



Colloque International sur les Finances Publiques sous le thème :

**« Quelles finances locales au Maroc et en France
dans un monde en mutation ? »**

Rapport introductif

Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Rabat, le 20 septembre 2019

Le citoyen en tant que principale finalité du processus de développement et **la réduction des inégalités sociales et spatiales** sont deux idées-forces sur lesquelles a insisté **Sa Majesté le Roi**, que Dieu l'assiste, dans son discours du Trône de juillet 2019 et celui de la Révolution du Roi et du Peuple d'août 2019, en vue de **renouveler le modèle de développement** et bâtir un **nouveau contrat social**.

A **Biarritz**, lors du sommet du G7 d'août 2019, la question de la lutte contre les inégalités était « au cœur » de cette rencontre. Le Président **Emmanuel Macron** a tenu à rappeler, à juste titre, que le but des entreprises n'est pas « simplement de faire du profit pour les actionnaires mais qu'elles s'engagent elles-mêmes dans leur quotidien à œuvrer pour plus d'égalité...mieux partager la valeur ajoutée ».

Dans ce **monde en mutation**, décideurs politiques, politologues, sociologues et économistes réfléchissent tous sur la réduction des inégalités et sur les voies d'amélioration des conditions de vie des citoyens.

Au Maroc, des réalisations importantes ont été accomplies dans le domaine de la **démocratie**, des droits et des libertés ainsi que sur le **plan économique, financier et des infrastructures**.

Néanmoins, comme le précise Sa Majesté le Roi, « les infrastructures et les réformes institutionnelles, si importantes soient elles, **ne sont pas suffisantes** ».

« Les bienfaits du développement réalisé pendant ces 20 années n'ont pas bénéficié à tout le monde », des lenteurs subsistent et un sentiment d'inégalité progresse.

Les citoyens ne perçoivent pas souvent « les retombées de ces réalisations sur leurs conditions de vie » notamment en ce qui concerne **la qualité des services publics de base** tels que l'éducation, la santé...

Ces réalisations n'ont pas permis non plus **le renforcement de la classe moyenne**.

Les inégalités sociales sont plus marquées en **milieu rural** et dans les **périphéries urbaines**.

Aussi, la **priorité** devient-elle aujourd'hui la réduction des inégalités sociales et spatiales afin d'entamer une **étape nouvelle** du modèle de développement.

Parmi les leviers les plus efficaces, une bonne mise en œuvre de la **régionalisation avancée** et de la **déconcentration administrative** est nécessaire, en vue d'une meilleure rationalisation de l'organisation territoriale.

Ainsi, toutes les parties prenantes de la société sont appelées à agir **au niveau de tout le territoire** dans le cadre d'une approche participative, inclusive et coordonnée afin d'assurer la **cohésion sociale**.

A cet effet, les **finances locales** sont de plus en plus sollicitées en vue de contribuer au développement économique et à la réduction des inégalités sociales et spatiales.

Dans ce cadre, la première question à laquelle il va falloir répondre est, quel financement pour les collectivités territoriales, dont les ressources financières demeurent actuellement limitées et dépendantes de l'Etat.

La deuxième interrogation concerne les voies d'amélioration de la gouvernance et de la gestion des finances locales pour des services publics de proximité et de qualité.

La dernière question a trait au respect du droit et à la responsabilité (accountability) comme conditions nécessaires pour des finances locales au service du développement et de la réduction des inégalités.

I- des ressources financières locales limitées et dépendantes de l'Etat

Les collectivités territoriales **dépendent** financièrement de l'Etat et subissent par transivité les effets de la mondialisation, de l'interdépendance des économies et du développement de l'économie numérique.

Elles sont également impactées par les effets de la mobilité des assiettes fiscales, due à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices.

Dans le cadre de sa mission d'assistance technique à l'administration marocaine, le professeur Michel Bouvier a relevé que « les ressources fiscales des collectivités territoriales proviennent en grande majorité de transferts de produits fiscaux :

- soit au titre d'impôts partagés (part TVA, part IR, part IS),
- soit au titre d'impôts locaux vis-à-vis desquels elles n'ont aucune capacité politique et juridique (cas des trois taxes gérées par la DGI) ».

Durant les dix dernières années, **88%** en moyenne des ressources fiscales des collectivités territoriales proviennent des recettes fiscales transférées ou gérées par l'Etat.

L'essentiel des transferts de l'Etat aux collectivités territoriales provient de leurs parts dans le produit de la TVA (30%), de l'IS (5%) et de l'IR (5%), représentant **deux-tiers** de leurs recettes fiscales durant l'année 2018.

Cette dépendance à l'égard des dotations de l'Etat est profitable pour les collectivités territoriales en présence d'un bon système fiscal national, mais elle met les finances locales en situation de risque si le système fiscal de l'Etat ne génère pas des ressources suffisantes.

Pour le cas du Maroc, ce risque tend à devenir une réalité depuis ces dernières années, du fait de la tendance à la baisse du taux de progression des recettes fiscales.

Cette baisse provient entre autres de l'octroi d'exonérations totales ou partielles, des abattements au niveau de la base imposable, des provisions en franchise d'impôts, des réductions d'impôts, ...

A ce sujet, il est important de noter que **57%** des dépenses fiscales sont constituées d'exonérations totales. A partir de 2012, ces dérogations fiscales ont **augmenté de manière substantielle**.

Face à l'importance de ces dérogations, un nouveau système de référence des dépenses fiscales a été mis en place lors de l'élaboration du dernier rapport sur les dépenses fiscales accompagnant la loi de finances pour l'année 2019.

L'application du nouveau référentiel s'est traduite par une baisse artificielle du nombre de mesures considérées comme dépenses fiscales et du coût de ces mesures.

En effet, il semble que l'objectif de ce changement d'instrument de mesure est plutôt de montrer que les dépenses fiscales diminuent, alors qu'en réalité, elles augmentent.

Les incitations ont surtout abouti à accentuer **la concentration** de la pression fiscale **sur un nombre réduit de contribuables** qui paient réellement l'impôt.

La concentration des impôts s'explique également par :

- l'existence de gros contributeurs au budget de l'Etat qui assurent une bonne partie des recettes de l'IS ;
- le poids du secteur informel, de la fraude et de l'évasion fiscales.

La concentration des impôts provient substantiellement de la **forte concentration économique et financière entre les mains d'un nombre réduit de citoyens** qui, en plus, disposent d'une forte influence pour que le système fiscal leur soit favorable.

En somme, ce sont là les conséquences de périodes historiques marquées par des hésitations, un manque de rationalité et de maîtrise de la matière fiscale.

Afin de faire face à ces dysfonctionnements et conformément aux orientations de Sa Majesté le Roi, une réforme en profondeur du système fiscal marocain est devenue nécessaire.

Cette réforme doit être entreprise dans le cadre du renouvellement du modèle de développement.

L'impôt devrait être mieux équilibré et plus équitable, en vue de réduire sensiblement les inégalités.

La réforme du système fiscal marocain passe **nécessairement par la réduction effective des incitations fiscales** et un **réel élargissement de l'assiette imposable**, combinées à la baisse des taux marginaux d'imposition pour les personnes morales et physiques, soit le modèle fiscal dit à « assiette large et taux faibles ».

Il faut veiller à la limitation des prélèvements obligatoires sur les classes moyenne et pauvre à ce qui est strictement nécessaire, pour respecter le principe classique de la nécessité de l'impôt.

L'objectif est que l'impôt contribue à une **redistribution équitable des fruits de la croissance**.

Mais, ce travail de fond exige bien évidemment de la rigueur dans la conception et du courage dans la mise en œuvre.

Il reste entendu toutefois, que si les finances locales demeurent tributaires d'une forte mobilisation des recettes fiscales, elles doivent également être bien gérées et s'appuyer sur une bonne gouvernance afin de fournir des biens et des services publics de proximité et de qualité.

II- une meilleure gouvernance des finances locales pour des services publics de proximité et de qualité

L'Etat et les collectivités territoriales sont co-responsables vis-à-vis du citoyen des prélèvements obligatoires, des dépenses publiques et de l'action qu'ils exercent.

Ils doivent par conséquent veiller à la co-production de services publics de proximité et de qualité.

Le volume des dépenses des collectivités territoriales constitue, à ce titre, un excellent indicateur du niveau réel de décentralisation.

Au Maroc, les dépenses globales des collectivités territoriales en 2018 ne constituent que **10% des dépenses totales de l'Etat et des collectivités territoriales**.

Les dépenses d'investissement réalisées par les collectivités territoriales ont, quant à elles, représenté seulement **19,5%** des dépenses globales d'investissement de l'Etat et des collectivités territoriales.

A titre de comparaison, en France, les collectivités territoriales ont réalisé près de **70%** de l'investissement public en 2015 et **57%** en 2018.

Cette situation est accentuée par **une déconcentration administrative et budgétaire largement insuffisantes** comparativement aux fortes attentes et exigences des territoires.

En 2018, les délégations de crédits au profit des sous-ordonnateurs régionaux, préfectoraux et provinciaux n'ont représenté que **7% des crédits du budget de l'Etat**, mais en plus, **25%** de ces délégations n'a été effectué que durant le 2^{ème} semestre.

En définitive, les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat ne contribuent pas suffisamment à l'effort de développement économique et de réduction des inégalités sociales et spatiales.

Afin de jouer pleinement leur rôle dans ces domaines, l'Etat et les collectivités territoriales sont tenus de revoir en profondeur leur niveau d'intervention, les mécanismes et outils de gestion et les principes directeurs devant guider leur action.

Pour ce qui est de **l'Etat**, il doit circonscrire son intervention aux enjeux qui ne peuvent pas être pris en charge par le niveau local. L'objectif étant de faire en sorte « que chaque mission de service public soit assurée dans les meilleures conditions, et sans redondance ».

L'Etat doit également jouer pleinement son rôle de garant et d'arbitre en dernier ressort. Il doit garantir **l'équité et l'égalité des services publics sur l'ensemble du territoire**.

L'Etat doit en outre, conformément aux orientations de Sa Majesté le Roi, accélérer la mise en œuvre de la déconcentration administrative et budgétaire.

La concomitance de la décentralisation et de la déconcentration vise à favoriser le rapprochement entre les services de l'Etat et les services des collectivités territoriales dans le domaine de l'appui-conseil et de l'assistance en matière de maîtrise d'ouvrage.

L'Etat doit en plus, mettre en place un cadre à l'intérieur duquel se déploient ses relations financières avec les collectivités territoriales.

Pour leur part, **les collectivités territoriales** doivent appliquer les principes de gouvernance.

Elles doivent intégrer **les valeurs de performance et de résultats**, de rationalisation, d'efficacité de la dépense et de mobilisation optimale des ressources.

Les collectivités territoriales sont également tenues de procéder à la modernisation de l'administration locale devant disposer des ressources matérielles nécessaires et suffisantes ainsi que des ressources humaines jouissant de la formation et de l'expertise requises.

Car l'excellence des entreprises dépend de l'excellence des administrations.

Les dépenses des collectivités territoriales doivent s'inscrire dans le cadre d'une programmation budgétaire triennale donnant de la sorte, de la cohérence aux politiques publiques locales et de la visibilité aux citoyens.

La digitalisation et la dématérialisation des procédures et des services offerts au niveau local sont de nature à faciliter la vie des citoyens, en leur évitant les déplacements inutiles et coûteux en termes de temps et d'argent.

Toute amélioration de la qualité des services publics et leur proximité des citoyens participe de manière notable à la réduction de la pénibilité au quotidien des classes moyenne et pauvre.

La décentralisation et la déconcentration contribueront, de manière indirecte, à augmenter le pouvoir d'achat de ces catégories sociales, car leur propension à épargner va augmenter, dès lors qu'elles ne seraient plus contraintes à consacrer une bonne partie de leurs revenus pour payer au privé et au prix fort les frais de transport, d'éducation de leurs enfants, de soins médicaux...

Au final, si l'avenir des finances locales est une question de gouvernance et de qualité de services publics rendus au citoyen, c'est également et surtout, une affaire de respect du droit et de responsabilité (accountability).

III- le respect du droit et la responsabilité (accountability)

Il est primordial d'assurer un cadrage du système financier local autour des principes constitutionnels de **respect de la loi et de responsabilité** qui constituent les **corollaires naturels du principe de libre administration**.

Toutes les **actions contraires à la loi** peuvent compromettre l'égalité des chances entre les citoyens, favoriser une catégorie sociale au détriment d'une autre et aggraver les inégalités sociales et spatiales au lieu de les réduire.

Le non-respect de la loi impacte et l'égalité des revenus et l'égalité des patrimoines.

Pour ce qui est du non-respect de la loi qui touche **l'égalité des revenus**, l'exemple des marchés publics des collectivités territoriales est assez significatif.

A ce propos, la Cour des comptes relève dans ses rapports durant la période allant de 2010 à 2018, des dysfonctionnements qui portent sur le non-respect des règles de la concurrence et de l'égalité d'accès à la commande publique locale.

Le non-respect parfois de la réglementation des marchés publics par certaines collectivités territoriales, à travers l'éviction irrégulière d'un soumissionnaire par exemple, donne une opportunité d'augmentation des revenus de certaines personnes aux dépens d'autres.

Ces dysfonctionnements constatés sont en partie la conséquence de la suppression, en 2010, du contrôle de la régularité des dépenses des collectivités territoriales lors de la phase d'engagement et qui a été rétabli en 2018.

S'agissant du non-respect de la loi qui porte atteinte **au patrimoine** des citoyens, nous pouvons citer, à titre d'illustration, le domaine des acquisitions immobilières par le secteur public de manière générale, et par les collectivités territoriales en particulier.

Au lieu d'acquérir les biens immobiliers à des prix qui se rapprochent des prix du marché et en conformité avec la loi sur l'expropriation, certaines collectivités territoriales recourent parfois à la voie de fait, en spoliant les citoyens de leurs biens, les amenant à demander justice auprès des tribunaux.

Les tribunaux finissent par rétablir le droit en prononçant des jugements obligeant les collectivités territoriales à payer les montants réellement dus, ou dans certains cas, des montants supérieurs aux prix réels des biens, en ordonnant l'exécution par saisie-arrêt des disponibilités du compte courant du Trésor ouvert à Bank Al-Maghrib.

De telles pratiques qui commencent à prendre beaucoup d'ampleur risquent d'amener l'Etat à ne plus pouvoir gérer convenablement ses engagements en matière de paiement des salaires, de remboursement des échéances de la dette...

Elles peuvent également amener les collectivités territoriales, dont les fonds sont confisqués à travers les saisies arrêt sur le compte courant du Trésor, à se retrouver en situation de cessation de paiement.

La voie de fait et l'expropriation à des valeurs inférieures au prix du marché et la non indemnisation à temps impactent le patrimoine des personnes concernées en le diminuant de manière abusive.

Pour remédier à de telles pratiques, l'Etat et les collectivités territoriales doivent prévoir suffisamment de crédits pour indemniser les personnes concernées, tout en consacrant l'insaisissabilité des biens et des fonds publics.

Concernant **la responsabilité**, il est vrai que la décentralisation peut présenter le risque de dilution des responsabilités par confusion ou manque de clarification des compétences et de n'aboutir, in fine, qu'à un simple déplacement de compétences et de moyens vers l'échelon local.

Pour cette raison, la décentralisation doit être accompagnée par la mise en place de mécanismes de suivi, d'évaluation et de reddition des comptes.

Les collectivités territoriales doivent respecter les principes constitutionnels de bonne gouvernance et éviter **de faire des délais, voire de la qualité, les variables d'ajustement quand les moyens se révèlent insuffisants ou la complexité excessive.**

Les collectivités territoriales sont appelées à mettre en place **une comptabilité d'exercice** qui permet une gestion plus efficace des finances locales.

La comptabilité d'exercice permet également de faire ressortir les engagements hors bilan et de dégager ainsi les risques latents liés à la gestion financière locale.

L'objectif est d'aboutir à des **comptes publics locaux sincères** reflétant l'image fidèle du patrimoine et de la situation financière des collectivités territoriales et devant servir de support à la reddition des comptes.

Les collectivités territoriales doivent également intégrer progressivement les dispositifs d'audit et de contrôle interne, fondés sur l'analyse des risques pour déterminer la soutenabilité des finances locales et la capacité de faire face à leurs engagements et de s'assurer en définitive, de la continuité des services publics de base.

Enfin, les collectivités territoriales doivent appliquer le principe de transparence dans tous les actes, les procédures et les mesures prises dans le cadre de leur gestion, en mettant à la disposition des citoyens toutes les informations en rapport avec la vie de la collectivité.

Conclusion

Il est indéniable que les pouvoirs publics à travers le monde, aspirent à consolider les finances locales, à offrir à leurs citoyens des services publics de proximité et de qualité, à veiller au respect de la loi et à assurer la reddition des comptes.

Les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat jouent, bien évidemment, un rôle fondamental dans le processus de développement des territoires en vue de réduire les inégalités sociales et spatiales.

Cependant, on constate une faible mobilité intergénérationnelle dans la plupart des pays. Parfois, en France et en Allemagne, il faut six générations (soit plus de 150 ans) pour que les enfants issus de familles pauvres parviennent à gagner le revenu moyen dans leur pays, cinq ou quatre générations dans d'autres pays de l'OCDE et beaucoup plus dans certains pays en développement.

Le vrai défi donc est de réduire les inégalités de revenus et de patrimoines et non de se limiter à la réduction des inégalités existentielles (hommes/femmes, nationaux/émigrés,...) à travers par exemple : l'octroi du droit de vote, l'égalisation des salaires moyens des hommes et des femmes...

Certes, les individus sont légalement libres de poursuivre la voie de leur choix, mais ils se présentent au départ à la course de la vie, avec de fortes différences sociales, matérielles...

Seules des politiques publiques de l'Etat et des collectivités territoriales s'appuyant sur des finances en bonne santé pourraient conduire à une réduction de ces inégalités et à donner les mêmes chances de départ à tous les citoyens.

D'ailleurs, l'économiste américain Lant Pritchett insiste sur la **hausse des salaires/revenus des personnes dans leur pays d'origine**...puisque les migrations qui font partie des deux manières possibles de réduire la pauvreté dans le monde sont fortement encadrées.

En effet, la mondialisation et le libre-échange qui reconnaissent **en principe** la libre circulation des capitaux, des biens, des technologies et des idées, limitent la liberté de circulation des personnes.

Par conséquent, pour les pays en développement, seul un travail constant et permanent sur les inégalités internes demeure la solution.

Pour le sociologue et économiste danois Esping Andersen, la « décommodification » peut contribuer à la réduction des inégalités. Il s'agit de services publics non marchands obtenus comme un dû et permettant à une personne de conserver ses moyens d'existence.

Dans ce sens, une société qui aspire à atténuer les inégalités appelle principalement des dépenses sociales plus élevées. Encore faut-il que la stratégie dans ce domaine soit cohérente et bien mise en œuvre au niveau régional et local.

A cette fin, les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat doivent compter sur des compétences qualifiées et investir dans le capital humain par la formation et la motivation.

Les relations de confiance et la reconnaissance pour les efforts fournis permettent aux compétences d'être performantes, de contribuer aux progrès et d'être fières des résultats atteints et de la mission accomplie.