



Mardi 23 avril à 13H40

University Mohammed VI Polytechnic (UM6P)

Morocco's Quest for Stronger Inclusive Growth

« Finances publiques et croissance :
au quotidien et dans le détail »

Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Rabat, le mardi 23 avril 2024

Ambitionner une croissance forte et inclusive par le Maroc (Morocco's Quest For Stronger Inclusive Growth) comme l'indique le thème de cette conférence tombe à point nommé, compte tenu des défis qui nous attendent.

Permettez-moi de débiter mon exposé en faisant un emprunt littéraire à Yasmine Chami dans son dernier Roman, Casablanca Circus paru en 2023, lorsqu'elle décrit Hakim qui habite un bidonville connu sous le nom de « Karyane d'El Bahriyine » (bidonville des hommes marins) : « j'ai dans les oreilles sa voix rocailleuse, trainante, qui dit avec une apparente indifférence **sa vie cassée** ».

Voilà peint avec un talent exceptionnel un exemple de croissance non inclusive qui ne prend pas en compte une partie de la population.

Conscients de ces réalités, les pouvoirs publics ne ménagent aucun effort afin de reloger les bidonvillois dans de nouveaux quartiers en leur assurant un environnement adéquat en termes d'opportunités de travail, d'enseignement, de services de santé, de transport...

Ce sont là autant de sujets qui touchent les finances publiques qui incluent les finances sociales et les finances locales.

Le Maroc, sous la conduite éclairée de Sa Majesté Le Roi Mohammed VI, que Dieu L'assiste, a fait le choix que « tous les Marocains puissent bénéficier des richesses de leur pays »¹.

Parmi les acteurs économiques qui créent de la richesse, mesurée par le produit intérieur brut (PIB), se trouve l'Etat au sens large du terme, entendons par là, administrations publiques, collectivités territoriales et établissements et entreprises publics.

Plusieurs économistes dont Daron Acemoglu, turco-américain, soutiennent que « l'action des pouvoirs publics et les institutions jouent un rôle central dans le processus de croissance sur le long terme »².

¹ Discours de Sa Majesté Le Roi Mohammed VI adressé à la Nation à l'occasion de la Fête du Trône, mercredi 30 juillet 2014.

² Un trublion électrique, Simon Wilson dresse le portrait de Daron Acemoglu, Finances et Développement, F.M.I., Mars 2010, 5p., p.4.

L'Etat en tant que régulateur doit veiller à un équilibre viable entre les intérêts de ce que les Américains appellent « Main Street », qui se réfère aux catégories sociales populaires et des petits commerces, et les intérêts de « Wall Street », censée représenter les grands détenteurs de capitaux. Car si la croissance concerne l'ensemble de la société, il en est de même pour les crises.

Pour rappel, l'OCDE considère à juste titre que « Les réformes des finances publiques, que l'on définit comme des changements durables dans la taille et l'efficacité des administrations publiques ainsi que dans la structure des dépenses et de la fiscalité, peuvent avoir des effets considérables sur la prospérité économique et la distribution des dividendes de la croissance »³.

Un postulat de base qui va constituer le fil conducteur de mon analyse est que tout retard dans la mobilisation des ressources fiscales et l'exécution des dépenses publiques constitue des points de croissance en moins.

De par mon expérience au Ministère de l'économie et des finances, je voudrais partager avec vous trois sujets relatifs à l'action de l'Etat qui méritent d'être améliorés afin de contribuer à l'augmentation du taux de croissance et la rendre plus inclusive. Il s'agit de la fiscalité locale, de l'exécution des dépenses d'investissement de l'Etat et de la cohérence de ses interventions.

Ces trois sujets émanent de la pratique au quotidien et dans le détail des finances publiques.

Le premier sujet est celui de la fiscalité locale, instrument nécessaire pour le développement territorial.

Il est vrai que les finances locales demeurent dépendantes de l'appui financier de l'Etat au Maroc et ailleurs. Le sujet est d'actualité et suscite d'ailleurs des débats passionnants et passionnés.

En France, il est dernièrement demandé aux collectivités territoriales, au nom de la solidarité, de participer à l'effort de redressement des comptes publics. La loi de programmation des finances publiques, adoptée à la fin

³ OCDE, Structure des finances publiques et croissance inclusive. Etudes de politique économique, Décembre 2018 n° 25, 52p., p.14.

de l'année 2023, prévoit que les collectivités locales limitent la progression de leurs dépenses de fonctionnement à 0,5 point sous l'inflation⁴.

L'objectif est de développer une approche partenariale pour la régulation de la dépense locale, qui vient dans le prolongement des contrats de Cahors, portant le nom de la ville où s'est tenue la conférence nationale des territoires en 2017.

Au Maroc, il existe une forte volonté de développer les territoires et d'en faire des leviers de développement économique et social durable.

Cette volonté doit cependant s'appuyer, et c'est une évidence, sur un management performant fondé sur « des rapports de coopération, de concertation, de convergence et de partenariat que requiert [...] la modernisation de l'Etat »⁵.

Plusieurs organismes ont traité de la fiscalité locale au Maroc : le Conseil économique et social en 2012, la Cour des comptes en 2015, le Cabinet Michel Bouvier en 2016 et 2018, Ernest and Young en 2018, la Banque mondiale en 2018, et l'étude en partenariat avec la Banque Mondiale relative à la modernisation de la gouvernance des structures chargées de la gestion de la fiscalité locale en 2022.

Le constat est que la fiscalité locale au Maroc se caractérise par une prédominance des ressources transférées par l'Etat qui ont constitué en 2023, 63,2% des ressources fiscales globales des collectivités territoriales.

Pour leur part, les ressources gérées par l'Etat pour le compte des collectivités territoriales et celles gérées directement par les collectivités territoriales, sont impactées par une assiette fiscale mal maîtrisée et non mise à jour.

De ce fait, le recouvrement des impôts et taxes est rendu difficile et implique souvent, le recours aux actions de recouvrement forcé.

⁴ Benoit Floc'h, les collectivités locales appelées à prendre part à l'effort budgétaire, le Monde du mercredi 10 avril 2024, p. 8.

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

A titre d'exemple, les efforts de recouvrement de la taxe sur les terrains urbains non bâtis sont contrecarrés par des annulations parfois accordées sur la base d'un fondement juridique discutable.

Les statistiques montrent que le rendement de cette taxe reste faible par rapport à son potentiel et qu'il existe des marges substantielles d'amélioration de l'assiette et du recouvrement, compte tenu de l'extension urbaine des villes qui résulte de la forte demande de logements.

Preuve en est qu'en 2023 et suite à un effort de mobilisation des ressources, les recettes de la taxe sur les terrains urbains non bâtis ont augmenté de 14,7% par rapport à leur niveau de 2022.

Renforcer la mobilisation du potentiel fiscal local devient par conséquent, une nécessité impérieuse pour permettre aux collectivités territoriales de répondre aux besoins grandissants des citoyens en services publics de qualité et de mieux contribuer au développement économique et social du pays.

D'où la nécessité **d'accélérer** la réforme de la fiscalité locale dans son ensemble et sa mise en œuvre, afin de la rendre plus simple et plus performante.

De manière générale, la dynamique régionale et locale positive résulterait davantage de l'accélération des délais de réponse des acteurs locaux en termes d'autorisation de lotissement, de construction, d'exercice d'une activité... et d'universalité des procédures et pratiques administratives.

L'intégration du facteur temps dans le comportement des acteurs au niveau central, régional ou local est cruciale, afin d'atteindre une croissance forte et inclusive.

Dans ce sens, **le deuxième sujet de l'exécution des dépenses d'investissement de l'Etat** s'impose de lui-même comme sujet capital.

En 2012, j'avais fait une intervention sur « Les finances de l'Etat au Maroc : entre l'ambition, la prévision et l'exécution »⁶, en traitant notamment de l'investissement en tant que moteur de développement et de création d'emplois.

Toutefois, pour investir il faut d'abord épargner, car il est universellement admis que l'investissement est fortement tributaire de l'épargne.

A ce propos, il y a lieu de préciser que l'exécution des lois de finances a permis de dégager une épargne positive, sauf durant les années 1980 à 1986, années de crise économique et du programme d'ajustement structurel avec le FMI, durant les années 2011 à 2013, années de forte augmentation des charges de la compensation et durant l'année 2020, année de la crise de la Covid-19.

Certes, les ressources ordinaires de l'Etat ont généralement permis de couvrir les dépenses ordinaires et de dégager une épargne positive, mais, celle-ci ne finance qu'une partie seulement de l'investissement.

Toutefois, malgré l'insuffisance de l'épargne, l'Etat a délibérément continué l'effort d'investissement en le finançant notamment par l'endettement qui a connu un encadrement légal au niveau de l'article 20 de la loi organique des finances de 2015.

Ainsi, en 2024, les crédits d'investissement ouverts au titre du budget général, pour un montant de 118 MMDH, représentent plus de cinq fois ceux ouverts en 2001, ce qui devrait logiquement se répercuter sur la croissance économique.

Cependant, il y a lieu de souligner que sur le plan de la temporalité, l'impact sur la croissance n'est pas immédiat. Historiquement, il a été observé un décalage entre l'effort d'investissement de l'Etat et ses répercussions sur la croissance et l'emploi.

Ceci s'explique par deux facteurs importants.

⁶ Nouredine Bensouda, les finances publiques au Maroc : entre l'ambition, la prévision et l'exécution, Actes du 6ème colloque international de Rabat, 7 et 8 septembre 2012, L.G.D.J lextenso éditions, Paris 2013, p.55.

Le premier facteur se rapporte à la capacité des administrations à consommer les crédits mis à leur disposition, ce qui fait que l'exécution des dépenses d'investissement se traduit par un écart constant entre les prévisions et les réalisations, générant ainsi une accumulation de crédits reportés d'année en année.

Le deuxième facteur a trait, comme le souligne Monsieur Abdellatif Jouahri, Wali de Bank Al-Maghrib⁷, au faible rendement de l'investissement au Maroc.

En effet, le rendement de l'investissement est souvent mesuré par le coefficient marginal du capital ICOR (incremental capital output ratio), qui représente le nombre d'unités d'investissement (en % du PIB) nécessaires pour réaliser un point de croissance.

« Avec un ICOR de 9,4 en moyenne durant la période 2000-2019, l'investissement au Maroc reste relativement peu rentable, en comparaison notamment avec les pays de la catégorie à revenu intermédiaire-tranche inférieure, où il atteint 5,7 »⁸.

En plus de ces deux facteurs, « la plongée profonde » (deep dive) dans les dépenses d'investissement de l'Etat permet de mieux comprendre pourquoi celles-ci ne produisent pas pleinement leurs effets sur la croissance.

A titre d'illustration, l'analyse détaillée des dépenses d'investissement de 2018 (67,8 MMDH) fait ressortir que seulement 32% ont été consacrées aux travaux, constructions et achats divers.

En revanche, 41% du total des dépenses d'investissement ont été effectuées sous forme de versements aux comptes spéciaux du Trésor, 23% sous forme de subventions, de versements et de transferts aux établissements et entreprises publics et autres bénéficiaires et 1,9% sous forme de dotations en capital des établissements et entreprises publics.

⁷ Intervention de M. Abdellatif Jouahri sur la situation de l'investissement devant la Commission des finances et du développement économique de la Chambre des Représentants le 15 février 2022.

⁸ Idem, p.7.

Ces divers mécanismes ne permettent pas de savoir si les montants des subventions, des versements et des transferts de crédits ont été intégralement dépensés par les organismes bénéficiaires durant la même année 2018 et s'ils ont été effectivement destinés à l'investissement.

Un autre facteur explicatif se rapporte aux surcoûts des dépenses résultant notamment, de l'exécution en cascade et par étages de certaines dépenses publiques, à travers le mécanisme de transfert des crédits et des fonds y afférents d'une structure administrative à une autre, ou à un établissement ou entreprise publics etc.

Ce phénomène va nous permettre de faire la transition vers un troisième sujet celui de **la cohérence des interventions de l'Etat**.

Il y a lieu d'observer à titre d'illustration que les crédits budgétaires sont initialement ouverts au niveau du budget d'un ministère, censé exécuter la dépense d'investissement correspondante.

Or, assez souvent, ledit ministère procède au transfert de ces crédits et de ces fonds à un établissement ou à une entreprise publics, ou encore à une collectivité territoriale qui conclut pour sa part, une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée avec un autre établissement public (par exemple Al Omrane, Compagnie Générale Immobilière CGI, sociétés détenues par l'Etat)... ou une société de développement régionale ou locale, qui elle-même, passe des marchés avec des entreprises privées pour la réalisation effective de la dépense pour laquelle les crédits ont été initialement ouverts.

Ces transferts de crédit sont justifiés, selon les entités concernées, par le fait qu'ils ne disposent pas de ressources humaines qualifiées pour mener à bien les projets et par conséquent ils s'autorisent la création d'agences qui leur donnent plus d'agilité et de souplesse...

Outre l'allongement des délais et les surcoûts de dépenses, ce phénomène d'« **agencification** » c'est-à-dire de foisonnement de structures créées pour les besoins de la circonstance, qui se superposent aux services de l'Etat, a pour conséquences, une duplication d'entités pour un même ensemble de prérogatives. En plus, les entités administratives, qui continuent pourtant d'exister, sont complètement

vidées de leurs attributions et privées, pour ainsi dire, de leur raison d'être, comme cela a été relevé par la Cour des comptes⁹.

Cela aboutit généralement à une dilution de la responsabilité politique et, peut-être même, une insuffisance en termes de transparence et de reddition des comptes.

C'est d'ailleurs ce qui explique le déclenchement en Europe, de la désagencification¹⁰ suite à la crise financière mondiale de 2008, qui a accru la pression sur la réduction des dépenses administratives.

Le recours assez fréquent à la maîtrise d'ouvrage déléguée, avec une rémunération d'intermédiation, qui pouvait aller jusqu'à 10% hors taxe des montants transférés, renchérit d'autant l'investissement pour la collectivité.

C'est d'ailleurs la raison qui a présidé au plafonnement de ladite rémunération à 2% dans le cadre de la récente réforme des marchés publics de 2023.

On comprend ainsi parfaitement la déconnexion entre le temps d'octroi des crédits au ministère concerné et le temps de l'exécution effective de la dépense et les surcoûts d'intermédiation induits, avec tout ce que cela implique en termes d'impact sur la croissance économique.

Globalement, la pluralité des interventions de l'Etat et des acteurs (ministères, collectivités territoriales et établissements et entreprises publics, agences, sociétés de développement...) ce qu'on peut appeler **« multilayers phenomenon »** ou **phénomène de la multiplication des strates/couches** où les intervenants pourraient agir parfois en silos, fait perdre aux politiques publiques leur pertinence et leur efficacité¹¹.

⁹ Le secteur des établissements et entreprises publics au Maroc : Ancrage stratégique et gouvernance. Rapport de la Cour des comptes, Maroc, 2016, p.43.

¹⁰ Dawid Sześciło, L'agencification revisitée : tendances dans la consolidation de l'administration centrale en Europe. Revue Internationale des Sciences Administratives 2022/4 (Vol. 88), pages 773 à 790, Éditions I.I.S.A.

¹¹ Luc Bernier et Guy Lachapelle, l'analyse des politiques publiques, Sous la direction de Stéphane Paquin, Les Presses de l'Université de Montréal, 2010, 429p., p.309.

Il est clair que pour atteindre des résultats tangibles, il est indispensable d'avoir une cohérence horizontale entre les différents acteurs intervenant dans le processus de conception et de mise en œuvre des politiques publiques tels que les départements ministériels.

Il est également nécessaire, afin d'assurer une vision commune et une exécution identique d'une politique publique, de veiller à la cohérence verticale entre l'administration centrale d'un ministère et les services déconcentrés ainsi qu'avec les collectivités territoriales et les établissements et entreprises publics.

Cette cohérence qui implique une coordination permanente, en temps réel et une convergence durable va permettre de contrecarrer un autre phénomène celui du cumul des avantages qu'on peut appeler « **advantages shopping phenomenon** ».

Ce phénomène provient de l'insuffisance de concertation entre acteurs publics et parfois de leur cloisonnement qui donnent l'occasion aux opérateurs privés d'additionner les avantages.

En effet, il a été parfois observé que dans certains secteurs d'activité économique quelques opérateurs cumulaient les avantages ou incitations de l'Etat : ils pouvaient bénéficier d'un foncier public de l'Etat, d'une collectivité territoriale ou de terres collectives, de protection douanière par rapport à la concurrence internationale, d'une exonération ou réduction fiscale, d'une subvention (fonds de développement agricole, fonds de promotion des investissements ...), d'une garantie de financement (société nationale de garantie et du financement de l'entreprise...), ou encore bénéficier d'une interprétation favorable d'un texte législatif ou réglementaire...

Ils peuvent également être les premiers bénéficiaires de la commande publique de l'Etat, des collectivités territoriales ou des établissements et entreprises publics, parfois grâce à la préférence nationale ou encore des partenariats publics privés.

Afin de faire bénéficier tous les marocains des richesses de leur pays, comme l'a dit Sa Majesté, l'Etat a besoin d'une vision consolidée de son intervention et de tous les avantages dont bénéficient les entreprises et les citoyens. Ces aides doivent faire l'objet d'une évaluation même si

certains résistent ou rejettent cet exercice en arguant qu'il est difficile de l'accomplir.

De cette manière, l'Etat peut procéder à une réallocation de ses ressources vers les populations les plus vulnérables.

L'Etat en tant que promoteur de projets, d'arbitre, de régulateur et de garant en dernier ressort, devrait veiller à la cohérence des interventions des acteurs publics tant au niveau du cadre décisionnel lors de la définition des priorités des politiques publiques à court, moyen et long termes, qu'au niveau du processus de leur exécution pour s'assurer de l'atteinte des objectifs assignés.

En conclusion, pour dégager une épargne suffisante à même de financer les dépenses d'investissement, il est primordial de **mobiliser et rapidement** tout le potentiel des recettes fiscales.

Il est également primordial, dans un contexte de rareté et de cherté des ressources financières, de procéder à la priorisation des dépenses, à travers une meilleure programmation budgétaire et une **rationalisation** de l'exécution desdites dépenses, car comme le disait si bien Monsieur Fathallah Oualalou, ancien ministre de l'économie des finances, « la meilleure recette, c'est l'économie de la dépense ».

Tout cela demeure toutefois tributaire de la nécessité de passer de la culture de la quantité à la logique de la qualité des dépenses et de la mise en ordre dans l'action des acteurs du secteur public qui favorisera une croissance forte, inclusive et solidaire.

A ce sujet, Emile Durkheim disait que : « si la division du travail ne produit pas de solidarité, c'est que les relations des organes ne sont pas réglementées, c'est qu'elles sont dans un état d'anomie »¹².

D'ailleurs, conscient de la nécessité d'une société solidaire, du besoin d'élever le niveau de revenus des ménages et de réduire les inégalités qui freinent la croissance économique, le Maroc a mis en place les piliers de l'Etat social, à savoir les chantiers stratégiques de la généralisation de la protection sociale et de l'aide sociale directe aux familles (Registre Social Unifié).

¹² Emile Durkheim, De la division du travail social, Paris, PUF, 2007, p.360.

Cependant, comme l'avait avancé Ben S. Bernanke, président de la Réserve Fédérale des Etats-Unis de 2006 à 2014, « S'il était une chose que j'avais apprise à Washington, c'était qu'aucun programme économique, peu importe la pureté des arguments universitaires sur lesquels il s'appuie, ne peut réussir **s'il s'avère politiquement inacceptable** »¹³.

¹³ Ben S. Bernanke, Mémoires de crise, Paris, Seuil, 2015, 631p., p.321.