

FONDAFIP & MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Colloque sur le thème de
**« La transparence des finances publiques : vers un nouveau
modèle »**

Rabat, les 7 et 8 septembre 2012

PANEL 1 : TRANSPARENCE ET DÉCISION FINANCIÈRE PUBLIQUE

Clarification des relations financières entre
l'Etat et les Collectivités territoriales

Par M. Nour-Eddine Boutayeb

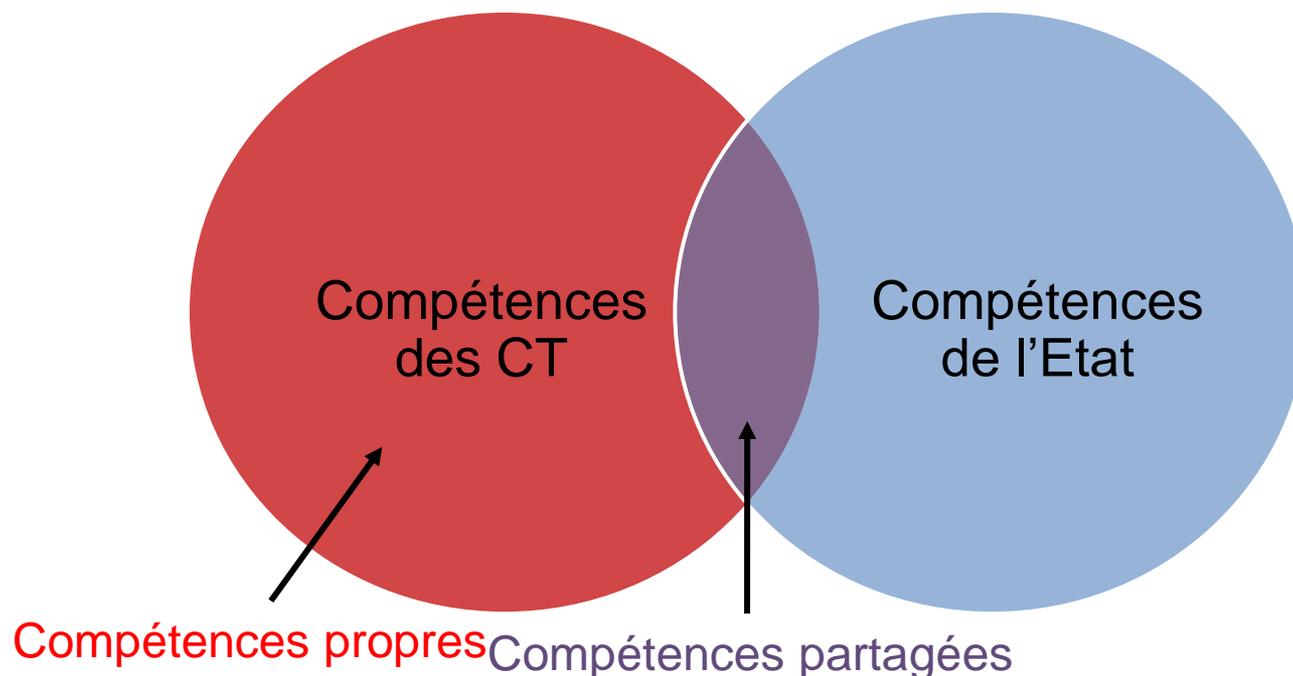
Sommaire

- **Introduction**
 - Le Maroc, un engagement renouvelé en faveur de la décentralisation
- **La décentralisation : quelques rappels**
 - Un partage de compétences entre l'Etat et les CT
 - Les ressources financières des CT
 - Les relations financières entre l'Etat et les CT
 - La décentralisation, un processus évolutif
- **Partie 1 : Bilan de la décentralisation**
 - Les acquis et réalisations à ce jour
 - Toutefois...
- **Partie 2 : La clarification des relations Etat/CT passe par une réduction de la dépendance**
 - Piste 1 : Tendre vers une meilleure adéquation entre les compétences des CT et leurs ressources globales
 - Piste 2 : Accompagner la croissance des grandes « communes urbaines »
 - Piste 3 : Améliorer la viabilité économique des « communes rurales »
- **Partie 3 : Un prérequis essentiel : l'accompagnement des CT par l'Etat pour renforcer la décentralisation**
 - Domaine 1 : Pour une déconcentration effective de l'Administration de l'Etat
 - Domaine 2 : Pour une Administration locale performante
 - Domaine 3 : Pour une amélioration de la gouvernance locale?
- **Conclusion**
 - La clarification des relations financières Etat/CT : récapitulatif
 - La Régionalisation avancée : quelles opportunités?

Le Maroc, un engagement renouvelé en faveur de la décentralisation

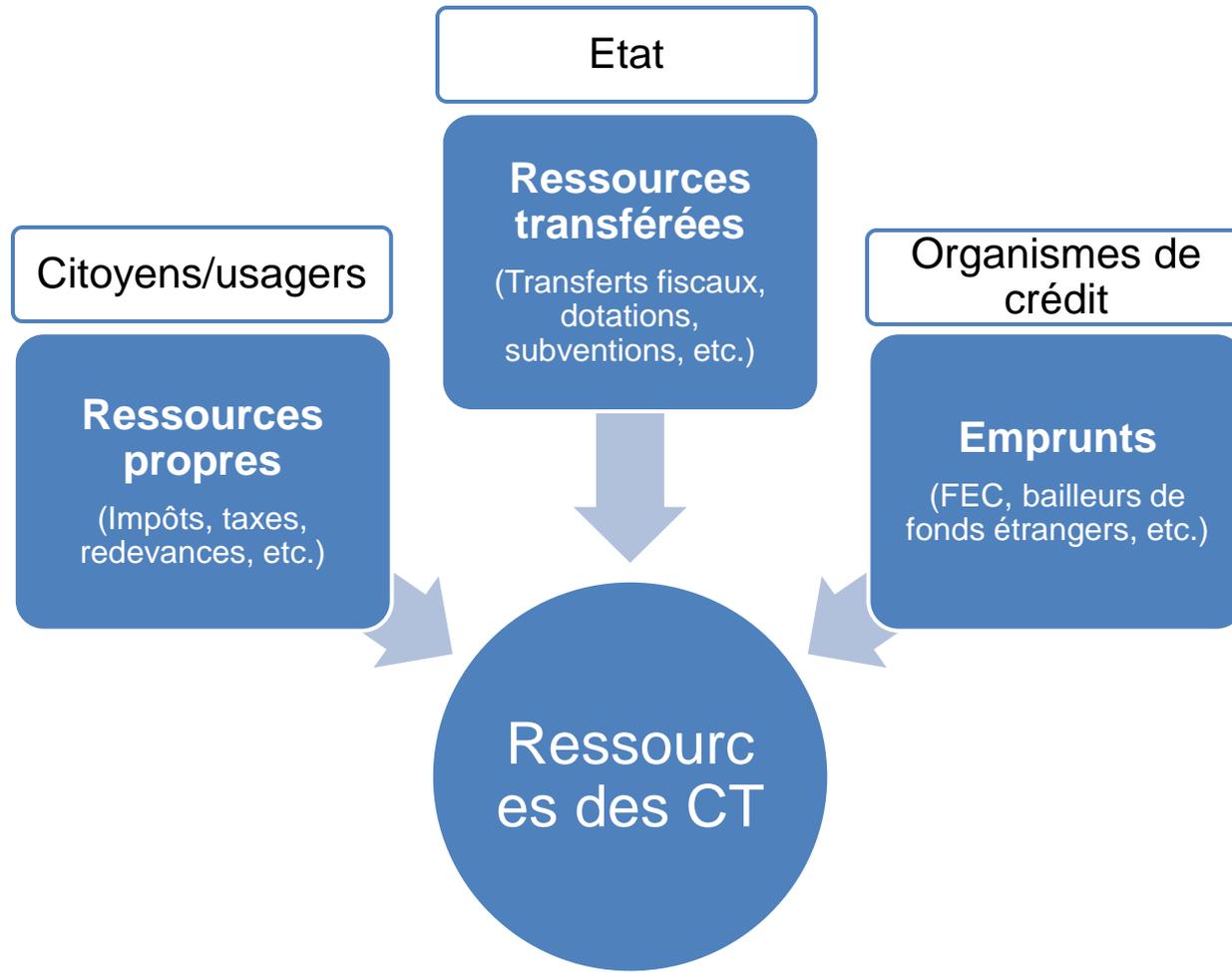
- Nouvelle Constitution :
 - Article premier : « L'organisation territoriale du Royaume est **décentralisée**, fondée sur une **Régionalisation avancée** »,
 - Article 136 : « L'organisation territoriale du Royaume repose sur les principes de **libre administration**, de coopération et de solidarité. Elle assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires... ».
- La Régionalisation avancée : Grand changement institutionnel à venir auquel il faut se préparer.

Un partage de compétences entre l'Etat et les CT



- Compétences des CT = **Compétences propres** + **Compétences partagées**.
- N.B : Au fur et à mesure que la décentralisation avance, les compétences propres s'élargissent : En effet, viennent s'y ajouter progressivement les **compétences transférables**.
- Néanmoins, malgré les délimitations qui peuvent exister, l'Etat et les CT agissent sur un même territoire. → Les compétences de l'Etat et des CT sont par nature largement **interdépendantes**.

Les ressources financières des CT



Les relations financières entre l'Etat et les CT

- Les relations financières entre l'Etat et les CT ne se limitent pas aux seules ressources transférées par l'Etat aux CT...

Relations caractérisées par la seule initiative de l'Etat

- Répartition des transferts (TVA, IS, IR)
- Détermination des subventions de fonctionnement ou d'équipement
- Définition du cadre de la fiscalité locale (assiette, taux, fourchette)
- Collecte d'impôts rétrocédés

Relations impliquant une interaction entre l'Etat et les CT

- Programmes nationaux (PNRR, PERG, PAGER, PNA, PNDM)
- Programmes de mise à niveau urbaine
- Conventions de partenariats
- Partenariats à travers les sociétés de développement local (SDL)

La décentralisation, un processus évolutif

- La décentralisation signifie :
 - Un partage des compétences,
 - Un partage des ressources,
 - Une logique de contrôle et surtout d'accompagnement.

- Aujourd'hui, l'Etat :
 - Définit seul le cadre de la décentralisation,
 - Contrôle les CT (Ministère des finances, Ministère de l'Intérieur, Cours régionales des comptes),
 - Est le comptable des CT.

- Or, la décentralisation est dynamique et évolutive par essence. En effet :
 - Le transfert graduel de compétences peut générer un besoin périodique d'éclaircir et de délimiter les responsabilités et les ressources,
 - Des changements exogènes aux CT tels que la croissance urbaine, l'exode rural, etc. peuvent générer un changement dans les besoins des CT.
 - Etc.

- ➔ Le processus de décentralisation, graduel, génère nécessairement un besoin périodique d'éclaircir les relations, notamment financières, entre l'Etat et les CT.

Les réalisations et les acquis à ce jour

Depuis 1976 :

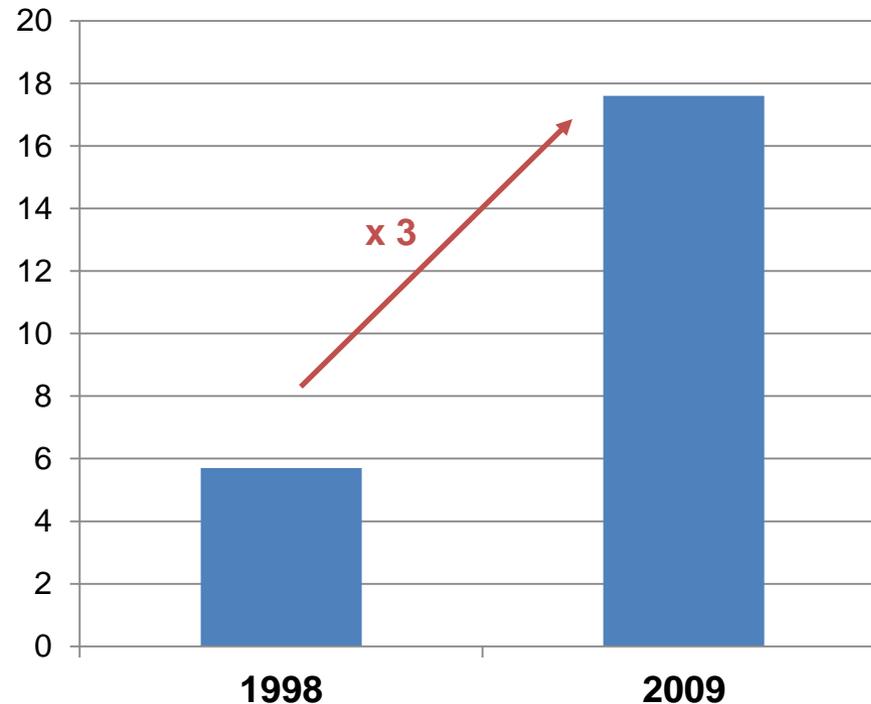
- Mise en place d'une administration locale,
- Lancement de plusieurs [programmes](#) :
 - Programmes de mise à niveau urbaine en partenariat avec les CT,
 - Programmes nationaux de renforcement de l'infrastructure (PAGER, PERG, PNRR, etc.),
- Sociétés de développement local (SDL). Exemple : L'Etat est actionnaire à hauteur du 1/3 du capital de la société Casa Transport, destinée à financer le projet de Tramway de Casablanca,
- Etc.
- **Et surtout** : Transferts de l'Etat aux CT...



Les réalisations et les acquis à ce jour

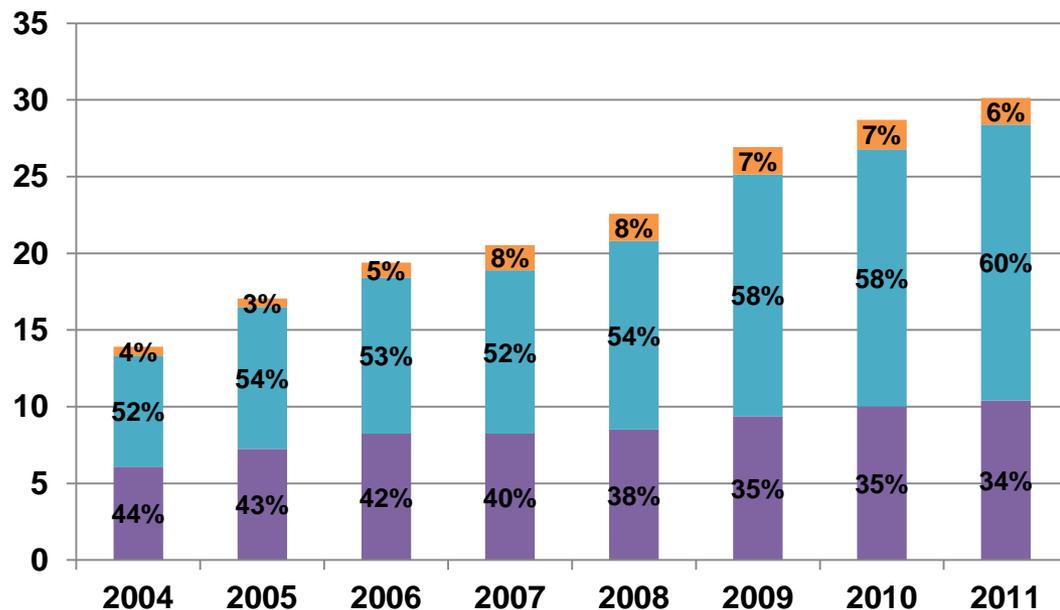
- Transferts de l'Etat aux CT :
 - 30% des recettes de la TVA aux communes
 - 1% de l'impôt sur les sociétés (IS) et de l'impôt sur le revenu (IR) aux régions
- ➔ Véritable mise en marche de la Décentralisation, en particulier pour les communes rurales pour lesquelles les transferts de l'Etat constituent la principale ressource.
- N.B : Dans les pays qui n'ont pas mis en place de tels transferts, la décentralisation avance à un rythme beaucoup plus lent.
- Mais il existe encore de nombreuses marges de progrès...

Volume des transferts de l'Etat aux CT
(Milliards de Dhs)

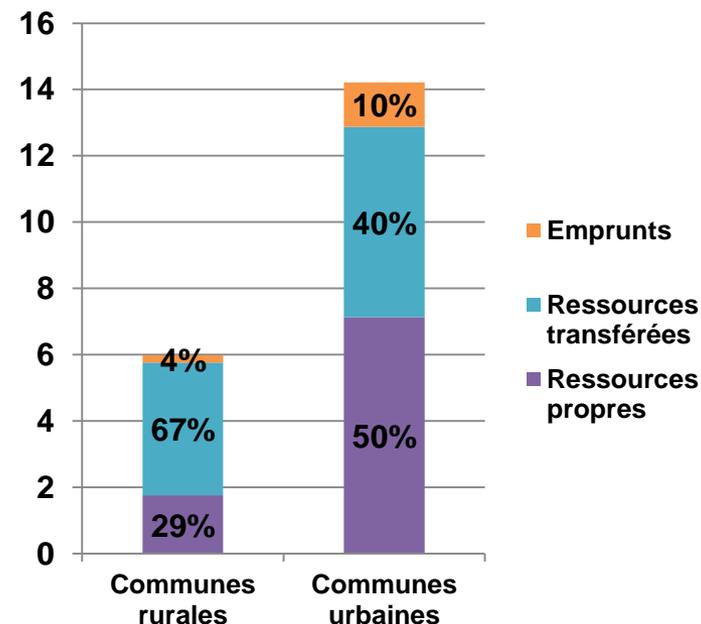


Toutefois...

Evolution des ressources des CT

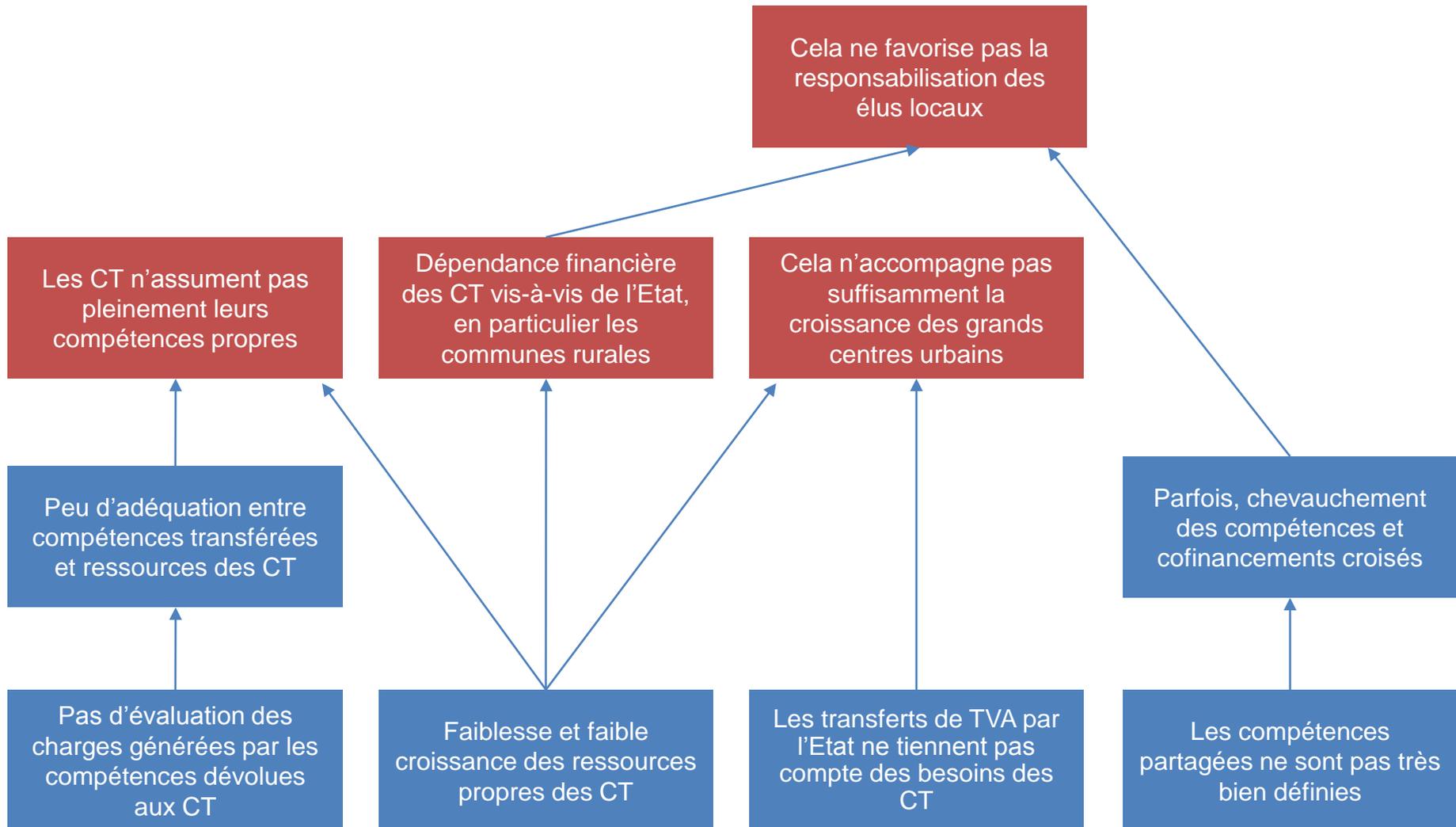


Répartition des ressources des communes urbaines et rurales en 2009



- Les recettes propres des CT augmentent peu et demeurent faibles, en particulier dans les communes rurales.

Toutefois...



Les pistes d'amélioration pour réduire la dépendance des CT

- La clarification des relations financières Etat/CT, qui passe par la clarification des compétences et des ressources de l'Etat et des CT à travers une contractualisation bien définie, n'a de sens que si l'on réduit la dépendance des CT vis-à-vis de l'Etat.
- Ci-dessous quelques pistes d'amélioration pour réduire la dépendance des CT :

- 1 Tendre vers une meilleure adéquation entre compétences des CT et ressources
- 2 Accompagner la croissance des grandes « communes urbaines »
- 3 Améliorer la viabilité économique des « communes rurales »

Piste 1 : Tendre vers une meilleure adéquation entre les compétences des CT et leurs ressources globales

- Rappel du constat : Absence d'une évaluation précise des charges induites par les compétences des CT. Il s'agit :
 - Des compétences propres dévolues par les textes de lois,
 - Des exigences ou obligations découlant d'autres lois et règlements (urbanisme, etc.).
- ➔ Les ressources propres ou transférées ne sont pas corrélées aux charges à supporter
- Il serait opportun de :
 - Evaluer les charges induites par les compétences attribuées aux CT (lois fondamentales, mais aussi autres lois et règlements) et mettre en place graduellement les ressources y correspondant pour permettre aux CT d'assumer pleinement leurs compétences,
 - A l'avenir, respecter le principe selon lequel les compétences transférées ou les obligations nées de nouveaux textes soient accompagnées des ressources nécessaires (humaines et financières).

Piste 2 : Accompagner la croissance des grandes « communes urbaines »

○ Rappel des constats :

- La répartition actuelle des concours de l'Etat est plutôt dans une logique de péréquation (potentiel fiscal) → Certaines grandes communes urbaines sont insuffisamment financées, alors que les besoins des citoyens dépassent largement leurs capacités financières : cas de la ville de Casablanca.
- Par ailleurs, la croissance de la fiscalité locale est faible : En particulier, les communes ne profitent pas de la dynamique urbaine. Elles n'en supportent que les charges.

○ Propositions :

- Amender la répartition actuelle de la TVA pour tenir compte du paramètre « besoins » et donner plus de recettes aux communes dynamiques
- Revisiter la fiscalité locale pour qu'elle profite davantage de la dynamique urbaine : La dynamique urbaine s'appuyant sur celle foncière, il semble plus logique que les communes appuient davantage leur fiscalité sur le foncier.

Piste 3 : Améliorer la viabilité économique des « communes rurales »

- Rappel du constat : Les ressources propres des communes rurales sont particulièrement faibles en raison de leur non viabilité économique. Ceci s'explique par :
 - Le découpage de 1992,
 - La dichotomie commune urbaine/commune rurale qui a induit plusieurs biais.

- Certes :
 - La nouvelle Constitution a supprimé la dichotomie CU/CR, ce qui stabilisera le découpage,
 - Une commune comprend désormais des zones urbaines à délimiter et des territoires ruraux environnants.

- La Nouvelle Constitution prévoit déjà de définir les principes du découpage dans une loi respectant le principe de libre administration.

- En attendant, quelques propositions pour accompagner les communes rurales :
 - Inciter à la mutualisation des ressources humaines et d'un certain nombre de moyens par la création de centres de gestion communaux,
 - Inciter les communes dévitalisées à retrouver leurs noyaux urbains,
 - Inciter les communes non viables issues du découpage de 1992 à fusionner.

Les domaines d'accompagnement

- Un prérequis essentiel : Un accompagnement fort et volontariste des CT par l'Etat pour approfondir la décentralisation.
- Trois domaines d'accompagnement :

1

Pour une déconcentration effective de l'Administration de l'Etat

2

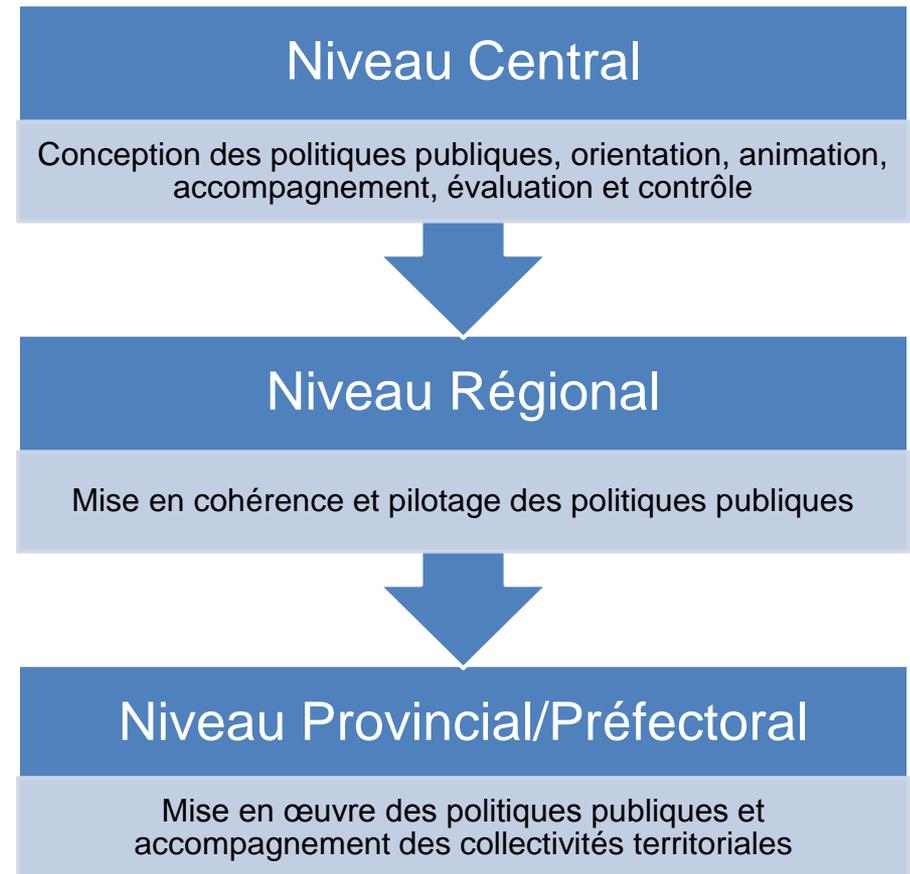
Pour une Administration locale performante

3

Pour une amélioration de la Gouvernance locale?

Domaine 1 : Pour une déconcentration effective de l'Administration de l'Etat

- Certes, il y a l'accompagnement de l'Etat central, ...
- Mais l'Administration de l'Etat au niveau territorial devra jouer un rôle clé dans l'accompagnement des CT.
- ➔ Nécessité de renforcer les compétences dévolues à l'Administration territoriale, ainsi que les ressources dont elle dispose : vers une déconcentration effective.
- Pour être en phase avec la Régionalisation avancée, le schéma de déconcentration devra :
 - Consacrer la prééminence du niveau régional, niveau de pilotage des politiques publiques,
 - S'attacher au renforcement de l'Administration territoriale de l'Etat, et en particulier de l'Administration régionale de l'Etat, par les structures d'appui nécessaires.



Domaine 2 : Pour une Administration locale performante

- Le renforcement de l'Administration locale nécessite un accompagnement sur plusieurs plans :

1

La Planification du développement

- Plans Communaux de Développement, etc.

2

L'Organisation et les Ressources humaines

- Référentiel Emplois Compétences, Renforcement du rôle du Secrétaire Général, etc.

3

Les Ressources financières

- Gestion budgétaire mais aussi mobilisation du potentiel fiscal, gestion dynamique du patrimoine, etc.

4

L'Administration électronique

- Système d'information des CT, etc.

5

Les Services publics locaux

- Nouveaux partenariats Etat/CT basés sur la séparation entre l'Investissement et l'Exploitation et l'accompagnement de l'Etat pour financer l'Investissement, etc.

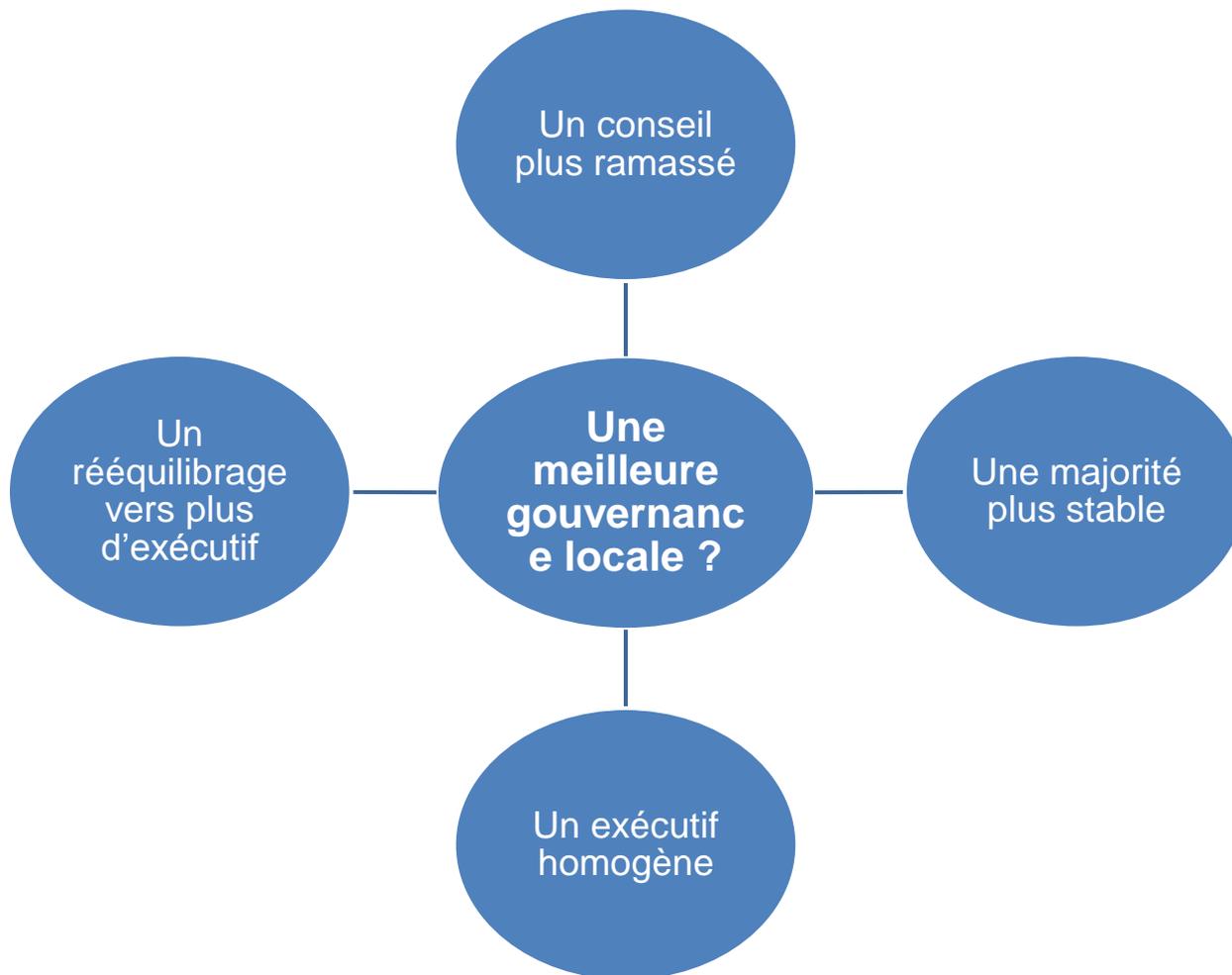
6

Le Juridique et l'Institutionnel

- Textes d'accompagnement, police administrative, mais aussi groupements d'agglomérations, SDL, etc.

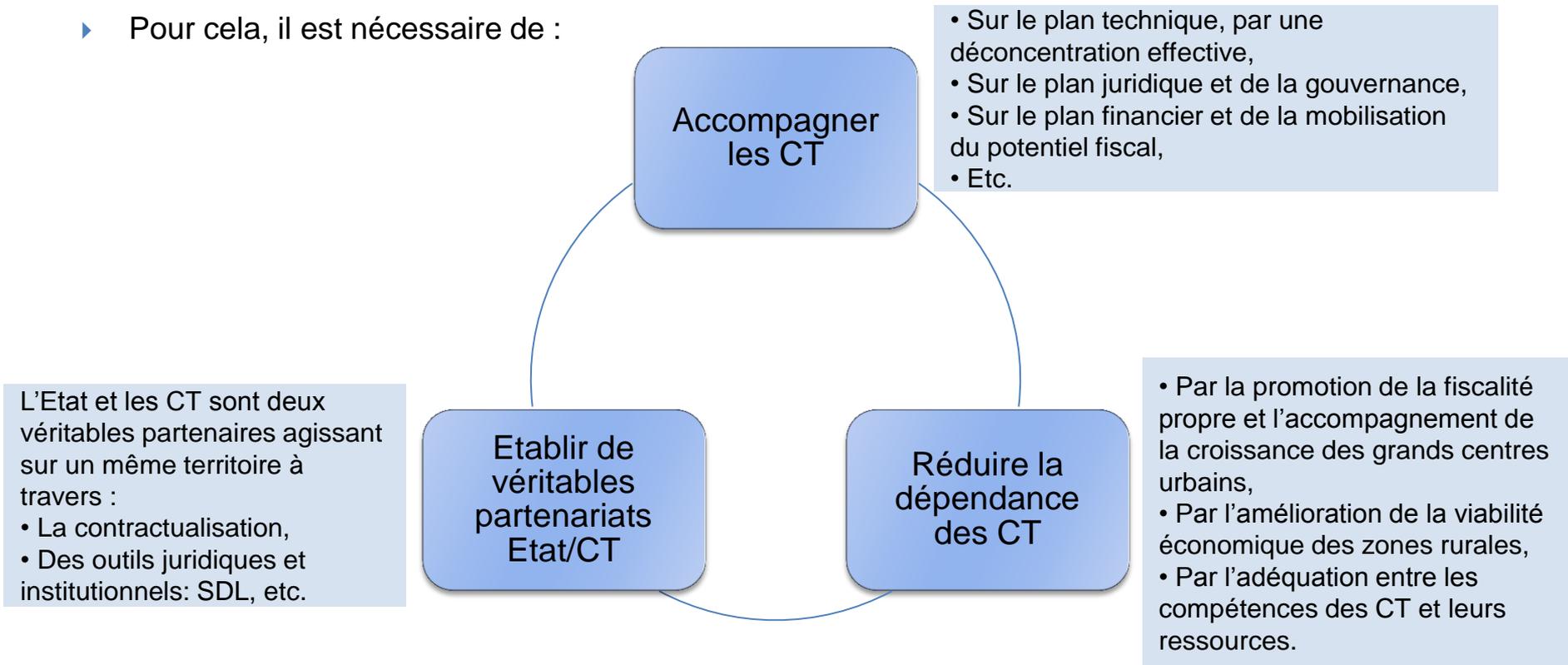
Domaine 3 : Pour une amélioration de la gouvernance locale?

- Ne faudrait-il pas améliorer la gouvernance locale des communes ?



La clarification des relations financières Etat/CT : Récapitulatif

- ▶ Les relations financières entre l'Etat et les CT existent car Etat et CT partagent des compétences et des ressources et interviennent sur un même territoire.
 - ➔ La clarification des relations financières entre l'Etat et les CT découle donc de la clarification de la répartition de leurs compétences et de leurs ressources.
- ▶ Pour cela, il est nécessaire de :



La Régionalisation avancée : quelles opportunités?

- Le chantier de la Régionalisation avancée et la loi organique des CT à mettre en place constituent une véritable opportunité pour :
 - Revisiter le partage des compétences entre l'Etat et les différents types de CT ;
 - Veiller à l'adéquation entre les compétences à assumer par chaque CT et les ressources financières et humaines disponibles ;
 - Améliorer les découpages ;
 - Mettre en place l'accompagnement nécessaire sur les plans technique, juridique, financier, etc. ;
 - Mettre en place des modalités de mise en œuvre et des outils d'exécution innovants.

- ➔ Vers une logique de clarification des relations et de responsabilisation des acteurs.

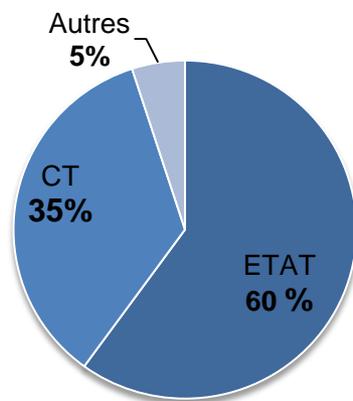
Merci pour votre attention

ANNEXES

Les réalisations et les acquis à ce jour – Annexe 1

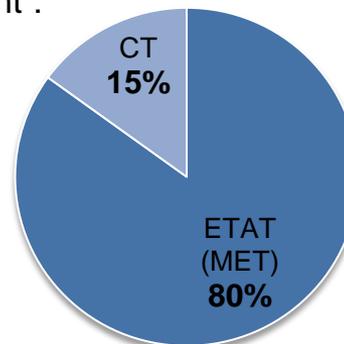
❖ Programmes de mise à niveau urbaine

- Objectif : Améliorer l'attractivité des villes, renforcer les infrastructures socio-économiques et les services de proximité.
- Date de lancement : 2005
- Montant d'investissement global de plus de 55 milliards de dhs, au profit d'environ 230 villes et centres urbains.
- Financement :



❖ PNRR : Programme National des Routes Rurales

- Objectif : Porter le taux d'accessibilité rurale à 80% en 2012
- Date de lancement : 2005
- Taux d'accessibilité rurale est passé de 54 % en 2005 à 73% à la fin 2011, soit 8177 km de routes mises en service avec 4209 km de routes en cours de construction ou d'aménagement.
- Coût du programme : 15,5 milliards de dhs
- Financement :



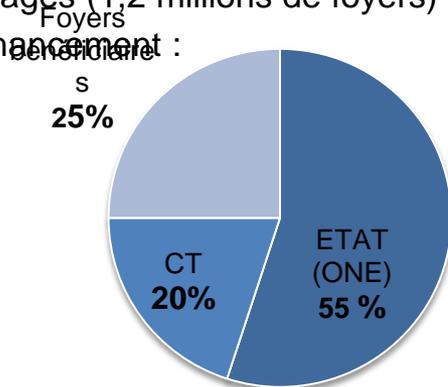
- En sus, le soutien de l'Etat aux CT s'élevait à 304 millions de dhs à la fin 2011.
- Consolidation prévue dans le cadre du Programme de mise à niveau territoriale 2011-2015 de l'INDH.

Les réalisations et les acquis à ce jour – Annexe 2

❖ **PERG** : Programme d'Electrification Rurale Global

- Objectif : Généralisation de l'accès à l'électricité en milieu rural
- Date de lancement : 1995
- Taux d'électrification rural est passé de 18% en 1995 à 97% à la fin 2011, soit 33.000 villages (1,2 millions de foyers) électrifiés.

• Financement :

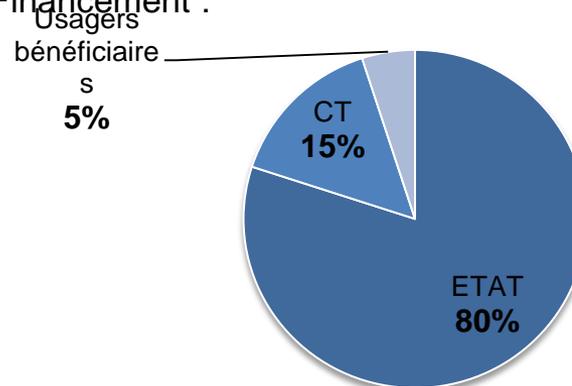


- Intervention financière de l'Etat (1,4 milliards de dhs à la fin 2011) pour :
 - Prendre en charge les quotes-parts des communes à faible capacité financière
 - Prendre en charge les arriérés des communes déclarées insolvable
- Consolidation prévue dans le cadre du Programme de mise à niveau territoriale 2011-2015 de l'INDH.

❖ **PAGER** : Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau potable des populations Rurales

- Objectif : Généralisation de l'accès à l'eau potable en milieu rural
- Date de lancement : 1995
- Taux d'accès à l'eau potable atteint à la fin 2011 : 92%, soit environ 12,3 millions d'habitants desservis.

• Financement :



- Dotations spéciales accordées par l'Etat aux communes rurales à faibles capacités financières pour leur permettre de mobiliser leurs quotes-parts au financement des projets (1,72 milliards de dhs à la fin 2011).

Les réalisations et les acquis à ce jour – Annexe 3

- ❖ **PNA** : Programme National d'Assainissement liquide et d'épuration des eaux usées
 - Objectif : Atteindre un taux de raccordement au réseau d'assainissement de 80% en milieu urbain à horizon 2020 et réaliser des ouvrages d'épuration.
 - Date de lancement : 2006
 - Création en 2007 du fonds d'assainissement liquide et d'épuration des eaux usées (FALEEU).
 - Participation de l'Etat sur la période 2006-2011: 3 milliards de dhs.
 - 149 communes ont bénéficié du programme à ce jour :
 - Travaux achevés dans 64 communes
 - Travaux en cours dans 60 communes
 - Travaux en cours de lancement dans 25 communes
- ❖ **PNDM** : Programme National des Déchets Ménagers
 - Objectif : Renforcer les capacités des communes pour moderniser leur système de gestion des déchets
 - Accompagnement financier de l'Etat à la fin 2011: 1,25 milliards de dhs, dont 650 millions de dhs à travers la TVA.
 - Accompagnement de la Banque mondiale grâce à ~~2 prêts sur la période 2008-2012.~~
- ❖ **PNEEP** : Programme National d'Economie d'Eau Potable
 - Objectif : Gestion efficiente de la demande en eau pour économiser 120 millions de m3 d'eau potable/an à horizon 2020, principalement dans les villes et centres urbains.
 - Investissement global estimé à environ 6,25 milliards de dhs sur la période 2011-2020.