



ROYAUME DU MAROC

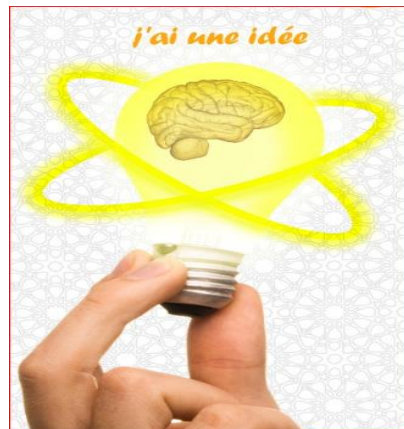


Ministère de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle,
de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique



Commission Spéciale sur le
Modèle de Développement

CONCOURS D'IDÉE



Régionalisation et Gouvernance : Quelle région pour demain ?

Sous le thème :

DEVELOPPEMENT TERRITORIAL : L'INDEPENDANCE

FINANCIERE ET LE CAPITAL HUMAIN

Réalisé par: Moussa AIT EL HADJ

SOMMAIRE

Résumé	3
Introduction	4
I) LE CONCEPT DU TERRITOIRE ET SA RELATION AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES (CT).....	4
II) ETAT DES LIEUX DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	5
III) LES PRIORITES DU DEVELOPPEMENT DES REGIONS : RATIONALISATION DE LA GESTION, INDEPENDANCE FINANCIERE ET QUALITE DU CAPITAL HUMAIN	6
IV) LES OBSTACLES DU DEVELOPPEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	8
V) RECOMMANDATIONS.....	9
Conclusion.....	11

Résumé

L'économie marocaine est caractérisée par le déséquilibre, une urbanisation inachevée, un territoire déséquilibré, un parc de logement dégradé et insalubre à cause de l'exode rural, la fuite des capitaux et la chute des investissements.

Tout cela a engendré une économie fragile et incapable de produire de la richesse et de répondre aux exigences de la société marocaine. Cette situation de déséquilibre n'est pas récente, c'est le résultat de l'échec de plusieurs stratégies, de plans de développement du fait que ces stratégies et plans ont été parachutés du centre vers le local et n'ont pas émanés de ce dernier.

En effet, le territoire où il réside le problème et donc le territoire où il y a la solution; c'est la raison pour laquelle le territoire est devenue un moteur et l'origine de développement.

Par conséquent, l'Etat doit octroyer aux régions l'indépendance financière en continuant bien évidemment la concrétisation du projet de la régionalisation avancée. Le développement du facteur humain est également nécessaire et assez important dans toute initiative ou programme de l'Etat.

Introduction

Le contexte actuel de la crise du coronavirus est déjà la cause d'une crise économique et sociale grave. Il impose d'élaborer de nouvelles orientations de la politique d'aménagement du territoire qui s'inscrivent dans le cadre du développement des régions, désormais dotées de réelles compétences en matière de promotion du développement intégré et durable dans un cadre national. Ces orientations doivent être placées au cœur de leurs priorités.

L'objectif est de corriger les inégalités des conditions de vie liée à la situation géographique, les divergences en matière de la répartition budgétaire entre territoire, cristalliser le principe de la justice fiscale, stimuler la croissance interne en se basent sur les spécificités de chaque région et donner plus de pouvoir décisionnel et favoriser la marge d'initiative aux régions. Tous ces objectifs peuvent être réunis si les régions ont un large d'indépendance financière vis-à-vis de l'Etat central et un capital humain à la hauteur.

Certes, depuis la crise des *subprimes* et maintenant celle du coronavirus, l'intervention de l'État est à nouveau prise en considération et vue comme la solution aux problèmes rencontrés. Ainsi dès que des crises disparaissent les regards se tournent immédiatement vers le local qui continue d'être perçu comme une source de déséquilibre et incapable de supporter les effets lourds de cette crise. En effet, les collectivités locales doivent être en mesure de faire face aux défis de plus en plus lourds qui menacent les sociétés. Il est indispensable qu'elles disposent de ressources autonomes.

Pour faire du territoire une source d'épanouissement au profit de développement de la région, l'Etat a trois possibilités, soit les Collectivités Territoriales doivent se concentrer seulement sur la partie des dépenses dont le financement est couvert à 100% par l'Etat central, soit les élus doivent gérer leurs propres affaires financières indépendamment de l'Etat dont le rôle serait limité uniquement au contrôle soit une solution médiane entre les deux c'est-à-dire autonomie de gestion soutien financier de l'Etat et contrôle essentiellement à posteriori.

I) LE CONCEPT DU TERRITOIRE ET SA RELATION AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES (CT)

Le territoire est un concept plus large, il désigne une portion de terre dont les limites sont établies par convention; Or l'aménagement du territoire est un problème qui s'ajoute à d'autres qui ont contribué à l'échec de plusieurs plans de développement. En effet, l'épanouissement et le développement des Collectivités Territoriales est un outil pour réaliser le développement économique et social au niveau du territoire local et partant à l'échelle nationale.

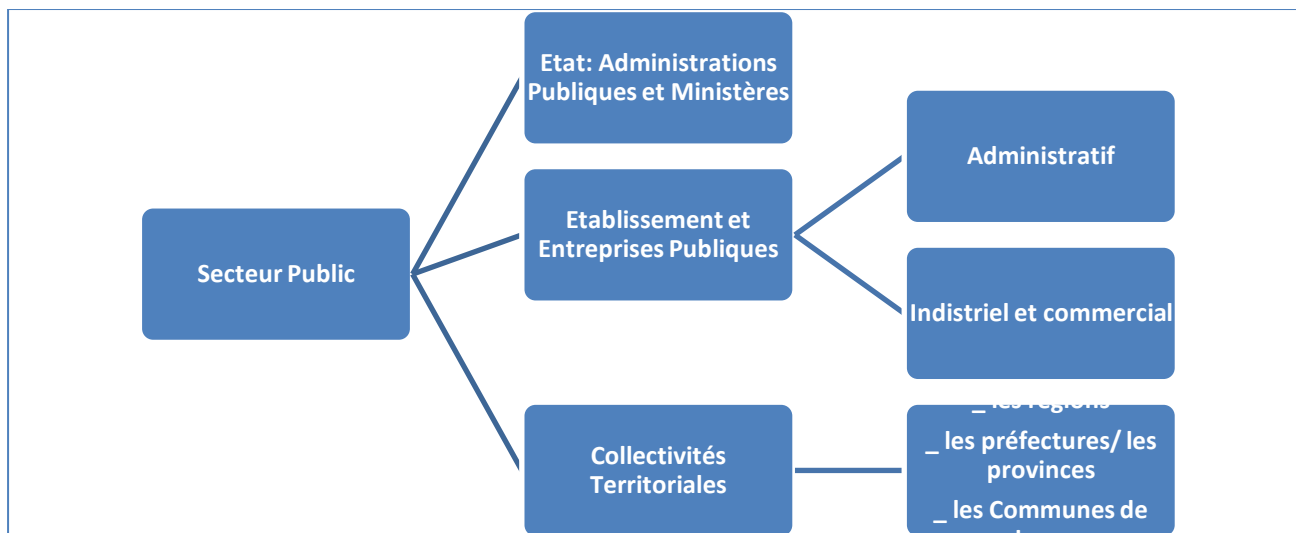


Figure 1- Les composantes du secteur public et le positionnement des collectivités territoriales

II) ETAT DES LIEUX DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

A) Sources de financement

Région	Préfecture/Province	Communes de base
<ul style="list-style-type: none"> •Ressources Propres, par le biais de la fiscalité locale: 3 taxes •parafiscalité et les produits du domaine •Ressources transférées par l'Etat, part dont le produit l'IR, l'IS et la TVA, la taxe sur les contrats d'assurance et les fonds de concours 	<ul style="list-style-type: none"> •Ressources Propres à travers 3 Taxes locale •Ressources Transfère Par l'Etat •Produit des emprunts via le FEC 	<ul style="list-style-type: none"> •Ressources Propres, par le biais de la fiscalité locale: 11 taxes •Produit des emprunts par le FEC •Ressources financières qui lui sont affectées par l'Etat

Figure 2-Les sources de financement des collectivités territoriales

Les apports des lois organiques des lois de finance de 2015, à titre d'exemple les prérogatives de la loi organiques 111-14 : L'affectation des ressources financière par l'Etat : De 1% à 5% de la part de l'IS et de l'IR ; Du 13% à 20% de produit de la taxe sur les contrats d'assurance dotation du budget pour atteindre 10MM dh en 2021.

B) Ressources humaines

Le personnel en fonction dans les communes est constitué par:

- Les fonctionnaires communaux
- Les agents occasionnels

- Les fonctionnaires de l'Etat détachés
- Les agents contractuels
- Les intervenants en matière des finances locales sont multiples :
 - Conseils délibérants
 - Autorité de tutelle
 - Ordonnateurs
 - Comptables publics
 - Régisseurs

III) LES PRIORITES DU DEVELOPPEMENT DES REGIONS : RATIONALISATION DE LA GESTION, INDEPENDANCE FINANCIERE ET QUALITE DU CAPITAL HUMAIN

Rationalisation De La Gestion

Le développement de la région passe par le renforcement de processus de la démocratie à travers l'instauration d'une démocratie locale et l'assurance de la gestion de proximité en incluant les acteurs locaux dans la gestion autonome de leurs affaires adaptés à leurs spécificités et aux potentialités de leurs régions afin de réaliser un développement endogène. Dans ce cadre il y a lieu de mettre l'accent sur deux piliers qui sont indispensables au développement des régions à savoir la déconcentration et la décentralisation.

En terme financière, l'Etat doit octroyer aux CT plus d'autonomie à travers le transfert de la gestion des taxes d'habitation, de service communes et la taxe professionnelle à leurs propres compte ainsi que la réforme de la fiscalité locale qui doit être normalement la source principale de ses recettes budgétaires au lieu de s'appuyer sur les ressources transférées par l'Etat. En outre; les collectivités territoriales doivent avoir une liberté et une marge d'initiative assez large en terme de création des modes de gestion de services publics et toute délibération ayant une incidence financière sur les dépenses et les recettes de la collectivité territoriales.

En parallèle; de cet autonomie financière et décisionnelle, l'Etat doit renforcer le rôle du contrôle à posteriori qui s'exerce par des organes administratifs à savoir l'Inspection Générale des Finances (IGF) et l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT) et des organes juridictionnels en l'occurrence, les cours régionales des comptes. Ce contrôle intervient après l'exécution effective des décisions financières des collectivités territoriales.

En outre, il est à signaler l'importance de contrôle administratif des actes financiers des collectivités territoriales qui doit être modulé en fonction des enjeux financiers des actes et des capacités de gestion des ordonnateurs locaux. La réussite d'une telle approche demeure tributaire du renforcement du contrôle à posteriori.

En effet, les collectivités territoriales doivent être soumises à un contrôle allégé en amont suivant le principe de la libre administration d'une part; et d'autre part, il doit y avoir un contrôle très puissant en aval, notamment de la part des cours régionales des comptes.

L'enjeu majeur du processus de la régionalisation avancée est le renforcement de la compétitivité entre les différentes régions en profitant des spécificités et la valorisation des potentialités de chaque région afin de réduire les inégalités entre eux ou même à l'intérieur de chacune d'elle. Or dans le dernier rapport de Oxfam, elle a qualifié le Maroc de pays le plus inégalitaire en Afrique du Nord, avec 3 régions sur 12 concentrent près de 60% du PIB, et six régions regroupent 74% des pauvres avec des déséquilibre très marqués entre le monde urbain et rural.

Favoriser l'indépendance financière

Favoriser l'indépendance financière des collectivités territoriales passe par un ensemble de mesures concrètes se rapportant au 1) Financement de la région, 2) à la justice fiscale, 3) La gestion optimale des ressources 4) le développement endogène, 5) Des mesures réglementaires et organisationnelles (Cf. tableau ci-joint).

Figure 3- Liste des mesures en vue de favoriser l'indépendance financière des Collectivités territoriales

Rationalisation du financement de la région	1) Déléguer la gestion des taxes suivantes (Habitation, Service communaux et professionnelle) aux CT 2) Créer de la richesse à travers les Sociétés de Développement Locale (SDL) au lieu de s'appuyer sur la part des produits transférés de l'IR, l'IS et la TVA 3) Fond d'Équipement communal (FEC) doit Favoriser les dépenses d'équipement au profit des projets d'équipements
Justice Fiscale	1) Encourager les investisseurs de s'implanter vers les régions pauvres 2) Prévoir des Zones Franches pour toutes les régions
Gestion optimale des ressources	1) Minimiser les ressources de fonctionnement 2) Doter les services d'assiette et de recette des communes, les moyens nécessaires afin d'encaisser les taxes locales et diminuer les Reste à Recouvrir (RAR).
Développement endogène	1) Créer des ressources propres "Projet d'investissement" 2) Mettre en valeur le développement de la production interne s'en basent sur les spécificités des ressources de chaque région 3) créer de la richesse et de l'emploi à travers la création des Sociétés de Développement Locale (SDL)
Mesures réglementaires et organisationnelles	1) Donner plus de pouvoir décisionnel et favoriser la marge d'initiative aux régions tout en renforcent le rôle de la Cours des Comptes Régionale 1) Renforcer le rôle des Centres Régionaux d'Investissement (CRI) 2) Cristalliser la charte de décentralisation et le processus de la déconcentration

Améliorer la qualité du Capital Humain

L'amélioration de la qualité du capital humain est primordiale pour la réussite de toute stratégie au niveau opérationnel. Cette amélioration passe par des mesures concrètes relatives à 1) La formation continue des cadres des collectivités territoriales, 2) Leadership des élus locaux, éthique et sens des responsabilités, 3) qualité du processus de recrutement et des conditions de travail 4) qualité des processus de contrôle et des procédures.

Figure 4- Les mesures favorisant une meilleure qualité des ressources humaines des CT



IV) LES OBSTACLES DU DEVELOPPEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le contexte actuel de la crise du coronavirus est déjà la cause d'une crise économique et sociale grave ainsi que la faible richesse de la nation dont le budget total est réparti comme suit : 50% pour l'Etat, 40% aux EPP et 10% aux CT, cela s'explique que nous sommes dans la gestion de la rareté des ressources. En effet, il s'impose d'élaborer de nouvelle orientation de la politique économique et sociale du territoire.

1) Passage d'une nomenclature budgétaire administrative à une nomenclature de budget de programme

Manque de vision stratégique au niveau de l'élaboration de budget des CT

Programme de développement (6 ans)

Programme Pluriannuel (3 ans)

Programme annuel (1 an)

} Donc, le budget est juste une conséquence de la vision stratégique centrale

2) L'absence d'une équipe au sein de la commune dédiée à l'élaboration des plans d'actions communales.

Les CT font recourir aux bureaux d'étude à chaque fois qu'ils ont besoin d'analyser ou effectuer une telle étude sur un projet/plan d'action.

3) L'inexistence des Sociétés de Développement Local (SDL)

Les CT ont la possibilité de créer une SDL dans le cadre de la gestion déléguée ainsi que la création d'emplois.

4) Le manque de participation des citoyens dans le développement de leur territoire.

Dans le cadre d'une approche participative, les citoyens peuvent participer aux choix de projet au niveau local.

5) La gestion axée sur les moyens

Nous constatons qu'il y a eu une négligence en matière de la consommation des crédits car les CT doivent adopter une logique de résultat et de performance d'où l'importance de passer d'une gestion axée sur les moyens à une gestion axée sur les résultats.

V) RECOMMANDATIONS

L'enjeu majeur des régions est l'amélioration de la gouvernance financière locale; la capacité à mobiliser des fonds propres et la responsabilisation des élus. Tout cela à travers les propositions suivantes :

L'objectif ultime des CT est de servir le citoyen via la prestation de service non-marchant; alors que, actuellement, les CT doivent s'implanter dans des coopérations de partenariat, la contractualisation, des conventions participatives et la création de Société de Développement Local afin de créer de la valeur et absorber le chômage. Ceci passe par des décisions rapides et concrètes telles que :

- ✓ Réformer la fiscalité locale qui doit être normalement la source principale des recettes budgétaires à travers une justice de la fiscalité locale et propre chaque région.

les collectivités territoriales doivent avoir une liberté et une marge d'initiative assez large en termes de création des modes de gestion de services publics et toute délibération ayant une incidence financière sur les dépenses et les recettes de la collectivité notamment les emprunts, la fixation des tarifs des taxes, des redevances et droits divers et ... etc. doivent être exécutoires sans recourir à chaque fois au visa du gouverneur sauf la cession des biens de la collectivité ou leur affectation et la sélection des projets financer par l'INDH.etc.

- ✓ Augmenter la part de budget de l'Etat dédiée aux 1 523 collectivités territoriales, parce qu'il ne permet que de couvrir les dépenses de fonctionnement voir même une partie, d'ailleurs, le fond de roulement des CT est 30% dont le produit de la TVA.

- ✓ Moderniser la gestion .En effet, la notion de gestion de projet n'existe pas au sein de la commune en matière de la sélection des projets, dans ce cas, il faut faire référence à l'évaluation de projet, les cash-flows et le choix d'investissement (la théorie des avantages comparatives). Chaque commune doit disposer de sa propre comité/une équipe pour faire des études de plan d'action communal sans recourir au bureau d'étude

En outre, il doit avoir la participation des citoyens lors de planification des projets pour vérifier le degré d'importance ou de priorité chez la population de la commune concernée et dans le cadre d'une approche participative des citoyens ainsi que un diagnostic participatif.

Il y a lieu de signaler que la continuité au niveau de l'élaboration de chaque Plan d'Action Communal est nécessaire au développement de la commune. L'organe de délibération et d'exécution doivent être éduqués notamment le président qui doit être un bon Manager pour qu'il puisse négocier, faire de partenariat et être à la disposition des citoyens afin gagner leur cofinance.

Le ministère de tutelle doit octroyer des compétences administratives au directeur des services pour qu'il puisse s'occuper de toutes les affaires administratives, et le président se charge de toutes les affaires politiques de son fief électoral.

- ✓ Attirer les meilleurs profils humains. Il est important de rappeler que le capital humain est un élément essentiel car il n'y a de richesse que d'Homme; en effet, l'épanouissement de la région et sa réussite dépendent, évidemment, de l'aptitude de l'élément humain à comprendre et à utiliser les possibilités qu'elle offre à travers des Formations continue et le conduit de changement aux nouvelles technologies notamment au niveau de la mise en place des nouveaux systèmes d'information.

Conclusion

Les régions doivent s'inscrire dans une logique évolutive et faire un grand effort de *benchmarking* tant au niveau national (interrégional) qu'international, pour se procurer l'expertise et le savoir nécessaires à sa réussite. Les régions ne pourraient pas donner tous leurs fruits, si la déconcentration et la décentralisation ne vont pas avec la même cadence. Aussi, il est nécessaire d'alléger le contrôle l'autorité administrative qui a un impact financier (le visa), dans la validation préalable de toutes les décisions de la région en renforçant le contrôle à posteriori et en assurant l'implication des instances judiciaires compétentes (la Cour Régionale des Comptes et le tribunal administratif).

Le nouveau mode de gestion au sein des Collectivités Territoriales est la gestion budgétaire axée sur la performance. Il ne s'agit pas seulement d'un dispositif purement technique et juridique mais plutôt un d'un ensemble de valeurs culturelles qui doivent s'intégrer dans le mode de gestion des Collectivités Territoriales.

Les régions doivent être autonomes vis-à-vis de l'Etat dans la gestion de leurs affaires à condition que le transfert des ressources financières s'accompagne aussi d'un transfert des compétences et qu'il puisse se réaliser d'une manière progressive et prendre en considération la spécificité et la capacité financière de chaque région.