2% en 2008 à 5,6% en 2014, comme cela figure dans le graphique suivant.



Le rapport annuel 2014 de Bank Al-Maghrib a d'ailleurs relevé que « l'exercice 2014 s'est soldé par une légère atténuation du déficit à 4,9%¹⁸ du PIB. Ce résultat est attribuable, au niveau des recettes, **aux importantes entrées de dons du Conseil de Coopération du Golfe qui ont atteint 1,4% du PIB, l'accroissement des recettes fiscales s'étant limité à 1,6% ».**

La diminution du rythme de progression des recettes de l'Etat a pour impact une baisse du potentiel d'investissement direct de l'Etat servant à financer les infrastructures et les services urbains.

Elle impacte également les comptes spéciaux du Trésor destinés à recevoir les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, à savoir le compte de TVA et le compte de la part des régions dans les recettes de l'IS et de l'IR.

L'évolution des recettes de l'Etat se répercute également sur les subventions d'équipement allouées aux établissements et entreprises publics, dont une partie substantielle des dépenses d'investissement est destinée aux villes.

III- La coordination entre les acteurs et le management par la performance constituent les bases de l'amélioration de la gouvernance financière des villes

Le développement urbain engendre une augmentation des besoins en investissements pour faire face aux demandes d'une population urbaine de plus en plus exigeante. Cependant, il se trouve limité par les contraintes budgétaires. Aussi est-il devenu impératif de revoir en profondeur la gouvernance financière des villes et les modalités de mobilisation de tout leur potentiel en ressources.

La gestion des affaires urbaines doit à ce titre, s'appuyer sur les méthodes de management qui ont fait leur preuve au niveau de l'entreprise privée¹⁹.

La gouvernance des centres urbains doit passer d'une simple logique de gestion physique et administrative, à une gestion stratégique fondée sur **une vision globale et concertée** de la ville.

¹⁸Il s'agit du déficit budgétaire hors privatisation.

¹⁹Patricia Ingallina, L'attractivité des territoires. Actes des séminaires organisés par le ministère français du logement entre février et juillet 2007 : L'attractivité des territoires : regards croisés, Paris, 2009, 123p., p.14.

Car nos villes ont davantage besoin aujourd'hui « de **managers-stratèges, compétents et qualifiés**, capables de transformer nos villes en îlots de prospérité, de savoir-faire et d'innovation »²⁰.

La gouvernance financière des espaces urbains ne doit donc plus être appréhendée de manière isolée des autres déterminants de l'urbanisation ayant un impact sur les finances de la ville, en termes de programmation budgétaire, de degré de mobilisation des ressources, d'efficacité et d'efficience de leur utilisation, d'autant plus que « toute politique publique ne peut réussir que si elle s'appuie sur un mécanisme de financement clair et pérenne »²¹.

A ce titre, l'OCDE²² préconise douze principes pouvant servir de références aux systèmes de gouvernance des territoires urbains au XXI^e siècle, à savoir :

1- **la cohérence** : le mode de gouvernance doit être compris des citoyens, car un système qui repose sur une multitude d'accords, des formules complexes et des compromis est inefficace. Ce que l'on reproche souvent aux gestionnaires de la ville, **c'est que personne ne comprend qui fait quoi.**

2- **la compétitivité** : il s'agit d'investir dans les infrastructures et dans le capital immatériel pour attirer les investisseurs, plutôt que de compter seulement sur la baisse des impôts pour atteindre cet objectif.

En effet, « les politiques fiscales visant à attirer les investissements ont de grandes chances d'être onéreuses en termes de coût d'opportunité »²³.

3- **la coordination** : face à la multiplicité des intervenants dans la ville, la priorité doit être donnée à la coordination entre les différents acteurs.

4- **l'équité** : garantir un degré d'équité et d'égalité des chances entre les communes de la ville et entre ses différents groupes sociaux.

5- **la probité budgétaire** : les ressources de la ville doivent être gérées de manière intègre et transparente.

6- **la flexibilité** : les institutions doivent s'adapter aux changements, tels que la croissance urbaine et la conjoncture économique.

²⁰Ali Sedjari, Le renouveau municipal au Maroc et la philosophie du retour à l'unité de la ville, 18p.,p.14.

²¹Ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de la politique de la ville : Atelier Majal : la politique de la ville : une offre de débat, Rapport de synthèse, avril 2012, p.9.

²²Réforme de la gouvernance métropolitaine, Les synthèses de l'OCDE, novembre 2000, 8p., p.7.

²³CARL GAIGNÉ et JACQUES-FRANÇOIS THISSE, Mondialisation, concurrence et métropoles,18p., p.15, Revue d'économie financière n° 86, 2006.

7- **l'holisme** : chaque élément de la ville a une incidence sur les autres, et par conséquent, la planification de la ville doit prendre en compte tous les aspects du système urbain.

8- **la particularité** : les politiques et les institutions locales doivent s'adapter à la spécificité des diverses parties de la ville.

9- **la participation** : le mode de gouvernance doit prendre en compte la participation des citoyens, des entreprises, des partenaires sociaux et des administrations locales, pour instaurer un climat décisionnel interactif, propre à rapprocher l'autorité publique des citoyens.

10- **la démarche sociale et non sectorielle** : la gouvernance de la ville doit répondre aux besoins de la population grâce à une démarche intersectorielle, au lieu d'une logique fondée sur une division en secteurs qui tend à perpétuer une approche bureaucratique et fonctionnaliste.

11- **la subsidiarité** : la prestation des services doit être assurée par le niveau territorial le plus bas mais qui est le plus apte à les assurer avec une efficacité raisonnable, afin d'éviter les doublons et les interférences.

12- **la durabilité** : la politique de la ville doit concilier les objectifs économiques, sociaux et environnementaux.

La politique de la ville doit enfin s'accompagner **d'un système d'évaluation et de reddition des comptes**, car « l'évaluation d'une politique publique [...] a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés »²⁴.

Pour ce qui est plus particulièrement du Maroc, une bonne gouvernance financière des villes exige la mise en place d'une stratégie globale et cohérente, fondée notamment sur :

1- le renforcement de la mobilisation des recettes propres des communes urbaines

²⁴Observatoire régional de l'intégration et la ville, Alsace. La politique de la ville en France : fondements, évolutions et enjeux, Août 2009, Strasbourg, 27p., p.12.

L'un des principaux défis auxquels les collectivités territoriales en général et les villes en particulier, doivent faire face, n'est pas tant la disponibilité des ressources, mais « les façons possibles de les mobiliser et les orienter »²⁵.

La mobilisation du potentiel de recettes de la ville pourrait être notamment, soutenue par l'accroissement des recettes liées à l'impôt foncier qui, de par le monde, est le plus utilisé pour le financement de la politique d'urbanisation et d'aménagement de la ville.

D'ailleurs, lors de la Conférence Résolutions Afrique, tenue à Marrakech en 2014, il a été relevé que « la fiscalité locale et la valorisation du foncier représentent deux voies privilégiées du financement des investissements urbains en Afrique »²⁶.

A titre d'illustration, aux Etats-Unis, le produit de la « propertytax », assis sur la valeur vénale des biens immobiliers rapporte près de 70% des recettes fiscales des collectivités locales²⁷.

De même, l'impôt foncier représente la seule ressource fiscale locale au Royaume-Uni et en Irlande²⁸.

La mobilisation du potentiel de recettes de la ville pourrait également porter sur l'application systématique d'une tarification à l'usage pour les services publics rendus par la ville, avec pour objectif de récupérer leur coût complet, notamment en ce qui concerne l'eau, l'électricité, l'assainissement, le transport public urbain, ...etc.

2- Une meilleure coordination entre les acteurs avec plus de cohérence dans la mise en œuvre des politiques publiques urbaines

La production de la ville fait intervenir plusieurs acteurs, à savoir les pouvoirs publics locaux, l'administration centrale et les services déconcentrés des ministères, les établissements et entreprises publics, le secteur privé, la société civile et les citoyens qui devraient coordonner leurs actions et ne pas agir selon leurs propres intérêts.

²⁵Fonds Mondial pour le Développement des Villes, Résolutions Europe, Innover localement pour financer les territoires, Paris, juillet 2014, 64p., p.30.

²⁶Conférence Résolutions Afrique, Valoriser et mobiliser les ressources endogènes du territoire pour le développement économique local : Renforcer l'autonomie locale et la prévisibilité, Marrakech 2014, 4p., p.1.

²⁷Vincent Renard, Finances locales et réformes du développement urbain, 10p., p.3, Revue d'économie financière n° 86, 2006.

²⁸Yvon Rocaboy, Op. cit. p.5.

Il s'agit en fait de mieux cerner les forces qui concourent à structurer le territoire, même si elles « sont le fruit d'interactions complexes et multiples qui impliquent des individus et des groupes d'individus régis par des logiques différentes, et même parfois antagonistes »²⁹.

SA MAJESTE LE ROI lors de son discours du 12 décembre 2006 à l'occasion de l'ouverture de la rencontre nationale des collectivités locales a d'ailleurs insisté sur la nécessité de l'adhésion des acteurs:

« Nos cités doivent, donc, s'orienter vers un système permettant d'ouvrir la voie à des initiatives fondées sur une approche contractuelle et participative associant l'Etat et les villes, et favorisant l'adhésion des divers acteurs politiques, économiques et sociaux, ainsi que la participation des citoyens aux différentes phases d'exécution des programmes locaux ».

Les dépenses publiques à réaliser par les différents acteurs nationaux ou locaux, publics ou privés, au titre de projets bénéficiant à la ville, doivent s'inscrire dans le cadre d'une stratégie commune et intégrée de développement urbain, avec un pilotage opérationnel et en parfaite articulation avec les politiques régionale et nationale de développement.

« si l'on veut éviter toute divergence entre politiques publiques, il faut relier les politiques nationales, régionales et locales d'adaptation et d'atténuation à travers **la coopération horizontale et verticale** entre tous les échelons des pouvoirs publics »³⁰.

3- Une participation plus active du privé dans le financement et la production de la ville

Dans un contexte marqué par des contraintes budgétaires qui pèsent sur les finances publiques en général et sur celles des collectivités territoriales en particulier, fournir les biens et services dont les citoyens ont besoin ne peut plus continuer à être assuré par les seuls pouvoirs publics.

Il est actuellement admis que la production des biens et services urbains doit être également effectuée par le secteur privé, car « les entreprises sont plus efficaces pour innover, créer de l'information et fournir les services urbains.

²⁹Patrick Bousch et Antoine Decoville, Dynamiques de développement démographique et enjeux en matière d'aménagement du territoire, février 2010, 62p., p.5.

³⁰L'état des villes africaines 2010 : gouvernance, inégalités et marchés fonciers urbains. ONU/Habitat, Nairobi, novembre 2010, 279p., p.3.

Dans cette perspective, le rôle des pouvoirs publics devient celui de fournir un cadre réglementaire clair et favorable [...], et de définir les priorités et objectifs sociaux que doivent satisfaire les entreprises de services »³¹.

Dans le cadre de la gestion des villes, « un principe général doit se vérifier dans la conduite des opérations : celui de **la coproduction** comme une règle du jeu au-delà de la seule application des règles »³².

A ce titre, plusieurs options s'offrent aux gestionnaires des villes, notamment les contrats de concession ou de gestion déléguée du service public et surtout, les partenariats public-privé (PPP).

Toutefois, il importe de souligner que ces modes de production des biens et services urbains ne peuvent être appliqués qu'à des projets dont l'utilité socio-économique est avérée et dont la gestion par le privé présente une valeur ajoutée indéniable par rapport à une gestion directe.

De même, les contrats de concession ou de PPP ne sauraient être conçus comme de simples montages juridico-financiers à la mode, mais comme de véritables pratiques de management public, destinées à améliorer le service rendu aux citoyens, en termes de coûts, de délais de réalisation et de qualité.

En effet, dans son rapport sur la gestion déléguée des services publics locaux, la Cour des comptes précise que « depuis la conclusion du premier contrat avec Lydec à Casablanca en 1997, la gestion déléguée a impulsé un processus qui a amené tout le secteur de la distribution vers le progrès »³³.

Ainsi, « au titre de 2013, les délégataires privés en matière de distribution, de transport urbain par autobus et de propreté, desservent une population de plus de 13,5 millions. Leur chiffre d'affaires s'élève à près de 15 MMDH. Ils ont réalisé des investissements cumulés d'un montant de près de 42 MMDH. Ils emploient un effectif d'environ 35.000 salariés »³⁴.

³¹Laure Criqui & Catalina Duque Gómez, membres du réseau Projection. Retour du Forum Urbain Mondial VII, Medellín, 5-11 avril 2014, 3p., p.2.

³²Isabelle Baraud Serfaty, Op. cit. p.154.

³³Cour des comptes, rapport sur la gestion déléguée des services publics locaux, octobre 2014 - synthèse, p.3.

³⁴Idem, p.5.

Il convient de préciser enfin, que le mécénat³⁵ des entreprises ou des particuliers commence à prendre de l'importance, aussi bien au Maroc qu'en France, en tant que source de financement complémentaire de l'action publique locale, surtout dans les domaines sociaux, culturels, environnementaux et de proximité.

4-La recherche de la performance dans les stratégies³⁶ de développement urbain

Les villes visent désormais un développement économique durable favorisant l'accroissement du nombre et de la qualité des emplois afin de lutter contre l'exclusion sociale et d'améliorer la qualité de vie.

Pour ce faire, elles doivent se focaliser davantage sur « **l'atteinte des meilleurs résultats pour le public** »³⁷.

La gestion par la performance doit être intégrée à tous les niveaux pour répondre aux exigences des citoyens devenus de plus en plus informés qui réclament l'évaluation des politiques publiques et la reddition des comptes.

A ce titre, les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales pourraient être systématiquement conditionnés par des contrats-programmes destinés à encadrer la réalisation des projets de développement urbain, en termes d'objectifs, d'engagements réciproques et d'indicateurs de résultats et de performance.

A titre d'exemple, le mécanisme de contrats-programmes peut être envisagé pour régir l'action des gestionnaires des villes pour l'exécution d'un niveau de dépenses d'investissement, la réalisation d'un objectif de mobilisation du potentiel fiscal local ou la réduction des restes à recouvrer.

C'est le cas en France où l'Etat est intervenu afin de contraindre certaines communes à respecter le taux minimal de 20% de logements sociaux à l'horizon 2020, imposé par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains³⁸.

³⁵Ernst &Young, Les collectivités à l'heure du mécénat, étude sur le mécénat au bénéfice des collectivités territoriales françaises, Octobre 2014, 52p.

³⁶Bernadette Mérenne-Schoumaker, Les stratégies de développement des villes européennes. Essai de bilan » Cahiers de géographie du Québec, vol. 37, n° 100, 1993, p. 165-168.

³⁷David AMMONS, Performance Measurement: A tool for accountability and performance improvement. University of North Carolina-Chapel Hill School of Government. Article 16, 2007.

³⁸Le gouvernement veut « taper fort » sur les villes en manque de logements sociaux. Le Monde du 10/06/2015.

5-Le renforcement des capacités de management des gestionnaires de la ville

Afin de leur permettre de s'acquitter au mieux de leurs missions, il y a lieu de procéder notamment :

- au redéploiement de ressources humaines qualifiées vers les territoires et à la mise en place d'un statut plus attrayant pour inciter les cadres à travailler dans les villes ;
- à la formation continue des cadres de l'administration territoriale pour les mettre à niveau avec les cadres de l'administration centrale ;

Le constat actuel en cette matière est que « peu nombreux, peu formé, et peu payé, le personnel municipal n'est pas en capacité de mettre en œuvre des politiques publiques efficaces »³⁹ ;

- à la dotation de l'administration des villes en moyens matériels et techniques adéquats et suffisants ;
- au recours plus intense aux technologies de l'information et de la communication (TIC), comme levier majeur de modernisation et de transparence dans la gouvernance des villes.

A ce titre, il convient de préciser que les systèmes d'information mis en place par la Trésorerie Générale du Royaume, notamment la Gestion Intégrée des Dépenses, la Gestion Intégrée des Recettes et AUJOUR (traitement de la paie du personnel), constituent des supports essentiels dans la gestion des finances locales.

L'utilisation accrue des TIC permet en effet de générer des économies de gestion substantielle :

« une réduction de 25% des coûts administratifs peut générer des économies de l'ordre de 1,5% du PIB. Les autorités municipales sont de plus en plus nombreuses à mettre en place des prestations de services intelligentes incluant des e-services »⁴⁰.

³⁹Clémentine Dardy, La gouvernance urbaine, de la théorie aux projets : analyse conceptuelle et lignes d'action pour l'AFD, Agence Française de développement, 2008, 41p., p.8.

⁴⁰IBM corporation, Op. cit.,p.16.

En définitive, il s'agit d'inciter les gestionnaires des villes à « combiner la puissance des nouvelles technologies de l'information et de la communication avec les modes de gestion, de développement et même de construction des centres urbains ... pour le plus grand bénéfice des citoyens »⁴¹.

6- Les gestionnaires des villes devraient capitaliser sur l'expérience de l'Etat

Il s'agit principalement d'éviter :

- l'augmentation continue de la masse salariale ;
- l'utilisation abusive des incitations fiscales pour la promotion des investissements, avec une tendance permanente à la hausse des **dépenses fiscales**.

Pour rappel et concernant l'Etat, les mesures évaluées ont atteint 34,6 MMDH en 2014 contre 15,5 MMDH en 2005⁴².

- l'excès à l'endettement, faute d'une bonne programmation budgétaire, à même d'ajuster en amont le niveau de dépenses par rapport aux recettes attendues.

Pour rappel, les intérêts payés par l'Etat en 2014, ont absorbé l'équivalent de 60% des recettes de l'impôt sur les sociétés.

- la non application de la vérité des prix ou au moins l'application du prix coûtant des biens et services.

Pour rappel, la charge de la compensation résultant du décalage entre le prix payé par le consommateur et le prix de revient avait atteint 54,9 MMDH en 2012, soit plus que les dépenses d'investissement de la même année.

L'Etat a du poursuivre une politique volontariste de réduction de la charge de la compensation en vue d'assurer la soutenabilité de son budget.

⁴¹Vincent Giret, Villes intelligentes, le défi de la participation citoyenne, Le Monde du 3/4/2015, p.7.

⁴²Rapports sur les dépenses fiscales, accompagnant les projets de loi de finances, Rabat, ministère de l'économie et des finances.

7- L'adéquation du temps du politique, pouvant être influencé par les échéances électorales, avec le temps de la ville et du citoyen, déterminé par l'impératif d'accès à des biens et services publics de qualité

Il s'agit là de repenser les modes de conception, de programmation, de réalisation et de suivi des différents projets d'équipement urbain et des marchés publics et contrats y afférents, de manière à répondre **en temps opportun**, aux attentes des citoyens, en termes de logement, de soins de santé, d'éducation, de transport, ...etc.

En effet, il ressort de l'enquête nationale⁴³ réalisée par le Haut-Commissariat au Plan que le logement, la santé et l'éducation figurent parmi les principaux facteurs de bien-être des marocains.

En outre et selon une étude d'IBM⁴⁴ sur les déplacements urbains, 69% des usagers considèrent que les difficultés liées aux transports urbains affectent négativement leur santé et leur performance au travail.

Il apparaît donc nécessaire d'intégrer la dimension temporelle dans la politique de la ville notamment à travers la commande publique, en veillant au respect du temps durant toutes les étapes de l'exécution des marchés publics et en ayant pour objectif d'atteindre les résultats attendus par la population. Ce qui est d'ailleurs le sujet sur lequel il y a consensus aujourd'hui au niveau international⁴⁵.

Conclusion

Il est indéniable que « notre avenir a une dimension de plus en plus urbaine »⁴⁶, que les villes constituent des espaces privilégiés de création de la richesse et « qu'un développement économique, social et environnemental durable à l'échelle mondiale ne peut être garanti qu'avec une bonne urbanisation »⁴⁵.

Par contre, lorsque les villes sont mal gérées, ne disposent pas de ressources financières suffisantes et lorsqu'il « se produit une déconnexion de plus en plus forte entre la ville produite et les besoins urbains réels »⁴⁷, les villes peuvent aussi devenir des lieux de pauvreté, de chômage et d'inégalités d'accès aux biens et services publics nécessaires à une vie urbaine décente.

⁴³Haut-Commissariat au Plan, Enquête nationale sur le bien-être, réalisée en 2012.

⁴⁴IBM Corporation, Op. cit. p.1.

⁴⁵Conférence sur les marchés publics organisée par la Banque Mondiale à Manille aux Philippines, les 20 et 21 avril 2015.

⁴⁶Commission Européenne, Partager l'expérience des villes européennes avec le Monde, communiqué de presse, Bruxelles le 4 janvier 2014.

⁴⁷Isabelle Baraud Serfaty, Op. cit., p.165.

De même, « l'incapacité des villes à dépenser est à l'origine d'un cercle vicieux dans lequel la pauvreté du cadre de vie entraîne la stagnation, voire la régression relative de l'économie locale : moins une ville prélève et dépense, plus tout le monde finit par s'appauvrir »⁴⁸.

Aussi longtemps que les communes urbaines prélèveraient de manière efficiente et équitable et dépenseraient de manière judicieuse et au moment opportun, autant l'économie de la ville se porterait mieux.

L'expérience montre qu'il y a besoin de créer une synergie entre les différents acteurs au niveau de la ville pour éviter une compétition néfaste entre eux, que ce soit sur le plan des recettes ou des dépenses.

Par conséquent, il ne peut y avoir de bonne gouvernance financière des villes sans consolidation budgétaire et comptable de l'ensemble de leurs ressources et de leurs charges, permettant à l'amont, d'améliorer la prévisibilité des recettes, la conception et la programmation de l'action publique urbaine et à l'aval, un suivi plus rigoureux et une meilleure évaluation des résultats et des performances.

La constitution de 2011 a d'ailleurs réorienté le système de gestion des services publics pour qu'il soit fondé sur une logique de responsabilité, de performance, de résultats et de reddition des comptes.

Cette logique se retrouve également déclinée au niveau de la nouvelle loi organique des finances ainsi qu'au niveau des lois organiques des collectivités territoriales.

En définitive, à la question posée au début, **le futur de l'humanité s'écrira-t-il dans les villes ?** Nous répondons oui.

Mais ce futur ne s'improvise pas; il se prépare dès à présent.

⁴⁸Fonds Mondial pour le Développement des Villes, Renforcer les recettes fiscales locales pour financer le développement urbain en Afrique, Paris, octobre 2014, 107p., p.12.