

Livre III
La régionalisation avancée au service du
développement économique et social

Table des matières

Introduction	5
Synthèse des recommandations	8
Partie I : Bilan-diagnostic du développement économique et social régional	12
Chapitre 1 : l'Etat des indicateurs du développement socio-économique régional	12
1. Les faits saillants de la croissance économique régionale	13
2. Développement humain et accès aux services de base	17
2.1 Un niveau de développement humain et social mitigé	17
2.2 Des dysfonctionnements persistants au niveau de la santé et l'éducation	20
3. Exemple des régions du sud : une action volontariste	26
3.1 Performances économiques notables	27
3.2 Développement des services de base et améliorations des conditions de vie	27
3.3 Enjeux et défis	28
Chapitre 2 : Les moyens d'actions des CL : analyse des ressources et des emplois	29
1. Les finances des collectivités locales	29
1.1 Sources de financement	29
1.2 Structure du budget	36
2. Principaux constats	43
2.1 Des recettes limitées comparativement à d'autres pays	43
2.2 Une faible contribution au développement économique et social	44
2.3 Un important potentiel fiscal à exploiter	45
2.4 La problématique des excédents	49
2.5 Un système de transfert à effet péréquatif limité	49
2.6 Un faible recours à l'emprunt	52
2.7 Des difficultés dans la gestion du patrimoine	53
2.8 Des procédures budgétaires lourdes	54
2.9 Une structure inadéquate des ressources humaines	56
Chapitre 3 : le rôle de l'Etat dans le développement régional	57
1. Les politiques publiques du développement régional	57
1.1 L'investissement public régional	57
1.2 L'approche sectorielle	61
2. Les moyens d'action du développement régional	70
2.1 Les entreprises publiques	71
2.2 Les programmes nationaux à vocation territoriale	74
2.3 Les agences de développement régional	77
3. Une action phare : l'INDH	81
3.1 Principes fondateurs et objectifs	81
3.2 Financement de l'INDH	82
Chapitre 4 : Place du secteur privé dans le développement régional	85

1. Contribution du secteur privé au développement régional	86
2. Performances régionalisées des entreprises industrielles	91
3. Les contraintes à l'investissement privé	98
Partie II : Orientations stratégiques et instruments d'accompagnement du chantier de la régionalisation avancée	103
Chapitre 1 : La mise à niveau régionale : un levier pour le développement économique et social	104
1. Cartographie des déficits cibles	105
2. La méthodologie adoptée	113
3. Les hypothèses de base	114
4. La quantification de l'enveloppe nécessaire	117
5. Avantages et limites de l'approche	118
Chapitre 2 : mise à niveau des ressources et du cadre budgétaire	119
1. La nécessité de la réforme des finances locales	119
1.1 Besoins de financement des régions	119
1.2 Modernisation du cadre budgétaire	121
1.3 Amélioration des procédures	122
2. Optimisation de la fiscalité locale	125
2.1 Diversification de la fiscalité locale et mobilisation de la parafiscalité	125
2.2 Revalorisation et amélioration du rendement de la fiscalité locale	126
2.3 Harmonisation des fiscalités locale et nationale	127
2.4 Accompagnement de l'Etat en matière de gestion de la fiscalité locale	127
3. Mobilisation des autres instruments de financement	128
3.1 Amélioration des recettes du domaine	128
3.2 Mobilisation de l'emprunt	128
4. Développement des capacités de gestion	130
4.1 Renforcement des ressources humaines	130
4.2 Externalisation de la gestion des services publics	131
Chapitre 3 : L'exigence d'une solidarité territoriale	132
1. Rappel de quelques enseignements sur les transferts	133
2. Enseignements des expériences internationales	136
3. Les voies de progrès : recommandations	137
Chapitre 4 : Les mesures d'accompagnement	138
1. La contractualisation : un mécanisme moderne de gouvernance	138
1.1 La région acteur majeur dans le processus	140
1.2 Prérequis et champs d'application	140
1.3 Le dispositif de suivi et d'évaluation	140
2. Renforcement de la place du secteur privé	141
2.1 Les mesures d'amélioration du climat des affaires	141
2.2 Pour un partenariat stratégique régional public-privé	142
3. Mise en place du système d'information statistique régional	144

3.1 Le système d'information statistique régional : un processus encore à ses débuts	144
3.2 Le système d'information statistique régional : un vecteur d'accompagnement indispensable	145
3.3 L'observatoire des finances locales	148
Conclusion	149
Sources bibliographiques	151
Liste des graphiques, des tableaux et des encadrés	156
Annexes	161
Réformes législatives et réglementaires requises pour la mise en œuvre des propositions	162
Liste des abréviations	165
Liste des personnes auditionnées par le groupe de travail	169

INTRODUCTION

INTRODUCTION

Dans le cadre de la mise en œuvre du projet de la régionalisation élargie initié par Sa Majesté le Roi, les régions seront appelées à jouer un rôle de premier plan en matière de développement économique et social. Dans ce sens, la CCR a mené des réflexions pour déterminer les conditions à mettre en place pour que les régions soient en mesure de remplir pleinement et efficacement leur rôle en matière de conception et de déploiement de politiques locales.

Pour ce faire, un état des lieux aussi exhaustif que possible a été établi, pour aboutir à des propositions concrètes qui ont été confrontées aux expériences internationales les plus réussies en la matière. Ce bilan–diagnostic a permis de faire ressortir les avancées enregistrées au cours de cette dernière décennie, les déficits et les contraintes qui continuent à entraver le développement économique et social des régions.

En effet, bien que des progrès importants soient enregistrés, les inégalités interrégionales en matière de croissance économique, de développement humain et d'accès aux services de base persistent encore. Les indicateurs montrent une forte hétérogénéité dans le développement des régions et une concentration de la richesse nationale sur le littoral de Tanger à Agadir.

De même, l'analyse des finances locales fait état de la faiblesse des moyens financiers dont disposent les CL, en général, et les régions en particulier et dont une part très faible est dédiée aux programmes de nature à promouvoir le développement économique régional. A cela s'ajoute un potentiel fiscal non exploité, une incapacité des CL à consommer l'intégralité de leurs ressources, un faible recours à l'emprunt, des procédures complexes et des ressources humaines à renforcer. Dans ce contexte, l'Etat demeure le principal acteur du développement économique et social, aussi bien à travers son action directe qu'à travers ses entreprises publiques.

A la lumière de ces différents constats, la CCR a pu identifier une série de mesures nécessaires permettant de consolider les acquis et de créer les conditions favorables à l'épanouissement de ce projet.

Tout à tour ces propositions ont porté sur le renforcement de l'équité et de l'adhésion sociales au travers de la mise en place d'outils financiers comme le fonds de mise à niveau sociale destiné à la résorption des déficits majeurs enregistrés dans les secteurs relatifs au développement humain. Un outil qui s'inscrit dans un principe plus global de solidarité territoriale et de participation à l'atténuation des disparités entre les régions. De même, cette solidarité devrait se fonder conjointement sur l'amélioration des effets péréquatifs du système de transfert actuel et sur la mise en place d'un dispositif approprié en mesure de donner un contenu concret et immédiat à ce principe.

Par ailleurs, convaincue que le renforcement du rôle des régions en matière de développement économique et social est tributaire des moyens à mettre à leur disposition, la CCR a préconisé, à partir du bilan conduit sur les finances locales, les axes essentiels de réforme qui doivent être envisagés pour valoriser le potentiel des ressources des régions qui devront être ajustées aux missions qui leur seront dévolues. En parallèle, elle a proposé d'engager des actions vigoureuses en vue d'une meilleure mobilisation du potentiel fiscal local, d'une amélioration du recouvrement ainsi qu'une optimisation des autres ressources (parafiscalité et patrimoine). Concernant les ressources d'emprunt, la CCR a recommandé l'élargissement des capacités du Fonds d'Equipement Communal, la participation du secteur bancaire particulièrement autour de projets bancables et le recours au marché obligataire intérieur, et plus tard extérieur.

Cependant, la CCR considère que la simplification des procédures d'exécution des projets de développement et le renforcement des capacités de gestion et de la déconcentration constituent des prérequis pour garantir l'efficacité et l'efficacités de l'action des régions.

De même, la CCR a estimé que le succès d'une telle réforme est aussi tributaire de la mise en place d'instruments d'accompagnement pour une meilleure gouvernance régionale. Ces mesures ont notamment trait à la formalisation des rapports Etat/Région par le biais de la contractualisation, au renforcement du rôle du secteur privé à travers l'amélioration du climat des affaires et la promotion du partenariat public/privé, à l'instauration d'un système d'information statistique régional répondant aux multiples besoins du développement économique et social et à l'intégration de la dimension régionale dans le projet de réforme de la loi organique des finances. Il s'agit ainsi de définir les actions d'appui devant être déployées pour l'accompagnement du modèle de régionalisation maroco-marocain.

Ainsi, le présent rapport s'attache à présenter les principaux constats dégagés du bilan-diagnostic, les conclusions et les enseignements qui en découlent ainsi que les propositions de réformes à mettre en œuvre.

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

LA MISE A NIVEAU SOCIALE

La CCR recommande que le projet de régionalisation avancée s'assigne comme objectif fondamental et prioritaire : la mise à niveau sociale des régions. En effet, une réforme structurante de cette importance ne pourrait susciter la pleine adhésion des populations que si elles ressentent dans des délais raisonnables une amélioration significative de leurs conditions de vie.

Dans cet esprit, une approche d'évaluation des besoins pour résorber les déficits majeurs dans la santé, l'éducation, les infrastructures routières, l'eau potable, l'électricité et le logement social, a été effectuée. Les secteurs ainsi ciblés sont en lien direct avec le développement humain et recourent dans une large mesure les compétences qui seront dévolues aux régions dans le cadre de cette réforme. La quantification menée sur la base de deux scénarios a permis d'aboutir à l'estimation d'une enveloppe se situant dans une fourchette de 128 à 215 milliards de dirhams. Ces moyens financiers devraient permettre, d'une part, la généralisation de l'accès à l'eau potable, à l'électricité et l'éradication des bidonvilles et de l'habitat insalubre, et d'autre part pour les secteurs de la santé, de l'éducation et des infrastructures routières, soit une convergence des régions vers la moyenne nationale (premier scénario), soit un ajustement aux standards nationaux et internationaux en la matière (deuxième scénario).

En affirmant que le système de mise à niveau ne doit pas être conçu comme un programme d'assistanat permanent, mais un appui permettant à terme aux régions de remédier elles-mêmes à leurs déficits, la commission recommande :

- que la mise à niveau soit entreprise dans un horizon de deux mandatures, délai qui n'est ni trop long pour que les populations ne perdent pas confiance dans ce projet de réforme ni trop court pour d'une part ne pas accentuer les pressions au niveau des ressources de l'Etat et s'ajuster aux capacités d'accompagnement des nouvelles structures régionales d'autre part;
- l'inscription dans la loi des montants affectés à ce programme, de façon à permettre une programmation pluriannuelle, un suivi et une évaluation adéquats. A cet effet, un *Fonds de mise à niveau* devra être créé, et dont les critères de répartition et d'éligibilité seront définis par une commission ad hoc ;
- que la mise en œuvre devra être conduite en s'ajustant aux spécificités de chaque région.

LES RESSOURCES

La CCR recommande les mesures suivantes :

- la mise en œuvre prioritaire d'une réforme en profondeur des finances locales qui doit aborder leur structure, la simplification des procédures d'exécution et l'adaptation de la nomenclature budgétaire ;

- de retenir le principe que tout transfert de compétence aux régions doit s'accompagner des ressources y afférentes et que ce principe soit consacré par la loi et qu'une commission spécialisée veille à la définition précise aussi bien des compétences que des ressources ;
- en attendant l'aboutissement de la réforme des finances locales et afin de permettre aux régions de faire face à leurs missions propres en tant qu'acteur majeur de développement, intégrateur, coordonnateur vis-à-vis des autres CL et animateur auprès du secteur privé, *les régions devraient être dotées de ressources additionnelles significatives dès le lancement du chantier de la réforme régionale*. A cette fin, la CCR a procédé à une quantification qui a abouti à une *enveloppe estimée à 8 milliards de dirhams (MMDH)* dont la source sera alimentée à partir d'une redistribution des ressources entre l'Etat et les régions ;
- concernant les ressources d'emprunt, *l'élargissement des capacités du Fonds d'Equipeement Communal (FEC)* et la participation du secteur bancaire à travers une « consorcialisation » avec ce dernier, particulièrement autour de projets bancables ;
- de permettre aux régions *le recours au marché obligataire intérieur*, et plus tard extérieur, à condition toutefois que celles-ci se préparent à l'introduction de notations pour leurs émissions au même titre que l'Etat ;
- d'entreprendre une action vigoureuse en vue d'une meilleure mobilisation du potentiel fiscal, d'une amélioration du recouvrement à travers la mise en place de convention de services avec l'Etat (assiette et recouvrement au juste prix), de la simplification des procédures de développement des autres ressources (patrimoine et parafiscalité), ainsi que d'une gestion active de la trésorerie ;
- de doter les régions de ressources humaines (quantité et qualité) appropriées qui constituent un prérequis pour garantir l'efficacité et l'efficacite de l'action des régions.

LA SOLIDARITE TERRITORIALE

Le projet de régionalisation avancée devra *consacrer le principe de solidarité entre les régions* dans le souci de contribuer à l'atténuation des effets liés à la concentration de la richesse, au retard de développement, à la diversité géographique ainsi qu'aux particularités démographiques caractérisant les régions.

Dans ce sens, la CCR recommande :

- *le maintien du système de transfert actuel de l'Etat vers les CL avec un renforcement des effets péréquateurs équitables ;*
- *la mise en place du fonds de mise à niveau sociale ;*
- *la mise en place d'un fonds de solidarité qui peut avoir comme première dotation 10% des ressources nouvelles dont seront dotées les régions pour donner un contenu concret et immédiat à la mise en oeuvre de ce principe de solidarité.*

LES INSTRUMENTS D'ACCOMPAGNEMENT

LA CONTRACTUALISATION

La CCR considère que la contractualisation est l'un des meilleurs moyens de gestion des rapports Etat/Région. En effet, elle permet de responsabiliser les acteurs, d'optimiser les moyens et de simplifier les procédures. Ainsi, les régions seront-elles amenées dans le cadre de la contractualisation à jouer l'interface vis-à-vis de l'Etat, d'une part, et vis-à-vis des autres niveaux de CL, d'autre part. La région serait donc le lieu de coordination, de conception et de finalisation des propositions communes à caractère économique, social et culturel avant leur soumission à l'Etat.

Cette démarche contractuelle nécessite selon la CCR trois prérequis : *un représentant unique de l'Etat, une politique de déconcentration réelle et la création d'une instance nationale indépendante de suivi et d'évaluation des politiques territoriales.*

LE RENFORCEMENT DU ROLE DU SECTEUR PRIVE

Dans le cadre de la régionalisation avancée, le secteur privé est appelé à jouer un rôle déterminant en matière de valorisation des potentiels et de création des richesses. La CCR estime que plusieurs contraintes structurelles au développement du secteur devront être desserrées et ce par *l'amélioration, au niveau régional, de l'environnement des affaires et le renforcement des partenariats public-privé.*

LE SYSTEME D'INFORMATION STATISTIQUE REGIONAL

La réussite de la réforme régionale projetée reste tributaire d'un Système National d'Information Statistique (SNIS) plus performant. Dans ce sens, la CCR recommande *de procéder à l'instauration d'un système d'information statistique régional* en tant que sous-système du SNIS, en vue de répondre aux multiples besoins sans cesse croissants liés aux nouvelles dynamiques de développement économique et social. A cet effet, la commission recommande de procéder à une décentralisation des procédures de conception, de production, de traitement et de développement des statistiques publiques qui sont nécessaires aussi bien pour la formulation de stratégies adéquates de développement, de définition d'objectifs que pour le suivi et l'évaluation.

LA REFORME DE LA LOI ORGANIQUE DES FINANCES

Le projet de réforme de la loi organique des finances, qui consacre la performance dans la gestion des deniers publics et la programmation des dépenses ainsi que le développement de l'audit des politiques publiques, devrait intégrer le projet de la régionalisation avancée en introduisant la dimension régionale dans la présentation du budget de l'Etat. De même, la commission souligne *la nécessité d'adapter le cadre régissant les finances des régions aux nouvelles dispositions de la loi organique des finances.*

PARTIE I

BILAN-DIAGNOSTIC DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL

CHAPITRE 1 : L'ÉTAT DES INDICATEURS DU DÉVELOPPEMENT SOCIOÉCONOMIQUE RÉGIONAL

Le Maroc a connu ces dix dernières années de profondes mutations sur les plans économique et social, tant au niveau national que régional. Les indicateurs de développement socioéconomique traduisent des améliorations significatives au niveau de l'éducation, de la santé, des infrastructures et de la croissance. Cette évolution est le fruit des efforts indéniables déployés par l'Etat, les collectivités locales et le secteur privé.

Au plan social, le pays a réalisé des avancées en matière d'éducation, de santé et de réduction de la pauvreté. Ainsi, le taux d'alphabétisation de la population âgée de 10 ans et plus est passé de 45% en 1994 à 60,3% en 2004. De même, le taux net de scolarisation des enfants de 6 à 11 ans a progressé de 60,2% à 90% au cours de la même période. Quant aux services de base en matière de santé, leur amélioration se reflète à travers l'accroissement de l'espérance de vie à la naissance, passant de 68 ans en 1994 à 73 ans en 2009. Le taux de mortalité infantile, pour sa part, a connu un fléchissement significatif, allant de 57 décès pour 1000 naissances vivantes pour la période 1987-1991 à 32,2 décès pour 1000 pour la période 2008-2009. De même, le nombre d'habitants par médecin s'est réduit de 2933 habitants en 1994 à 1611 habitants en 2008. Toutefois, derrière ces évolutions au plan global persistent encore des disparités entre les régions.

Au plan économique, le Maroc a enregistré lors de la dernière décennie une croissance soutenue et moins dépendante des variations de la production agricole. Ainsi, la croissance économique est passée d'une moyenne annuelle de 3,3% entre 1990 et 1998 à 4,3% durant la période 1998-2008. Le taux de chômage, de son côté, a reculé de 13,8% en 1999 à 9,1% en 2009. A l'échelle régionale, trois régions s'accaparent 44% de la production nationale : le Grand Casablanca, Tanger-Tétouan et Rabat-Salé-Zemmour-Zaër avec des parts respectives de 21%, 9% et 14%. Elles concentrent à elles seules 72% de la production industrielle nationale et emploient 67% de l'effectif du secteur.

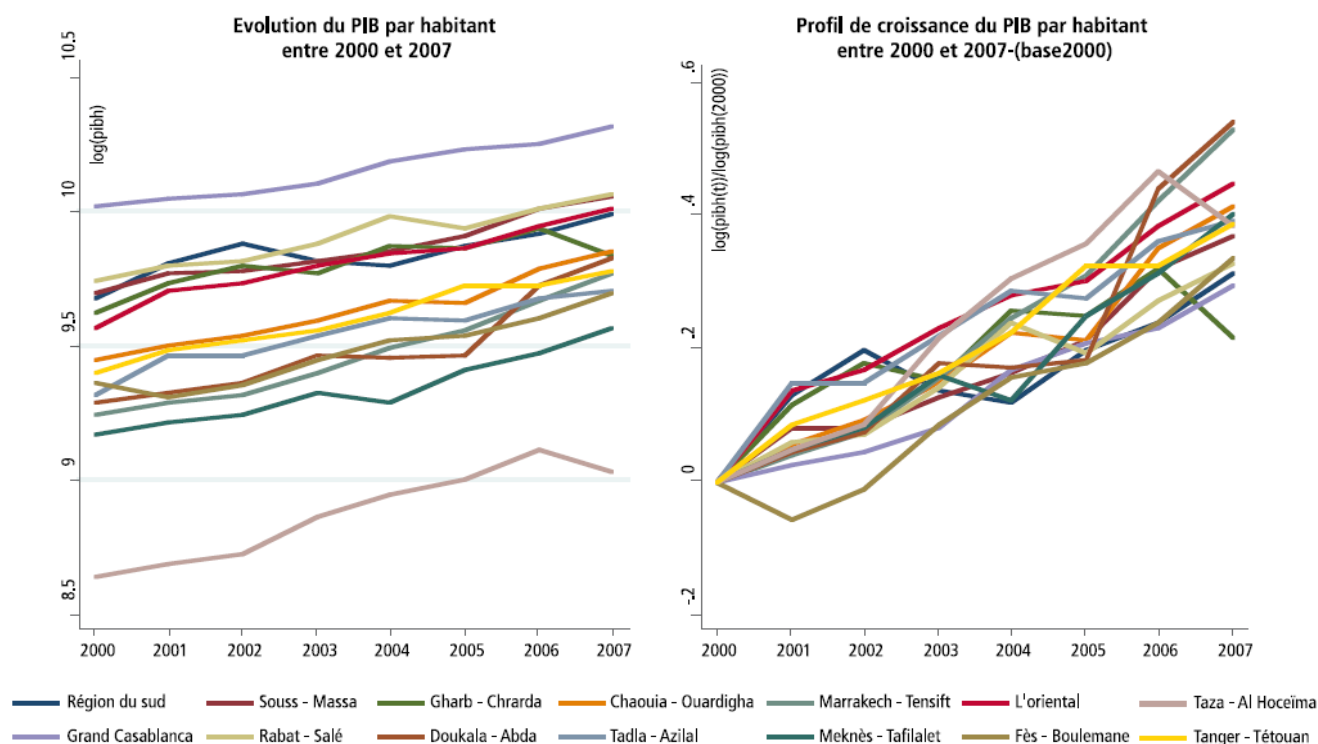
A côté de ces trois régions phares, les provinces sahariennes constituent pour leur part un cas spécifique dans la mesure où l'action volontariste de l'Etat, à travers les programmes de mise à niveau qui ont concerné notamment les secteurs de l'habitat, de la santé, des infrastructures de base, de la pêche, du tourisme, de l'industrie et de l'agriculture, a permis à nos provinces du sud d'afficher des performances remarquables.

L'objectif principal de ce chapitre est de faire le point sur le développement économique et social sur la base des données régionales, provinciales et communales disponibles. La première section présentera les faits saillants de la croissance économique régionale. Les inégalités en matière de développement humain et d'accès aux services de base seront traitées dans la deuxième section. Enfin, la dernière mettra en relief le niveau de développement économique et social qu'ont connu les régions du Sud.

1. LES FAITS SAILLANTS DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE REGIONALE

La dynamique de croissance du PIB régional courant entre 2000 et 2007 (Graphique 1.1.1), se caractérise par une tendance globalement haussière, avec un taux moyen d'accroissement du revenu régional proche de 7% par an. La répartition de la richesse entre les habitants garde une évolution pratiquement similaire à la croissance du PIB courant entre 2000 et 2007, soit un taux de progression moyen de près de 6%, un niveau qui reste relativement élevé compte tenu du contexte de développement socioéconomique de notre pays et comparativement à d'autres pays développés ou émergents.

Graphique 1.1.1 : Evolution du PIB par habitant entre 2000 et 2007



Source: Ministère de l'Economie et des Finances, HCP, 2007

Il convient cependant de préciser que le système de comptabilité régionale, en cours de mise en place¹, ne permet pas d'obtenir un niveau élevé de désagrégation provinciale, sectorielle et par milieu géographique (urbain, rural), de nature à faciliter l'identification des sources majeures de ces performances. Cependant, les données statistiques disponibles concernant la ventilation régionale par grand secteur d'activité de la valeur ajoutée ainsi que de l'emploi permettent une classification des régions en fonction de l'activité dominante.

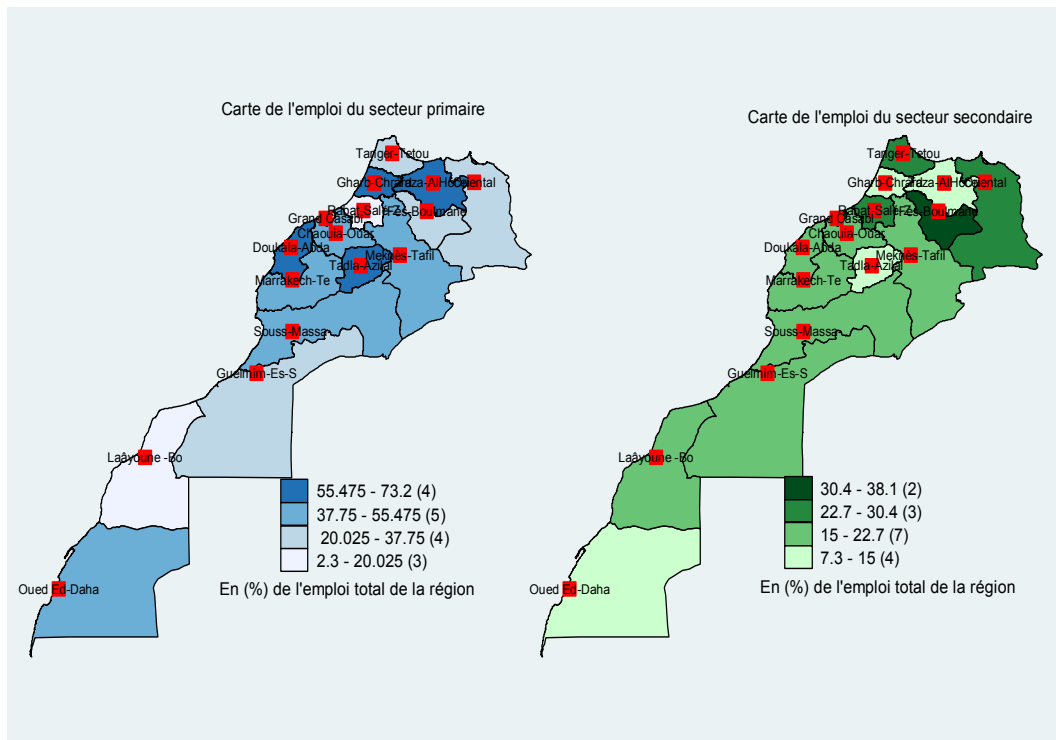
Ainsi, l'examen de la structure du PIB et de l'emploi (Graphique 1.1.2) par région en 2007 permet de distinguer trois groupes :

- Grand Casablanca, Rabat-Salé-Zemmour-Zaër et Tanger-Tétouan, caractérisés par

¹ Point de presse du HCP du 16 mars 2010.

- une prépondérance des activités industrielles et de services ;
- Souss-Massa-Drâa, Gharb-Chrarda-Béni Hssen, Doukkala-Abda, Chaouia-Ouardigha, Taza-Al Hoceima-Taounate, Tadla-Azilal et les régions du sud, caractérisés par la prédominance des activités primaires, extractives et minières ;
- Fès-Boulemane, Marrakech-Tensift-Al Haouz, l’Oriental et Meknès-Tafilalet, régions dont les activités restent hétérogènes.

Graphique 1.1.2 : Cartographie de l’emploi des secteurs primaire et secondaire en 2007



Source: Statistiques de l’emploi du HCP, 2007

Les niveaux de développement des régions se caractérisent par une forte hétérogénéité. Les indicateurs régionaux montrent des différences substantielles d’une région à l’autre, que ce soit en termes du PIB courant, du revenu par habitant ou de la croissance de l’emploi.

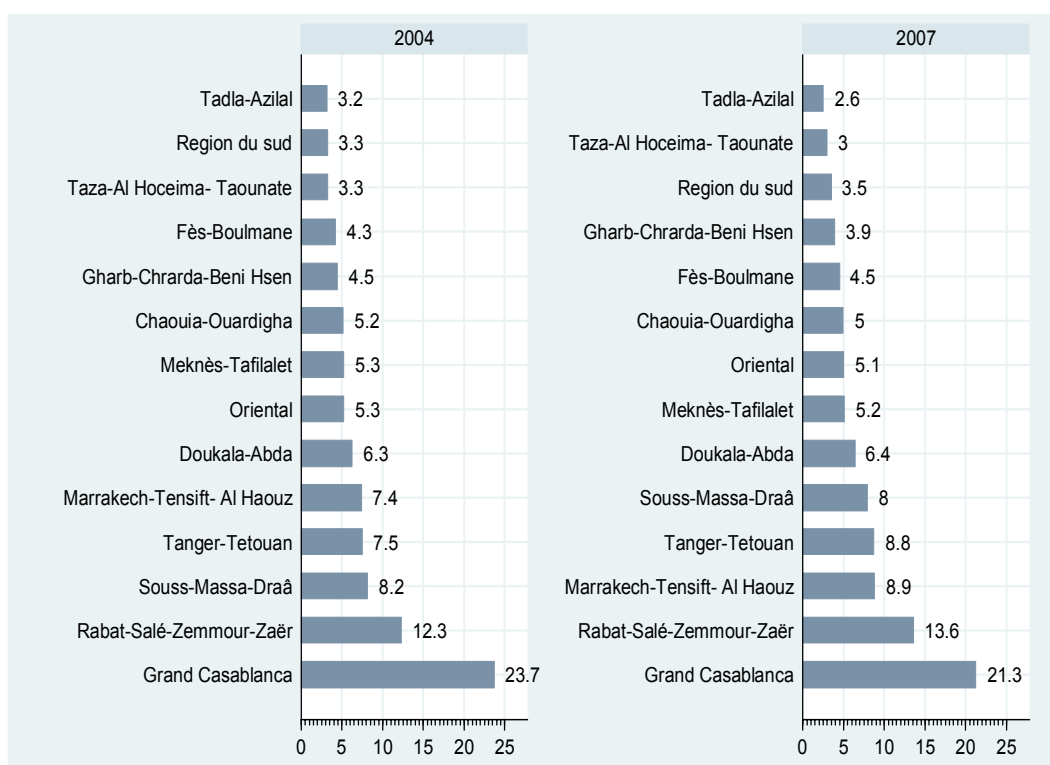
En effet, cinq régions ont enregistré des performances, en termes de PIB courant, supérieures à la moyenne nationale à savoir : le Grand Casablanca, Rabat-Salé-Zemmour-Zaër, Marrakech-Tensift-Al Haouz, Tanger-Tétouan et Souss-Massa-Drâa. Les autres régions ont réalisé des niveaux en dessous de la moyenne nationale, dont les moins performantes sont Taza-Al-Hoceima Taounate et Gharb-Chrarda-Béni Hssen.

Une telle situation n’a pratiquement pas évolué entre 2004 et 2007 malgré des taux de croissance plus ou moins variables des différentes régions (Graphique 1.1.3). Ainsi, la production nationale est restée concentrée sur le littoral, de Tanger à Agadir. Le Grand Casablanca (21% du PIB en 2007) et Rabat-Salé-Zemmour-Zaër (14%) continuent de s’accaparer les plus grandes parts du PIB. Cette situation est relativement similaire à celle enregistrée en 2004.

A l'évidence, chaque région renferme des spécificités économiques et sociales à l'origine de son niveau de dynamisme. Cependant, certaines d'entre elles ont historiquement bénéficié et continuent de tirer profit des avantages d'agglomération² induits par la spécialisation et la concentration qui font que certains types d'activités se développent à l'intérieur d'une même région. De même, les résultats des politiques publiques inégalement territorialisées et l'absence d'un ciblage de développement économique selon une approche spatiale constituent des facteurs qui ont contribué à ces disparités. En 2007, le coefficient de variation³ est de 59% pour le PIB courant régional et de près de 30% pour le PIB courant régional par habitant. De tels chiffres indiquent l'ampleur des inégalités de revenus qui se sont accumulées.

A côté des éléments précédents, quels sont les facteurs qui font que certaines régions produisent plus que d'autres? En réalité, au Maroc comme dans bien d'autres pays, il existe une combinaison de facteurs qui expliquent les différences de croissance économique entre les régions. Ainsi, les travaux de recherche menés dans ce cadre tendent à indiquer que les facteurs déterminants de la croissance régionale sont le capital humain, les infrastructures, les économies d'agglomération et, vraisemblablement, d'autres variables non observables ayant trait, principalement, au climat des affaires et aux spécificités locales de chaque région⁴.

Graphique 1.1.3 : Répartition du PIB courant selon les régions entre 2004 et 2007



Source: HCP, 2007

² Concept introduit initialement par Alfred Weber pour désigner un processus de concentration de construction, d'activités économiques sur une localisation restreinte permettant de donner une force à l'espace et engendrer des externalités positives sur le territoire.

³ Le coefficient de variation est une mesure de la dispersion relative : il se calcule comme le rapport entre l'écart type et la moyenne. Plus grand est ce coefficient plus importantes sont les disparités par rapport à la moyenne.

⁴ Cf. OCDE-2009, « how regions grow, trends and analysis » et note du groupe de travail sur le développement économique et social de la CCR intitulée « la croissance économique régionale: caractéristiques et déterminants », avril 2010.

2. DEVELOPPEMENT HUMAIN ET ACCES AUX SERVICES DE BASE

2.1 Un niveau de développement humain et social mitigé

- ***Une pauvreté variable et des inégalités intra et interrégionales frappantes***

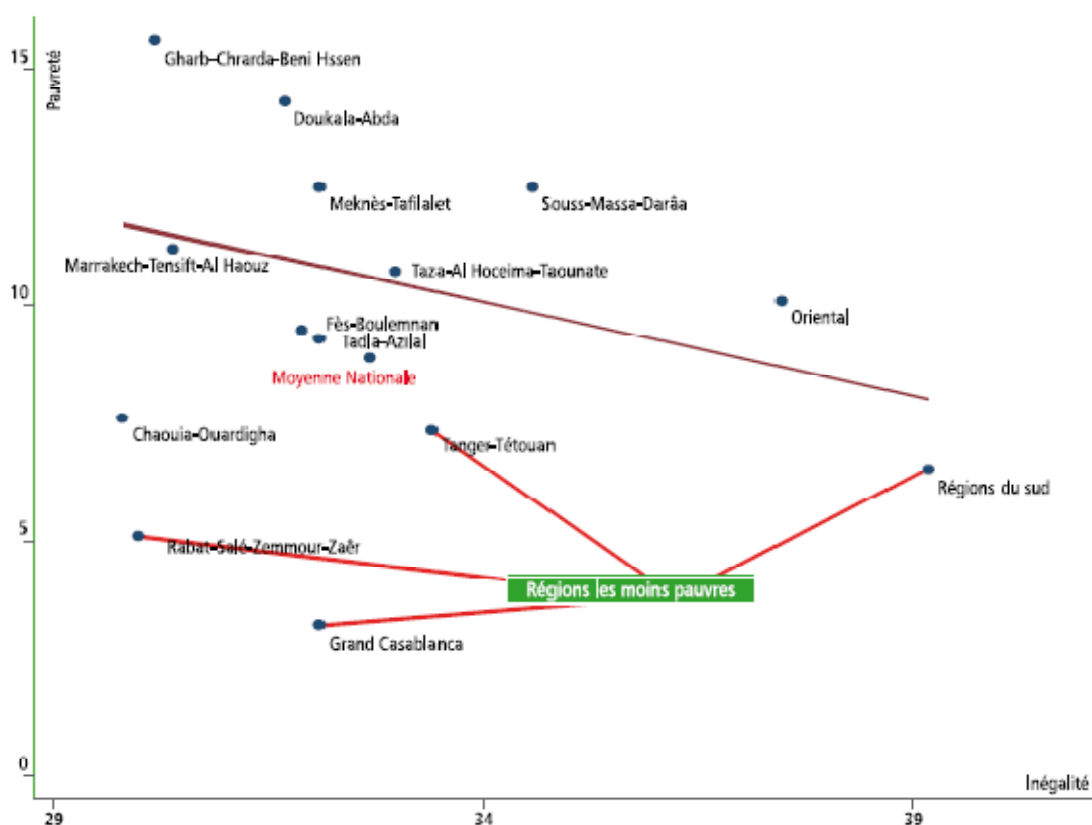
Le Maroc s'est inscrit ces dernières années dans une stratégie globale de lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et le redressement des inégalités, notamment dans les milieux enclavés du Royaume. Dans ce sens, des chantiers structurants ont été déployés, particulièrement les programmes de généralisation de l'accès aux infrastructures de base et l'Initiative Nationale pour le Développement Humain.

Au niveau national, les statistiques sur la pauvreté montrent que ce phénomène a connu une tendance baissière durant la dernière décennie. Cependant, de fortes disparités intra et interrégionales en matière de conditions de vie des populations persistent encore. En 2007, les régions les moins pauvres du Maroc sont le Grand-Casablanca, Rabat-Salé-Zemmour-Zaër et les régions du sud, avec un taux de pauvreté⁵ inférieur à 6%, Chaouia-Ouadigha et Tanger-Tétouan enregistrent, quant à elles, des taux légèrement en deçà de la moyenne nationale (9%). Les autres régions du Maroc présentent des taux nettement supérieurs à cette moyenne, notamment Gharb-Chrarda- Béni Hssen, Doukkala-Abda et Meknès-Tafilalet qui abritent les populations les plus pauvres du Royaume.

La répartition de la richesse est très inégale entre les régions et dépend des facteurs économiques (employabilité par ex.), démographiques (flux migratoires) et territoriaux (l'étendue du monde rural) relatifs à chaque région. En outre, une relation inverse semble exister entre la pauvreté et les inégalités comme le montre le Graphique 1.2.1. Sauf certaines exceptions, les régions les moins pauvres présentent des indices d'inégalités élevés, dépassant la moyenne nationale. A l'inverse, la pauvreté représente un facteur d'homogénéisation qui réduit les écarts de revenu entre les ménages d'une même région.

⁵ Il s'agit du taux de pauvreté relative défini comme étant le pourcentage de la population en dessous du seuil de pauvreté relative tel que défini par la Banque Mondiale et les organismes similaires.

Graphique 1.2.1 : Relation entre la pauvreté et les inégalités en 2007



Source: HCP, la Carte de pauvreté 2007

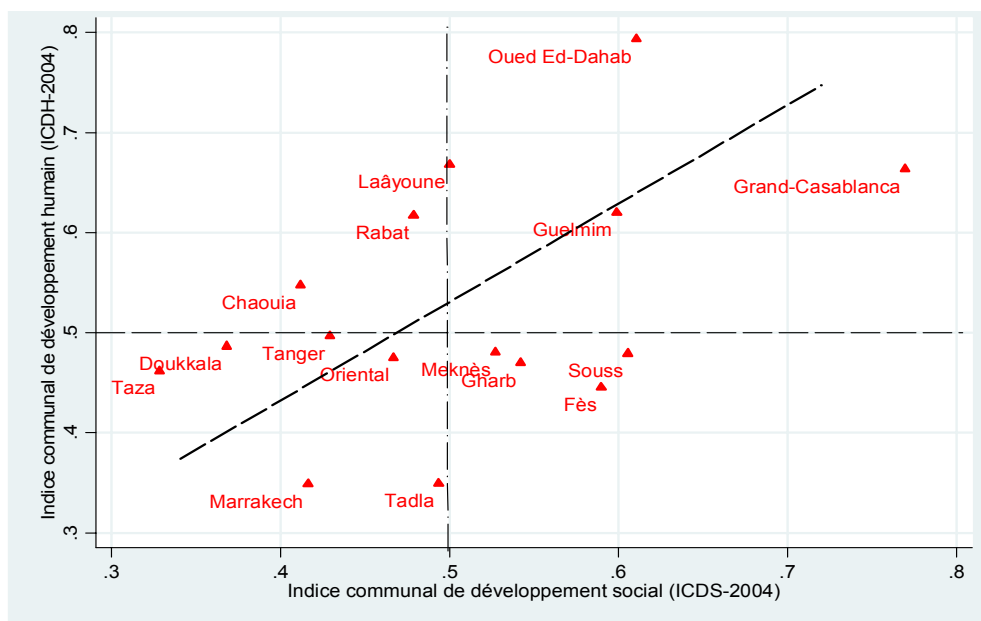
En 2007, Gharb-Chrarda-Béni Hssen, Doukkala-Abda, Souss-Massa-Drâa et Meknès-Tafilalet sont les régions les plus pauvres et les plus vulnérables⁶. Au niveau urbain, les régions Souss-Massa-Drâa et Marrakech-Tensift-Al Haouz figurent parmi les plus pauvres. Les zones rurales sont de toute évidence plus pauvres que les milieux urbains.

▪ **Un faible niveau de développement humain et social**

La cartographie de la pauvreté de 2004 publiée par le HCP a permis de mesurer le niveau de développement humain et social à partir de deux indices communaux : le premier (Indice Communal de Développement Humain, ICDH) intègre les aspects de santé, d’alphabétisation et de bien-être social; le deuxième (Indice Communal de Développement Social, ICDS) exploite les données sur les infrastructures de base en milieu rural.

⁶ La vulnérabilité est définie par rapport à la proportion de la population qui n’est pas pauvre mais qui court un risque majeur de devenir pauvre. Cette proportion, selon l’approche de la Banque Mondiale, se situe entre le seuil de pauvreté et 1.5 fois ce seuil.

Graphique 1.2.2 : Indice de développement humain et social selon les régions en 2004



Source: HCP, la Carte de pauvreté 2004

La lecture du Graphique 1.2.2 permet d'identifier les régions éprouvant des difficultés en matière de développement humain : des taux de décès infantiles élevés, une faible alphabétisation, des conditions de vie difficiles⁷, des handicaps structurels au niveau de l'infrastructure de base en milieu rural (particulièrement l'accès à l'eau potable, l'électricité et le réseau routier). Les régions identifiées sont Doukkala-Abda, Marrakech-Tensift-Al Haouz, Tadla-Azilal, l'Oriental, Taza-Al Hoceima-Taounate, Meknès-Tafilalet et Gharb-Chrarda-Béni Hssen. Ces régions se caractérisent, notamment, par des taux d'analphabétisme et d'abandon scolaire élevés.

Une analyse plus détaillée montre une forte corrélation entre la pauvreté et les indices communaux de développement. Les conditions de vie désavantageuses au niveau communal et provincial jouent donc en défaveur des efforts de développement humain et social. Les principales provinces concernées sont : Zagora, Essaouira, Errachidia, Jerada, Chichaoua, Taourirt, Figuig, Tata, Azilal, Boulemane, El Kelâa des Sraghna, Ouarzazate, Taroudant, Moulay Yacoub, Sidi Kacem, Al Haouz, Khénifra, Fahs-Anjra, Chtouka Aït Baha, Sefrou, Ifrane, Chefchaouen, Khémisset, Taza, El Jadida, Taounate, Meknès, Al Hoceima et Béni Mellal.

⁷ En termes de pauvreté, sévérité du contexte, etc.

2.2 Des dysfonctionnements persistants au niveau de la santé et de l'éducation

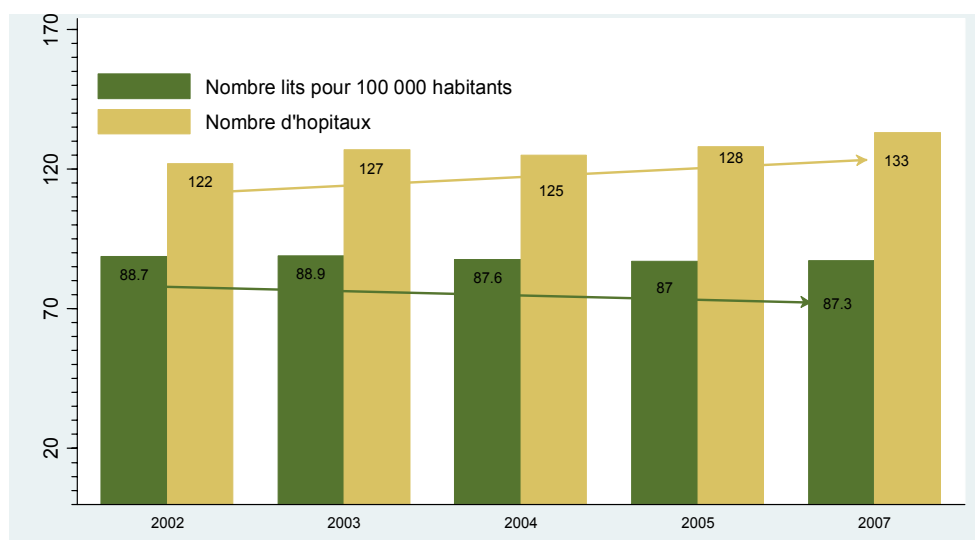
▪ **Au niveau de la santé**

La politique sanitaire au Maroc s'est articulée, ces dernières années, autour de trois objectifs essentiels : la réduction des disparités régionales en matière de soins primaires, la réduction des inégalités d'accès entre le milieu urbain et rural et, enfin, l'accompagnement des flux migratoires.

Au niveau national, des évolutions positives ont été enregistrées : la réduction nette de la mortalité maternelle, la baisse considérable de la mortalité infantile et l'éradication des maladies pandémiques. De même, selon les données du Ministère de la Santé, le nombre d'hôpitaux publics a connu une évolution significative entre 1998 et 2007. Cependant, la capacité d'accueil exprimée en nombre de lits disponibles pour 100 000 habitants a connu un net recul au cours de la même période, passant de 95 lits en 1997 à 87 en 2006 (Graphique 1.2.3).

Au plan régional, l'examen des statistiques révèle l'importance des déficits et des disparités en matière d'accès aux services sanitaires. Ainsi, la région du Grand Casablanca se trouve en tête des régions en matière de surcharge sur ses établissements hospitaliers, suivie de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër, soit, respectivement, 33 029 et 21 225 habitants par établissement sanitaire. La polarisation qui se fait autour de ces deux régions ne manque pas d'exercer une pression additionnelle et d'engendrer des coûts supplémentaires pour les populations vulnérables, pauvres ou à faibles revenus.

Graphique 1.2.3 : Evolution du nombre d'hôpitaux et de lits pour 100.000 habitants entre 2002 et 2006



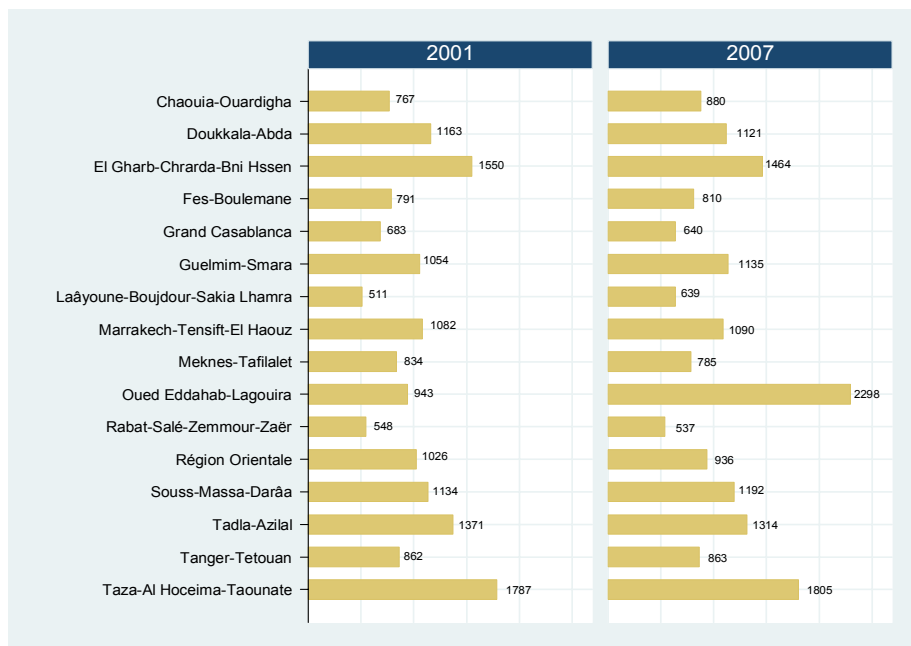
Source : Ministère de la Santé, Santé en chiffres 2008

Les disparités apparaissent aussi en termes de nombre d'habitants par lit hospitalier, par médecin et par pharmacie :

- le nombre d'habitants par lit hospitalier a diminué entre 2001 et 2007, notamment pour le cas du Grand Casablanca. Pour d'autres régions, comme Oued-Ed Dahab-Lagouira, des augmentations significatives ont été enregistrées en raison de facteurs sociodémographiques liés aux migrations inter régions (Graphique 1.2.4) ;
- le nombre de médecins et de pharmacies par habitant a connu une nette amélioration sur la période 2001-2007 (Graphique 1.2.5), soit des évolutions respectives de 18% et 20% durant cette période. Une telle progression s'explique principalement par la stratégie de formation et de redéploiement des effectifs de médecins et de pharmaciens dans le cadre du projet de formation de 20 000 médecins à l'horizon de 2015 ;
- les régions déficitaires en termes de médecins et de pharmaciens sont, dans un ordre croissant, Taza-Al Hoceima-Taounate, Tadla-Azilal, Doukkala-Abda et Souss-Massa-Drâa. Ces disparités seront beaucoup plus criantes si l'on procède à une analyse par spécialité médicale.

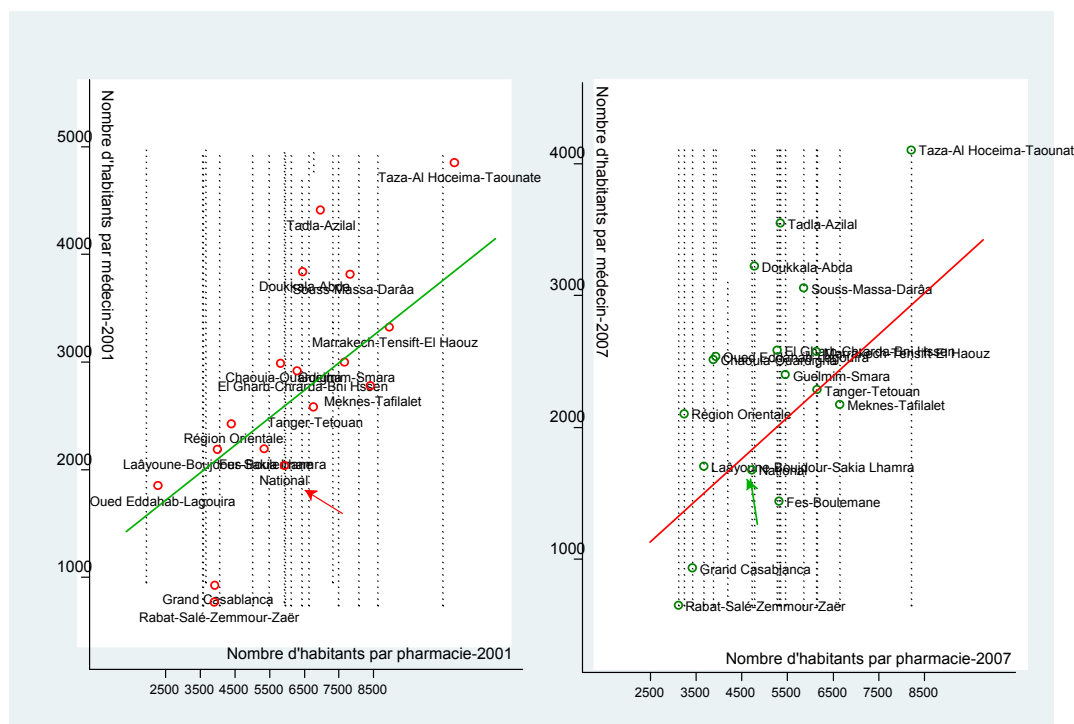
Graphique 1.2.4 : Répartition régionale du nombre d'habitants par lit hospitalier entre

2001 et 2007



Source: Ministère de la Santé, Santé en chiffres 2008

Graphique 1.2.5 : Nombre d'habitants par médecin et par pharmacie selon les régions (2001-2007)



Source: Ministère de la Santé, Santé en chiffres 2008

▪ **Au niveau de l'éducation**

Au Maroc, plusieurs réformes éducatives se sont succédées suite aux déficits structurels qu'a connu le système d'éducation et de formation. Les différents chantiers qui ont accompagné la mise en place de la Charte Nationale d'Éducation et de Formation « n'ont pas encore produit de résultats suffisamment tangibles. Les acquis restent fragiles, à cause de nombreux dysfonctionnements persistants. Ils requièrent davantage d'effort et de vigilance »⁸.

Aujourd'hui, une autre «réforme» est à l'œuvre à travers plusieurs projets inscrits dans le cadre d'une politique éducative : l'école de la réussite⁹. Pour la période 2009-2012, un budget substantiel a été consacré à cette nouvelle politique afin de répondre aux besoins urgents de la modernisation et de la généralisation de l'enseignement, ainsi qu'à la résorption des dysfonctionnements persistants du système d'éducation et de formation.

Les déficits et les dysfonctionnements qu'accuse le Maroc à ce niveau sont complexes et très variés. Ils concernent notamment la généralisation de l'enseignement, l'abandon scolaire, le redoublement, l'analphabétisme, la qualité des apprentissages et les infrastructures de base. Ainsi, et en dépit de

⁸ Volume I du rapport du Conseil Supérieur de l'Enseignement, 2008.

⁹ Cette nouvelle politique trouve son expression dans le programme d'urgence venant succéder à la décennie de la réforme telle que préconisée par la Charte Nationale d'Éducation et de Formation.

certaines réalisations, des retards considérables sont observés tant à l'échelle nationale que régionale¹⁰.

En 2009, le taux net de scolarisation¹¹ qui reflète le degré de généralisation de l'enseignement scolaire est de l'ordre de 94% au primaire, 48% au collégial et 24% au secondaire qualifiant. Ainsi, le Maroc est proche de la généralisation totale de la scolarité au primaire, loin de réussir l'obligation scolaire jusqu'au collégial tandis que l'accès au qualifiant demeure très faible. Quant au préscolaire, bien qu'il enregistre une amélioration de ses effectifs d'année en année, il reste loin d'être généralisé¹² pour tous les enfants (60% en 2007), notamment en milieu rural (46%).

Au niveau régional, les indicateurs de scolarisation publiés par le département ministériel concerné montrent d'importantes disparités entre le milieu urbain et rural d'une même région et touchent toutes les dimensions relatives à l'éducation : le préscolaire, la scolarité des filles, le soutien social, l'abandon, le redoublement, les acquisitions scolaires, etc. L'analyse régionale du système éducatif est basée sur les taux de scolarisation des différents niveaux de scolarité (le constat quantitatif) et sur les performances des élèves au programme d'évaluation PNEA-2008 du Conseil Supérieur de l'Enseignement (le constat qualitatif).

Les disparités de scolarité au niveau du primaire persistent encore et un certain nombre de régions sont loin d'atteindre le taux net de scolarisation national. Il s'agit principalement de Taza-Al Hoceima-Taounate, l'Oriental et Tadla-Azilal. Au qualifiant, les taux nets de scolarisation sont extrêmement faibles, au plan national comme au plan régional. Le taux le plus faible est constaté dans la région de Taza-Al Hoceima-Taounate avec près de 13%, ce qui signifie que près de 87% des élèves censés être au qualifiant sont soit inscrits en tant que redoublants dans des niveaux inférieurs, soit plus probablement exclus du lycée. Le taux le plus élevé a été observé dans la région du Grand Casablanca avec près de 43%. Concernant le collégial, pour lequel l'obligation scolaire préconisée par la charte devrait être concrétisée, il existe des régions qui enregistrent des niveaux alarmants : Taza-Al Hoceima-Taounate, Doukkala-Abda et Marrakech-Tensift-Al Haouz avec, respectivement, des taux nets de 31,5%, 36,7% et 38,3%. Comme pour les autres niveaux scolaires, c'est la région du Grand Casablanca (avec près de 73%) qui a enregistré le taux le plus élevé ; ceci est dû à la présence du privé et à la quasi-absence du monde rural dans cette région (Graphique 1.2.6).

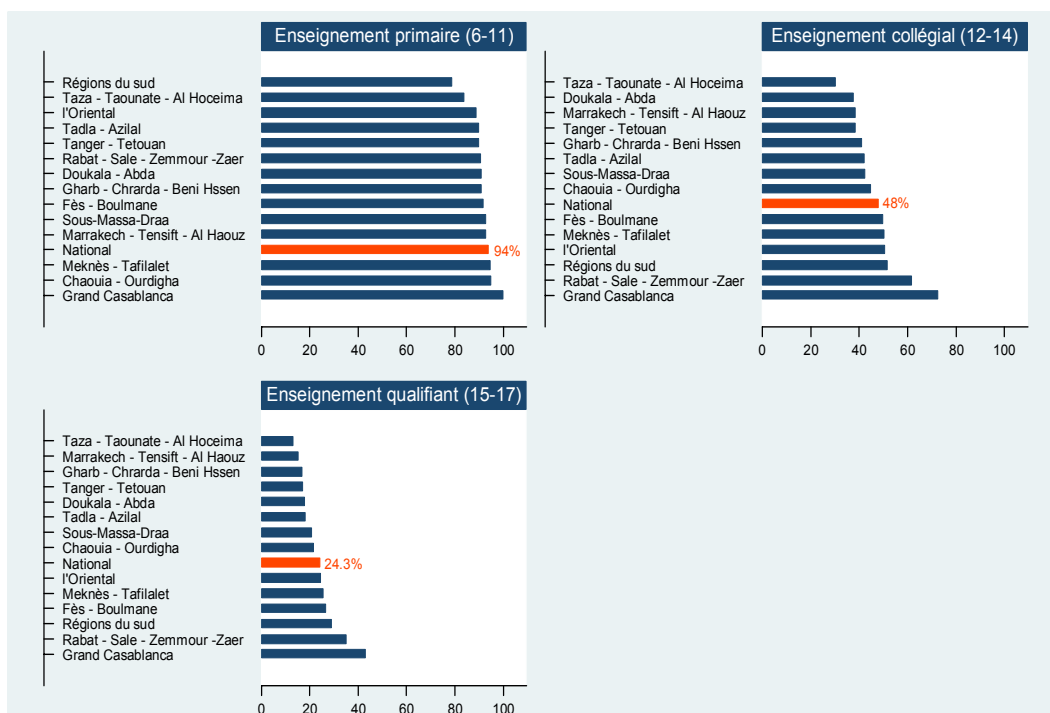
Les faibles performances de scolarisation, au plan quantitatif, montrent bien l'échec relatif des politiques éducatives, notamment, en matière des taux d'achèvement, de lutte contre le redoublement et l'abandon scolaire (plus de 200 000 déscolarisés au primaire en 2007). Ces deux phénomènes atteignent des taux records dans certaines régions, telles que Souss-Massa-Drâa, Taza-Al Hoceima-Taounate et Marrakech-Tensift-Al Haouz.

¹⁰ Pour plus de détail sur ces aspects, voir les rapports du Conseil Supérieur de l'Enseignement 2008 et 2009.

¹¹ Mis à part la mission française, les taux nets de scolarisation n'incluent pas les élèves inscrits dans d'autres missions (Espagnole, Américaine, etc.).

¹² L'objectif de la Charte Nationale d'Education et de Formation prévoyait la généralisation du préscolaire à l'horizon de 2004.

Graphique 1.2.6 : Répartition du taux net de scolarisation selon les régions en 2009



Source : Approximation à partir des données du Département de l'Enseignement

Scolaire et du HCP, 2009

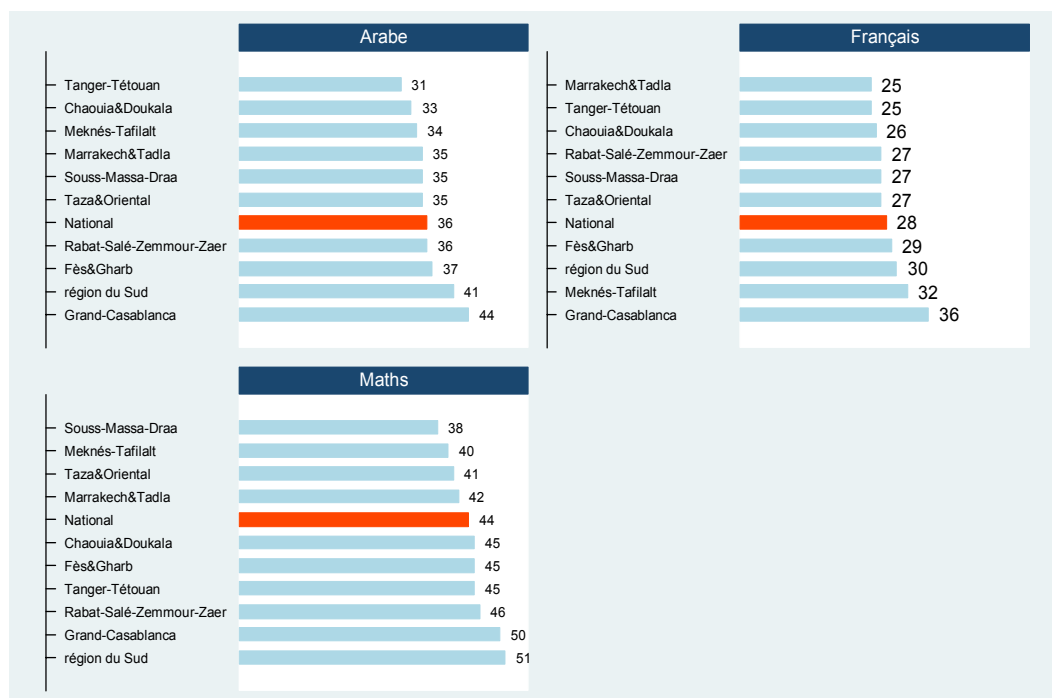
Au niveau qualitatif, les tests d'évaluation (TIMSS et PIRLS)¹³ conduits récemment témoignent des faibles performances enregistrées par le Maroc. Ce constat est confirmé par le Programme National d'Évaluation des Acquis (PNEA) mené par le Conseil Supérieur de l'Enseignement (CSE) pour une évaluation nationale des élèves du primaire et du collégial dans les langues et les sciences. En effet, la moyenne nationale de la 6^{ème} année primaire est de 36/100 en arabe, 28/100 en français et 44/100 en mathématiques. Au collégial, ces performances sont respectivement de 43/100, 33/100 et 29/100. Ces faibles résultats révèlent le retard structurel qu'accuse la qualité du système d'éducation et de formation (Graphique 1.2.7).

Sur le plan régional, ces évaluations récentes remettent en question l'efficacité des actions des académies régionales (AREF). En effet, quelque soit la matière enseignée et le niveau scolaire des élèves, le score maximum dans le test PNEA est de 51/100. Le score le plus faible est enregistré au niveau de la langue française avec 25/100 obtenu par les élèves de la région de Marrakech-Tensift-Al Haouz (6^{ème} année primaire) et les régions du Sud (3^{ème} du collégial). Ces contre performances sont d'autant plus prononcées dans les régions à prédominance rurale. De plus, la présence élevée de

¹³ TIMSS (Third International Mathematics and Science Study) et PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) sont des évaluations internationales standardisées visant l'interrogation et l'étalonnage des acquisitions scolaires des élèves à travers le Monde.

l'enseignement privé dans certaines régions, telles que le Grand Casablanca, Rabat-Salé-Zemmour-Zaër et Tanger-Tétouan, exerce une distorsion au niveau des scores et accentue les inégalités éducatives (Graphique 1.2.7 et 1.2.8).

Graphique 1.2.7 : Performances régionales des élèves de la 6^{ème} année primaire en 2008



Source: CSE, PNEA 2008

Graphique 1.2.8 : Performances régionales des élèves de la 3^{ème} année du collégial en 2008



Source: CSE, PNEA 2008

Ces indicateurs concourent à montrer que la qualité du système d'éducation et de formation constitue une problématique urgente. Les défis concernent particulièrement l'école dans son ensemble, l'ancrage de la formation professionnelle aux besoins effectifs de l'économie, l'adéquation de la formation universitaire aux attentes du marché de l'emploi et l'alphabétisation d'une frange importante de la population, notamment celle en âge d'activité.

Les réflexions portant sur les stratégies permettant d'améliorer les indicateurs socio-économiques des régions les moins développées, et, par conséquent lutter contre l'analphabétisme, le chômage, la pauvreté et l'exclusion, peuvent s'inspirer des résultats probants réalisés par les provinces sahariennes. En effet, faisant partie initialement des régions les moins développées au Maroc, les régions du sud sont actuellement les seules après le Grand Casablanca et Rabat-Salé-Zemmour-Zaër où l'IDH est supérieur à la moyenne nationale et ce, grâce aux efforts consentis par l'Etat, les institutions locales et le secteur privé. Dans ce sens, la section suivante tâchera de mettre la lumière sur les évolutions qu'ont connues ces provinces et qui ont fait d'elles un exemple en matière de progrès et de développement.

3. EXEMPLE DES REGIONS DU SUD : UNE ACTION VOLONTARISTE

Depuis 1975, l'Etat marocain s'est résolument engagé dans un processus de développement économique et social visant à assurer aux régions du sud les conditions nécessaires pour leur développement économique et social. En effet, à la fin de l'occupation espagnole, les indicateurs socio-économiques affichés par ces régions faisaient état d'un retard à tous les niveaux comparativement aux autres régions marocaines. Les infrastructures de base étaient pratiquement

absentes, la moitié de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté, l'analphabétisme était quasi-généralisé et l'indice de développement humain en 1975 était de près de 0,41, soit un niveau inférieur à celui enregistré par le reste du pays.

Dans ce contexte, le Maroc a accordé une attention particulière aux régions du sud à travers l'institution d'un Département des Affaires Sahariennes en 1977. Ce dernier avait pour mission la coordination des différentes actions sectorielles de l'Etat engagées dans cette partie du territoire national. L'engagement dans le processus de développement de ces régions a été couronné en 2002 par la création de l'Agence pour la promotion et le développement économique et social des provinces du sud du Royaume. L'institution de cette agence a insufflé une nouvelle dynamique dans la conduite de l'action publique à travers une approche basée sur la proximité, l'écoute et la concertation avec les partenaires locaux, régionaux et nationaux. Ainsi, s'inscrivant dans la lignée de cette synergie, un programme englobant plus de 226 projets a été mis en place, dont le coût global d'investissement a atteint 7,20 MMDH pour la période 2004-2008 couvrant 7 axes de développement dont la promotion de l'emploi, l'amélioration du pouvoir d'achat, la lutte contre l'habitat insalubre et la généralisation de l'accès aux services de base et aux équipements collectifs.

3.1 Performances économiques notables

Les efforts consentis ont permis à la zone sud de rattraper le retard qu'elle avait accumulé durant la colonisation et d'optimiser l'exploitation des richesses naturelles dont elle dispose. Ainsi, les régions du sud ont participé en 2007 à la production nationale à hauteur de 3,5%, proportion à rapporter à la population qui ne représente que 3% de l'ensemble des citoyens marocains. De plus, le PIB (prix courants) de la zone sud s'est accru entre 2004 et 2007 de 9,2%, soit un rythme plus soutenu comparativement à l'évolution du PIB national estimée durant cette période à 6,9%. Par ailleurs, le PIB réel par habitant s'est élevé en 2007 à hauteur de 24000 DH, quand la moyenne nationale se limitait à 20000 DH. Au niveau des dépenses de consommation finale des ménages, les provinces sahariennes enregistrent une moyenne de 14100 DH, réalisant ainsi une performance supérieure à la moyenne nationale évaluée à 11700 DH en 2007.

Toutefois, le tissu productif de la zone sud demeure monopolisé par le secteur tertiaire qui occupe 70% des richesses créées. Le secteur secondaire, quant à lui, se place en deuxième position avec une part évaluée à 17% ; basé essentiellement sur l'industrie extractive et les exploitations de carrières de sel et de sable. Le secteur primaire ne constitue que 13% de la production des provinces sahariennes. Il demeure handicapé par la faiblesse des activités agricoles (les surfaces cultivables ne représentent que 12% de la superficie totale) mais stimulé toutefois par les ressources halieutiques.

3.2 Développement des services de base et amélioration des conditions de vie

Les programmes de développement destinés aux provinces du sud ont toujours accordé une attention particulière aux infrastructures quasi-inexistantes durant les années soixante dix. Ainsi, les efforts déployés par l'Etat ont permis à la zone sud de rattraper son retard par rapport aux autres régions et d'afficher une quasi-généralisation en matière d'accès à l'eau potable et une électrification supérieure à la moyenne nationale soit un taux de couverture de 71,6% en 2004. Des villes comme Laâyoune et Aousserd enregistrent respectivement des taux d'accès de 93,2% et 75,9% pour la même année. L'assainissement liquide a atteint dans les provinces du sud un niveau de 50,1%, contre une moyenne nationale de 48,6% en 2004. L'accès au téléphone mobile s'inscrit dans la même tendance, la moyenne nationale des personnes disposant d'un téléphone portable est de 61% contre

67% dans les régions du sud. Les infrastructures aéroportuaires ont aussi été renforcées dotant ainsi les régions sahariennes de deux aéroports à Laâyoune et Dakhla, ainsi que de trois pistes d'atterrissage à Guélmim, Tan-Tan et Es-Semara. Au niveau des installations portuaires, la zone sud possède cinq ports : Tan-Tan, Laâyoune, Dakhla, Tarfaya et Boujdour. Quant au réseau routier, il a atteint, en 2007, 17% dans le total national.

La performance qu'ont connus les indicateurs des provinces sahariennes a concerné particulièrement la dimension sociale. En effet, dans les années 80 la proportion des chefs de ménage n'ayant aucun niveau scolaire était de plus de 78% ; depuis le début de la dernière décennie, ce chiffre a été ramené à 50,6%, un niveau largement inférieur à la moyenne nationale qui était de 66,1%. Cette mutation du capital humain a aussi touché la scolarité des enfants. En effet, le taux net de scolarisation s'élève en 2009 à près de 80% au primaire et 52% au collégial, en nette amélioration tout au long de ces dernières années et en harmonie avec la dynamique nationale visant la généralisation de l'enseignement. D'immenses progrès ont été également réalisés au niveau de la lutte contre l'analphabétisme. Ainsi, le taux d'analphabétisme de la population de 10 ans et plus s'élève à moins de 40% dans certaines régions (notamment Oued Ed-Dahab), soit un chiffre en deçà de la moyenne nationale qui s'établit à près de 43% en 2004.

Le système sanitaire a également connu un développement remarquable qui s'est reflété au niveau de la mortalité infantile, particulièrement réduite, et au niveau de l'espérance de vie à la naissance dans la zone sud qui est de l'ordre de 73,5 ans dépassant ainsi la moyenne nationale (71,8 ans) en 2006. En outre, la pauvreté a considérablement baissé puisqu'elle est passée de 29,4% en 1975, soit le taux le plus élevé au Royaume, à environ 6,2%, l'inscrivant ainsi parmi les régions les moins pauvres du Royaume.

Ainsi, les efforts déployés par l'Etat ont permis à la zone sud de se hisser aux premiers rangs du classement des régions marocaines au niveau du développement humain grâce à un indice de l'ordre de 0,71, soit un niveau significativement plus élevé que le niveau national qui est de 0,65 en 2007.

3.3 Enjeux et défis

Il est certain que les régions du sud ont réalisé de considérables avancées. Néanmoins, la zone sud demeure confrontée à de multiples défis. En effet, l'action du secteur privé reste peu développée et la croissance de la région repose essentiellement sur l'administration publique. Cette dépendance constitue un handicap pour les provinces sahariennes qui connaissent un taux de chômage relativement élevé atteignant 13,7% en 2009 pour une moyenne nationale de 9,1%. Le développement d'autres activités telles que le tourisme ou l'industrie des énergies renouvelables peut aider la région à relever ce défi d'autant qu'elle fait face à des poussées migratoires et à une évolution démographique extrêmement dynamique.

CHAPITRE 2 : LES MOYENS D’ACTION DES CL : ANALYSE DES RESSOURCES ET DES EMPLOIS

Dans de nombreux pays, la décentralisation témoigne de la volonté de l’Etat d’amorcer une dynamique de développement au niveau local. De telles évolutions ont fait que les CL se sont vues confier des attributions qui relevaient de l’Etat central, notamment en matière de santé et d’éducation.

Au Maroc, les CL qui sont déployées sur l’ensemble du territoire national avec 1.594 collectivités (16 Régions, 13 Préfectures, 62 Provinces, 221 Communes urbaines et 1.282 Communes rurales) ont certes contribué, au cours des ces trois dernières décennies, à la dynamique du développement économique régional. Néanmoins, leur rôle demeure relativement faible comparé à celui de l’Etat central et des établissements publics. En effet, leurs investissements ne représentent que près de 7,9% des investissements publics en 2009. Un tel constat doit être tempéré par le fait que les ressources dont elles disposent restent relativement limitées.

Tableau 2.1.1 : Masse budgétaire des CL en 2009 par rapport à l’Etat

	Montant en MMDH	Part par rapport à l’Etat	Part par rapport au PIB
Recettes hors excédent	31,66	16,62%	4,27%
Dépenses	26,83	14,25%	3,62%

Source : TGR et Bank Al-Maghrib, 2009

L’analyse plus détaillée nous conduira à analyser dans une première section les ressources et les emplois des CL et d’aborder, dans une deuxième section, les constats à l’origine des faibles performances des CL en matière de développement socioéconomique.

1. LES FINANCES DES COLLECTIVITES LOCALES

1.1 Sources de financement

L’analyse des recettes des CL fait ressortir l’existence de trois sources principales, à savoir les ressources propres, les ressources transférées et les ressources émanant de l’emprunt.

1.1.1 Ressources propres

a. Fiscalité locale

La contribution des impôts locaux dans le total des recettes des CL permettrait d’apprécier leur degré d’autonomie financière. Au Maroc, la fiscalité locale englobe les taxes gérées directement par les CL avec une part de 38% ainsi que celles gérées pour leur compte par l’Etat¹⁴ avec une part de 62%. Ainsi, les ressources globales des CL provenant de la fiscalité locale se sont élevées en 2009 à 6,97

¹⁴ Taxe professionnelle, taxe d’habitation et taxe de services communaux.

MMDH, soit 22% du total des recettes hors excédent¹⁵ (31,66 MMDH). Ces parts pourraient paraître significatives au regard d'un benchmark international. En effet, si la fiscalité propre des CL en Espagne a contribué à hauteur de 17,67% au total de leurs recettes¹⁶, elle représente 22,6% pour l'Italie et 31,5% pour la France¹⁷.

Tableau 2.1.2 : Structure de la fiscalité locale entre 2007 et 2009

	2007		2008		2009	
	En mDH	% des recettes totales hors excédent	En mDH	% des recettes totales hors excédent	En mDH	% des recettes totales hors excédent
Taxes gérées localement	1 824	8%	2 500	10%	2 625	8%
Taxes gérées pour compte	4 089	17%	3 743	14%	4 347	14%
Taxe de services communaux	2 069	9%	2 057	8%	2 314	7%
Taxe d'habitation	700	3%	285	1%	291	1%
Taxe professionnelle	1 320	6%	1 401	5%	1 742	6%
Fiscalité locale	5 913	25%	6 243	24%	6 972	22%

Source : TGR, 2009

La contribution de la fiscalité locale dans le total des recettes (hors excédent) se trouve nuancée en parcourant les quatre niveaux de décentralisation au Maroc. Les communes urbaines, dont le produit des impôts locaux représente 33% de leurs recettes totales, demeurent de loin le niveau qui mobilise une forte fiscalité locale. Viennent, en deuxième position, les régions avec une contribution de la fiscalité locale de 30%. Les communes rurales occupent la troisième place avec 14%, reléguant les préfectures et provinces au dernier rang, avec une part de 2%.

¹⁵ Les excédents antérieurs des CL ont atteint 16,28 MMDH en 2009.

¹⁶ Emprunts y compris.

¹⁷ Les chiffres relatifs à l'Espagne et l'Italie concernent cependant l'année 2005, tandis que ceux de la France se rapportent à 2008.

Tableau 2.1.3 : Part de la fiscalité locale au regard des recettes des CL par niveau en 2009

	Régions		Provinces et préfectures		Communes rurales		Communes urbaines		CL	
	en mDH	% des recettes totales hors excédent	en mDH	% des recettes totales hors excédent	en mDH	% des recettes totales hors excédent	en mDH	% des recettes totales hors excédent	en mDH	% des recettes totales hors excédent
Taxes gérées localement	356	24%	133	2%	610	9%	1 526	9%	2 625	8%
Taxes gérées pour compte	103	7%	0	0%	353	5%	3 893	23%	4 349	14%
Taxe professionnelle	0	0%	0	0%	237	3%	1 505	9%	1 742	6%
Taxe d'habitation et taxe de services communaux	103	7%	0	0%	116	2%	2 388	14%	2 607	8%
Fiscalité locale	459	30%	133	2%	963	14%	5 419	33%	6 974	22%

Source : TGR, 2009

b. Parafiscalité

La parafiscalité est constituée de l'ensemble des taxes, redevances et droits des CL, dus en contrepartie d'un service rendu de nature administrative, industrielle et commerciale (droits d'état civil et d'abatage par ex.) ou d'une utilisation du domaine (redevances d'occupation temporaire). La liste des redevances des CL prévue par la loi n°30-89¹⁸ n'est pas exhaustive, dans la mesure où d'autres rémunérations de services rendus et prestations fournies figurent dans les arrêtés fiscaux permanents¹⁹ (redevances d'accès aux gares routières par ex.).

La situation globale suggère que la part des produits de services réalisés par les CL en 2009 se situe à 2,15%²⁰ de l'ensemble des recettes des CL hors excédent.

c. Produit du domaine

La notion de patrimoine englobe l'ensemble de biens immobiliers et mobiliers appartenant à la CL. A l'instar des autres personnes morales de droit public, les CL disposent d'un domaine public destiné à la jouissance du grand public et d'un domaine privé constitué de biens qui ne sont pas affectés à un usage public et constituant leur principale réserve foncière.

¹⁸ Les redevances prévues par la loi n° 30-89 sont instituées exclusivement au profit des communes urbaines et rurales.

¹⁹ L'arrêté fiscal permanent prévoit les taxes, redevances et droits que la CL est autorisée à prélever, ainsi que la fixation et la modification des taux et tarifs. Il est établi par l'ordonnateur de la CL sur la base d'une délibération du conseil et soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle.

²⁰ En l'absence de rubrique consacrée à la parafiscalité dans la situation résumée des opérations financières des CL produite par la TGR, la rubrique « production des services » a été utilisée pour les approximer.

D'un point de vue quantitatif, l'examen des ressources des CL dévoile la faible contribution du produit domanial dans le total des ressources. Concrètement, le produit s'est établi, en 2009, à 1,7 MMDH, soit 5,4% du total des ressources hors excédent. Cette proportion oscille entre 8% pour les communes rurales et moins de 1% pour les préfectures et provinces et les régions.

1.1.2 Ressources transférées

Les ressources transférées aux CL englobent leur part dans le produit de l'IR, l'IS, la TVA et la taxe sur les contrats d'assurance ainsi que les fonds de concours²¹.

Globalement, la répartition du produit des impôts affectés dépend étroitement des attributions réellement exercées et des charges dévolues à chaque niveau de CL. De ce fait, les communes urbaines, aux charges fonctionnelles relativement importantes, occupent le premier rang avec des ressources transférées établies à 5,86 MMDH en 2009, soit 36% du total transféré. Les préfectures et provinces avec 5,34 MMDH, qui représentent 33% du total transféré, se placent en deuxième position. Les communes rurales, avec 26% sont en troisième position, reléguant ainsi les régions au dernier rang avec un montant évalué à 833 millions de dirhams (MDH), soit 5% du total.

a. Produit de la TVA

Afin d'améliorer et garantir la stabilité et la régularité des concours étatiques aux CL, l'Etat leur avait consenti un transfert d'une part fixée à 30% du produit de la TVA. Dans un objectif de rationalisation et de satisfaction des vœux des élus locaux, il a été procédé en 1996²² à la révision de la clef de répartition, dont les critères étaient basés principalement sur la couverture prioritaire du déficit de fonctionnement (subvention d'équilibre). Ainsi, le produit annuel de la part des CL dans le produit de cette taxe est réparti désormais en trois masses²³:

Répartition de la 1^{ère} masse

Représentant 80% du produit annuel de la TVA, elle est répartie entre les CL²⁴ comme suit :

- 20% pour les préfectures et provinces ;
- 28% pour les communes rurales et 32% pour les communes urbaines.

La part allouée aux budgets des **préfectures et provinces** se compose des dotations suivantes :

- une dotation correspondant au montant des traitements et salaires du personnel ;
- une dotation forfaitaire minimum servie de façon égale ;
- une dotation calculée en fonction de la population légale de chaque préfecture ou province, dont le calcul tient compte d'une population minimale fixée à 200.000 habitants;
- une dotation calculée en fonction de l'étendue du territoire de la préfecture ou province, dont le calcul tient compte d'une superficie minimale de 2.500 Km² et d'une superficie maximale égale à deux fois la moyenne des superficies des préfectures et provinces.

²¹ Fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux des CL à des dépenses d'intérêt général. Ces fonds qui comprennent également le produit des dons et legs sont affectés à la réalisation des projets d'investissement.

²² Circulaire du Ministère de l'Intérieur n° 49 du 1^{er} janvier 1996 relative à la répartition de la TVA entre les CL.

²³ La Lettre des Collectivités Locales, n° 3 – Juillet – Août – Septembre 2001, Ministère de l'Intérieur (DGCL).

²⁴ Si la part des CL dans le produit de la TVA est affectée expressément uniquement aux préfectures ou provinces et aux communes, les régions bénéficient de fait de dotation spéciale d'équipement.

Les parts allouées **aux communes urbaines et rurales** se composent, quant à elles, des dotations affectées de coefficients comme indiqué au tableau suivant :

Dotation	Communes urbaines	Communes rurales
Forfait	15%	30%
Potentiel fiscal	70%	60%
Promotion des ressources propres	15%	10%
Total	100%	100%

La dotation forfaitaire est attribuée, abstraction faite de la taille démographique ou de la richesse fiscale des communes. Quant à la dotation potentiel fiscal, elle est attribuée aux communes ayant une richesse fiscale inférieure au moins à 125% de la moyenne de chacune des catégories de collectivités concernées (cible) pour certains impôts et taxes rapportés à la population légale, dans la limite maximale d'une population représentant 2,5 fois la population moyenne des communes. Cette dotation est calculée sur la base des émissions des titres de recettes effectuées pendant les années antérieures concernant :

- les taxes d'habitation, de services communaux et professionnelle pour les communes urbaines ;
- les taxes d'habitation, de services communaux et professionnelle, la moitié du produit des recettes forestières et le produit des droits de marchés et souks hebdomadaires pour les communes rurales.

S'agissant de la dotation de promotion des ressources propres²⁵ qui est déterminée sur la base des recouvrements rapportés à la population, elle est attribuée aux communes ayant consenti un effort de recouvrement des ressources propres supérieur à 65% de la moyenne par habitant de chaque catégorie de collectivités concernées. Cette dotation est répartie en deux tranches égales :

- une dotation répartie proportionnellement au volume des recouvrements ;
- une tranche répartie proportionnellement au ratio/hab des recouvrements.

Répartition de la 2^{ème} masse

Représentant 5% du produit annuel de la TVA, elle est affectée à la prise en charge des dépenses transférées par l'Etat aux CL, notamment dans le domaine des constructions scolaires et répartie entre les CL en fonction de l'implantation territoriale des projets.

²⁵ Entendues au sens restreint, c'est-à-dire les ressources gérées directement par les communes.

Répartition de la 3^{ème} masse

Elle est répartie comme suit :

- une dotation charges communes représentant 10% du produit de la TVA destinée à faire face aux charges indivisibles incombant aux CL notamment, les équipements intercommunaux, la protection civile, la contribution aux études d'urbanisme, la formation des cadres administratifs et techniques, la participation à la formation des élus locaux, le contrôle, l'inspection et l'audit, la recherche dans le domaine des espaces verts, la contribution à la réalisation de projets dans le cadre de la coopération internationale, l'équipement et le fonctionnement des services devant profiter à un ensemble de CL.
- un fonds de réajustement représentant 5% du produit de la TVA destiné à l'assistance aux CL et à la couverture des dépenses conjoncturelles à caractère exceptionnel ou extraordinaire.

b. Produit de l'IS, de l'IR et de la taxe sur les contrats d'assurances

La loi de 1997 régissant l'organisation des régions a prévu l'affectation de 1% du produit de l'IS et de l'IR aux budgets des régions. Cette part a été, pour la première fois, consacrée dans la loi de finances 2000.

Les critères servant à affecter ces produits sont au nombre de trois :

- le critère « forfait » présente la tranche la plus importante car il pèse à hauteur de 50% ;
- le critère de la population est retenu à hauteur de 37,5% ;
- le critère de la superficie de la région compte pour 12,5%.

Les régions bénéficient aussi du transfert de 13% du produit de la taxe sur les contrats d'assurances. Toutefois, aucune rubrique de la situation résumée des opérations financières des CL communiquée par la TGR ne mentionne une telle ressource.

Tableau 2.1.4: Répartition des ressources transférées des CL en 2009

	Régions		Provinces et préfectures		Communes rurales		Communes urbaines		CL	
	en mDH	% des recettes totales hors excédent	en mDH	% des recettes totales hors excédent	en mDH	% des recettes totales hors excédent	en mDH	% des recettes totales hors excédent	en mDH	% des recettes totales hors excédent
Part dans le produit de la TVA	155	10%	5 131	80%	4 009	56%	5 743	35%	15 038	47%
Part dans le produit de l'IS/IR	660	44%	0	0%	0	0%	0	0%	660	2%
Fonds de concours	18	1%	212	3%	207	3%	121	1%	558	2%
Ressources transférées	833	55%	5 343	83%	4 216	59%	5 864	35%	16 256	51%

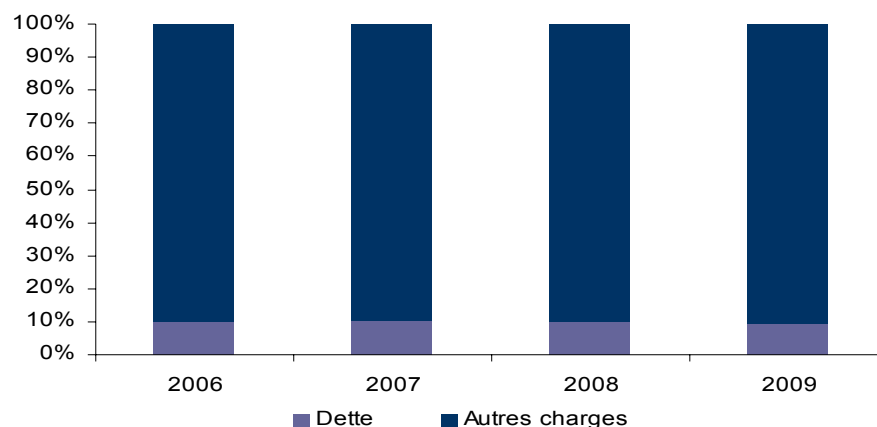
Source : TGR, 2009

1.1.3 Ressources d'emprunt

En vue de faire face aux dépenses d'équipement qui leur incombent, les CL peuvent contracter des prêts auprès du Fonds d'équipement communal (FEC). Les montants contractés ont connu une forte évolution avec un bond de 79% enregistré entre 2006 et 2009 (passant de 996 MDH à plus de 1,77 MMDH soit 5,61% des recettes hors excédent en 2009), néanmoins, malgré cette tendance haussière, l'endettement des CL semble demeurer faible. Ce constat est d'autant plus vrai que l'emprunt des collectivités, de par le monde, totalise une part importante de leurs ressources. A titre d'exemple, l'emprunt des CL en 2005 s'élève à 31% du total des recettes en Espagne et à 34% en Italie.

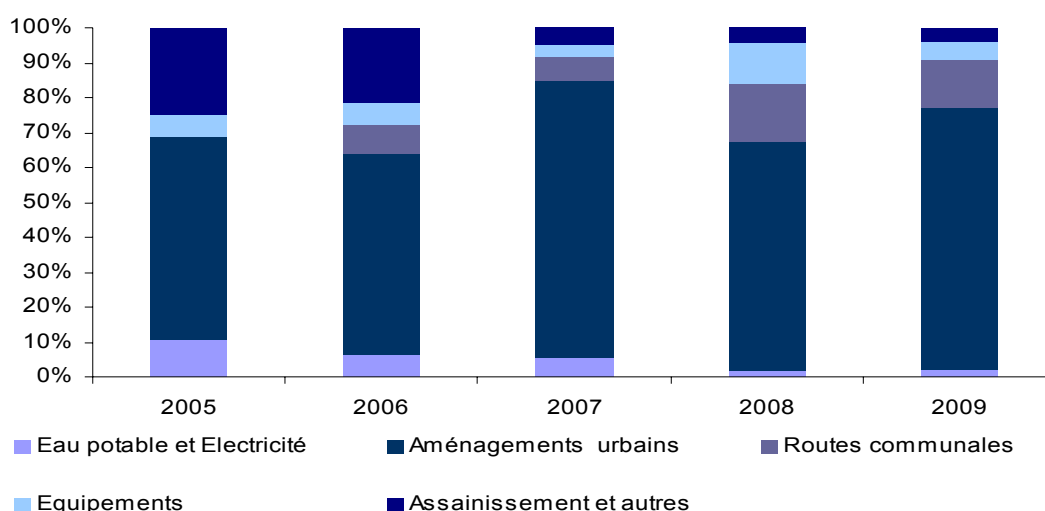
Au Maroc, la structure du budget des CL laisse entrevoir d'ailleurs une dette parfaitement maîtrisable. Ainsi, le remboursement de la dette (capital et intérêts) représente par an (sur les six dernières années) 10% des dépenses de fonctionnement (Graphique 2.1.1). Rapporté aux recettes totales, il constitue 3,8% en 2007 contre 3,3% pour l'année 2009. Comparativement, le service de la dette contractée par les CL en France correspondrait en 2008 à 8,23% de leurs dépenses de fonctionnement, soit 5,6% des recettes totales.

Graphique 2.1.1 : Evolution de la part du service de la dette dans le total des charges de fonctionnement des CL entre 2006 et 2009



Source : TGR, 2009

Graphique 2.1.2 : Répartition des prêts octroyés par projet financé



Source : FEC, 2009

Les communes urbaines sont le premier client du FEC avec une dette représentant pour l'année 2009 une part évaluée à 77% des prêts octroyés par cet établissement. Elles sont suivies de loin par les communes rurales, les préfectures et provinces et les régions avec des parts respectives de 12%, 7% et 4%.

Les projets financés par les emprunts en 2009 concernent les aménagements urbains (75%), les routes communales (14%), l'équipement (5%), l'eau potable et l'électricité (2%) ainsi que l'assainissement liquide et solide et autres (4%) (Graphique 2.1.2).

1.2 Structure du budget

1.2.1 Ressources des CL

Les recettes des CL ont atteint, en 2009, 47,94 MMDH²⁶, soit 25,2% des recettes de l'Etat et 6,5% de la richesse nationale. Sur les trois dernières années, ces parts n'ont pas connu de changements majeurs.

Par ailleurs, la part des recettes qui reviennent à chaque niveau de décentralisation demeure contrastée. Au titre de l'année 2009, 49% du total des recettes profitaient aux communes urbaines contre 25% pour les communes rurales, 19% pour les préfectures et provinces et 7% pour les régions. Cette situation trouve son origine dans la part des ressources transférées à chaque niveau de CL ainsi que la répartition des taxes locales au profit de chacune d'elles.

²⁶ Dont les recettes de fonctionnement s'élèvent à 24 MMDH et les recettes d'équipement à 23,94 MMDH.

a. Ressources de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement des CL regroupent essentiellement trois composantes ayant trait aux ressources provenant de la fiscalité locale, aux ressources résultant de l'exploitation du domaine local et de la parafiscalité ainsi qu'aux ressources transférées par l'Etat.

L'examen de la structure des recettes de fonctionnement montre que le produit des impôts nationaux transférés continue à en occuper le premier rang. Evalué à 12 MMDH en 2009, il contribue à hauteur de 50% au total des ressources de fonctionnement. Ce chiffre s'inscrit en hausse, passant de 48% en 2006 à 50% en 2009.

Tableau 2.1.5 : Répartition des recettes de fonctionnement²⁷ des CL par niveau en 2009

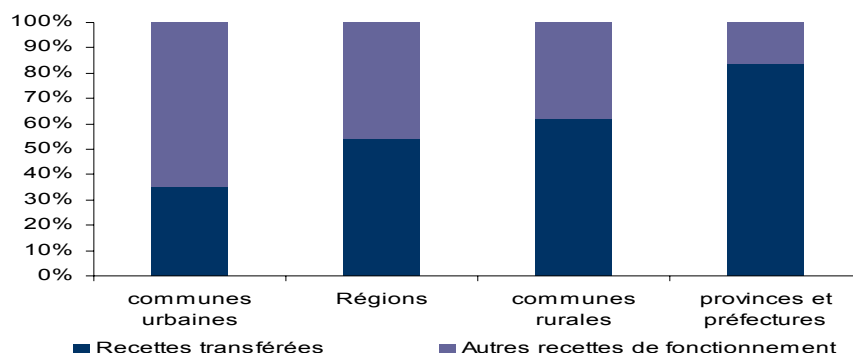
	Régions		Provinces et préfectures		Communes rurales		Communes urbaines		CL	
	en mDH	% des recettes	en mDH	% des recettes	en mDH	% des recettes	en mDH	% des recettes	en mDH	% des recettes
Recettes propres	482	40%	164	5%	1 625	26%	6 842	52%	9 113	38%
Taxes gérées localement	356	29%	133	4%	610	10%	1 526	12%	2 625	11%
Taxes gérées pour compte	103	8%	0	0%	353	6%	3 893	30%	4 349	18%
Domaine et parafiscalité	23	2%	31	1%	662	11%	1 423	11%	2 139	9%
Recettes transférées	660	54%	2 999	83%	3 803	62%	4 584	35%	12 046	50%
Part dans le produit de la TVA	0	0%	2 858	79%	3 677	60%	4 520	35%	11 055	46%
Part dans le produit de l'IS/IR	660	54%	0	0%	0	0%	0	0%	660	3%
Fonds de concours	0	0%	141	4%	126	2%	64	0%	331	1%
Comptes spéciaux et budgets annexes	75	6%	436	12%	706	12%	1 632	12%	2 849	12%
Total des recettes de fonctionnement	1 217	100%	3 599	100%	6 134	100%	13 058	100%	24 008	100%

Source : TGR, 2009

Il convient de souligner cependant que par niveau de CL, ces conclusions sont à nuancer (Graphique 2.1.3). En effet, les préfectures et provinces, les communes rurales et les régions arborent une autonomie financière relativement limitée, avec des recettes transférées estimées respectivement à 83%, 62% et 54% de leurs recettes de fonctionnement ; alors que les communes urbaines restent moins dépendantes des concours de l'Etat, puisque leurs recettes transférées s'établissent seulement à 35% du total de leurs recettes de fonctionnement en 2009.

²⁷ Les autres ressources de fonctionnement regroupent les comptes spéciaux et les budgets annexes.

Graphique 2.1.3 : Structure des recettes de fonctionnement par niveau de CL en 2009



Source : TGR, 2009

b. Ressources d'équipement

Les recettes d'équipement des CL se composent des excédents dégagés lors des exercices antérieurs, de la dotation spéciale de la TVA, de l'emprunt ainsi que des autres recettes d'équipement²⁸. Pour l'ensemble des CL, les recettes d'équipement restent relativement importantes avec un montant de 23,94 MMDH en 2009 (dont 16,28 MMDH provenant des excédents antérieurs), soit approximativement 50% des recettes totales. Excepté les communes urbaines dont les recettes d'équipements n'excèdent pas 44% du total de leurs recettes, leurs parts se situent par contre à 66% pour les régions, 60% pour les préfectures et provinces et quasiment la moitié pour les communes rurales.

Tableau 2.1.6 : Répartition des recettes d'équipement²⁹ par niveau de CL en 2009

	Régions		Provinces et préfectures		Communes rurales		Communes urbaines		CL	
	en mDH	% des recettes	en mDH	% des recettes	en mDH	% des recettes	en mDH	% des recettes	en mDH	% des recettes
Excédents antérieurs	2 084	88%	2 582	48%	4 761	83%	6 861	66%	16 288	68%
TVA d'équipement	155	7%	2 273	42%	332	6%	1 223	12%	3 983	17%
Emprunt	77	3%	131	2%	222	4%	1 348	13%	1 778	7%
Autres recettes d'équipement	60	3%	435	8%	426	7%	970	9%	1 891	8%
Total des recettes d'équipement	2 376	100%	5 421	100%	5 741	100%	10 402	100%	23 940	100%

Source : TGR, 2009

²⁸ Regroupant les fonds de concours, les budgets annexes, les comptes spéciaux et le produit de l'exploitation du domaine.

²⁹ Les Autres recettes d'équipement regroupent le fonds de concours, les budgets annexes, les comptes spéciaux et le produit de l'exploitation du domaine.

Si on se réfère aux expériences étrangères, en se focalisant sur le cas de la France, les recettes de fonctionnement des CL se placent en première position avec 166,8 milliards d'euros en 2008, soit approximativement 80% des recettes totales. Il convient cependant de rappeler que cette structure reflète l'importance des compétences transférées notamment en matière d'éducation et d'action sociale (subvention et prestations sociales en faveur des ménages telles que la prestation de compensation du handicap et l'allocation du revenu minimal d'insertion RMI ou d'activité RMA), qui fait que les recettes de fonctionnement l'emportent largement sur les recettes d'équipement.

Au Maroc, en ce qui concerne la répartition des recettes d'équipement par niveau de CL, 43% de ces recettes reviennent aux communes urbaines, contre 24% aux communes rurales et 23% aux préfectures et provinces. Les régions, dont l'attribution principale demeure le développement économique et social, n'en profitent qu'à hauteur de 10%. A titre de comparaison, les régions en Italie et les communautés autonomes en Espagne s'accaparent la moitié des dotations d'équipement destinées au secteur public local.

1.2.2 Emplois des collectivités locales

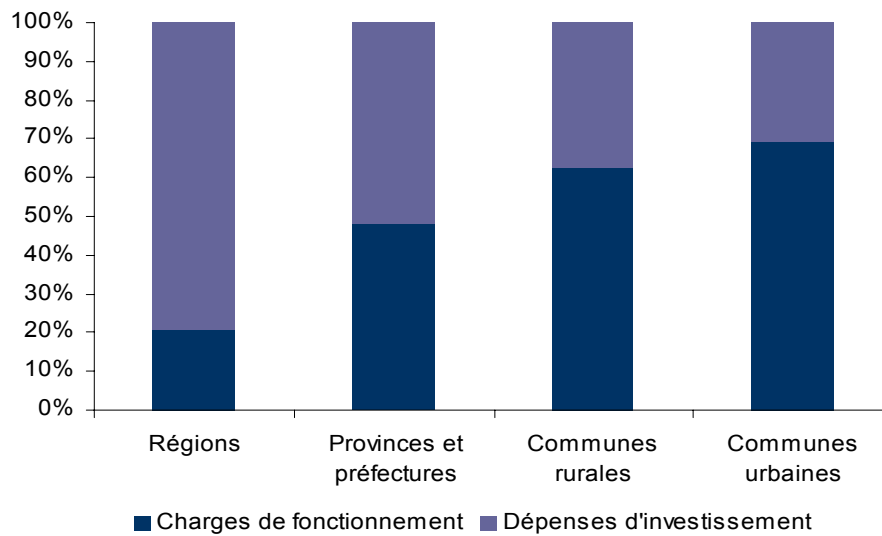
Les dépenses des CL ont atteint, en 2009, 26,83 MMDH, représentant 3,62% du PIB national et 14,25% des dépenses de l'Etat. Ces dépenses connaissent par ailleurs une augmentation relativement importante, établie à 38% entre 2006 et 2009.

A titre de comparaison, les dépenses des CL en Espagne représentent 53,4% des dépenses publiques totales et 20,4% du PIB. En Italie, ces parts atteignent respectivement 32,3% et 15,6%. Si la comparaison pourrait paraître, de prime abord, désavantageuse pour le Maroc, c'est qu'elle traduit les compétences dévolues aux collectivités locales dans les deux pays européens comparativement à celles que remplissent les CL marocaines.

Si on se réfère aux dépenses des CL par niveau, on retrouve une structure peu équilibrée. En effet, les communes urbaines occupent le premier rang avec une part de 55% et les communes rurales le second rang avec 22%. Les préfectures et provinces figurent à la troisième position avec une contribution de 18%, alors que celle des régions, dont la principale vocation reste le développement socioéconomique, se limite à 5%.

La structure des dépenses des CL englobe les charges de fonctionnement ainsi que les dépenses d'équipement. Les premières s'élèvent à 16,5 MMDH en 2009, soit 62% des dépenses totales alors que les secondes s'établissent à 10,32 MMDH, soit 38%. Excepté les régions et les préfectures et provinces, dont les dépenses d'équipement totalisent respectivement 79% et 52% de leurs emplois, les dépenses des autres niveaux de CL demeurent marquées par de lourdes charges de fonctionnement (Graphique 2.1.4).

Graphique 2.1.4 : Structure des dépenses d'équipement des CL par niveau en 2009



Source : TGR, 2009

a. Dépenses de fonctionnement

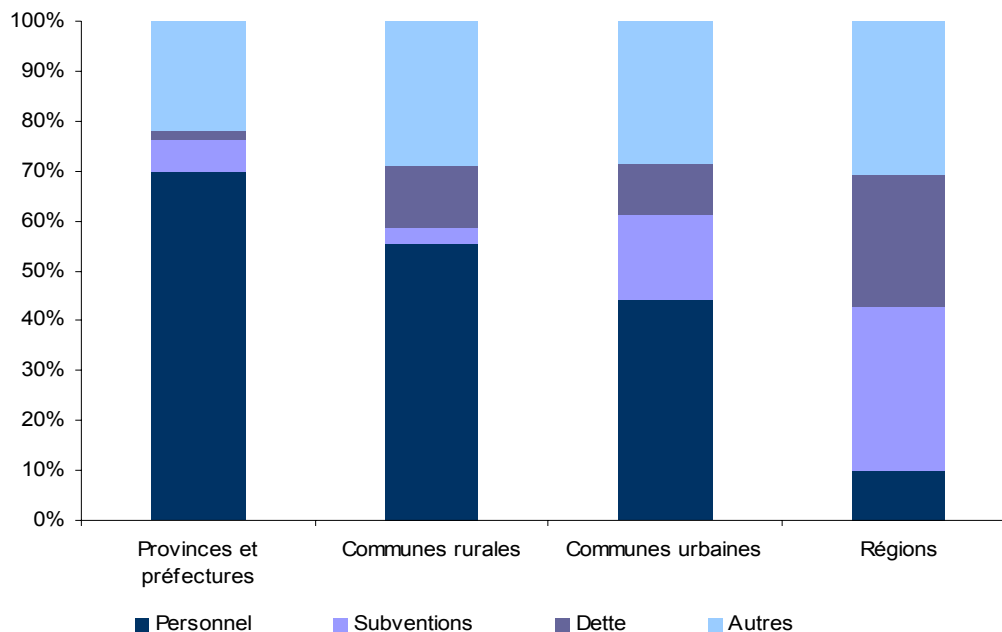
Les charges de fonctionnement des CL englobent les frais de personnel pour 50%, le service de la dette et les subventions à hauteur respectivement de 10% et 12% ainsi que les autres dépenses de fonctionnement (matériel, assemblée, dotations aux comptes spéciaux et aux budgets annexes) pour 28%.

Sur les quatre dernières années, ces dépenses ont crû à un rythme soutenu, augmentant ainsi de 13,17 MMDH en 2006 à 16,5 MMDH en 2009, soit une évolution de plus de 25% sur les trois années. Ces dépenses restent caractérisées par une forte rigidité puisque les charges salariales s'élèvent, en 2009, à 50% des emplois de fonctionnement des CL³⁰, tous niveaux confondus, et excèdent 70% des dépenses de fonctionnement des préfectures et provinces.

En effet, la structure des charges de fonctionnement des CL fait ressortir que les frais du personnel et les subventions occupent les premiers emplois pour l'ensemble des CL avec des parts respectives de 50% et de 13% (Graphique 2.1.5).

³⁰ La part des charges du personnel dans les dépenses de fonctionnement représente 28% en Espagne et 11% en Italie.

Graphique 2.1.5 : Structure des dépenses de fonctionnement par niveau de CL en 2009



Source : TGR, 2009

b. Dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement des CL exécutées au titre de l'année 2009 ont atteint 10,32 MMDH, soit 38% de leurs dépenses totales. Ces dépenses pourraient paraître importantes comparativement à celles des collectivités locales en Espagne et en Italie, qui ont atteint 20% du total des dépenses en 2005 (chiffres disponibles).

Tableau 2.1.7 : Structure des dépenses d'équipement³¹ des CL par emploi en 2009

	Régions		Provinces et préfectures		Communes rurales		Communes urbaines		CL	
	en mDH	% des recettes	en mDH	% des recettes	en mDH	% des recettes	en mDH	% des recettes	en mDH	% des recettes
Travaux neufs et grosses réparations	342	33%	1 153	46%	1 042	47%	1 493	32%	4 030	39%
Acquisitions mobilière et immobilière	168	16%	296	12%	340	15%	533	12%	1 337	13%
Projets intégrés	118	11%	220	9%	36	2%	1 637	36%	2 011	19%
Programmes nationaux	164	16%	532	21%	621	28%	371	8%	1 688	16%
Autres dépenses d'investissement	239	23%	295	12%	156	7%	569	12%	1 259	12%
Total des dépenses d'investissement	1 031	100%	2 496	100%	2 195	100%	4 603	100%	10 325	100%

Source : TGR, 2009

Le tableau ci-dessus fait ressortir que les préfectures et provinces et les communes rurales affectent environ 47% de leurs investissements aux travaux neufs et grosses réparations, alors que les régions destinent jusqu'à 49% de leurs projets d'équipement aux programmes nationaux et aux travaux neufs et grosses réparations.

Si on se réfère à la structure des dépenses d'équipement par domaine d'activité en 2009, celles affectées aux affaires techniques représentent 40%, suivies par les dépenses en administration générale, avec une part de 30%. Ceci s'explique par l'effort d'investissement que les CL déploient pour mettre à niveau les équipements collectifs en matière de route, d'eau et d'assainissement, de construction des équipements commerciaux et d'aménagement des espaces verts.

Dans le même temps, les dépenses d'équipement relatives aux affaires économiques et sociales, qui semblent refléter la contribution de l'effort des CL en matière de développement économique et social, restent toutefois faibles avec une part établie seulement à 7,2% des dépenses d'équipements.

³¹ Regroupant les subventions, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

Tableau 2.1.8 : Répartition des dépenses d'équipement par domaines d'activités en 2009

Emploi	Montant en mDH	Pourcentage
Affaires sociales	489	5,0%
Santé et hygiène	70	0,7%
Enseignement	59	0,6%
Enseignement primaire	46	0,5%
Enseignement secondaire	8	0,1%
Formation professionnelle	5	0,1%
Actions sportives et culturelles	360	3,7%
Actions sportives	214	2,2%
Actions culturelles	146	1,5%
Soutien	2 273	23,2%
Domaine des affaires techniques	3 915	39,9%
Construction, maintenance et conservation des voies et réseaux	3 301	33,6%
Urbanisme, habitat et protection de l'environnement	614	6,3%
Administration générale	2 920	29,8%
Actions économiques	216	2,2%
Commerce et industrie	205	2,1%
Agriculture	11	0,1%
Total	9 813	100,0%

Source : TGR, 2009

2. PRINCIPAUX CONSTATS

2.1 Des recettes limitées comparativement à d'autres pays

Les recettes hors excédents et hors emprunt des CL ont représenté, en 2009, 15,8% des recettes de l'Etat et 4,03% du PIB avec 74,1% pour les communes, 21,1% pour les préfectures et provinces et 4,8% pour les régions. En Espagne, celles-ci se chiffrent, en 2005, à 50,9% des recettes publiques totales et à 20% du PIB. Ainsi, 68% reviennent aux communautés autonomes, 23% aux communes et 9% aux provinces. En Italie, et pour la même année, les recettes des CL se sont établies à 33,5% des recettes publiques et à 14,7% du PIB. Environ 66% ont été collectées par les régions, 29% par les communes et 5% par les provinces. En France, les recettes des CL se chiffrent, pour l'année 2008, à 22% des recettes publiques et 10,5% du PIB avec une part de 55,7% pour les communes, 31,5% pour les départements et 12,6% pour les régions. Ces comparaisons traduisent le niveau faible des recettes pour l'ensemble des CL au Maroc et plus particulièrement pour les régions. Toutefois, il convient de souligner les limites d'une telle comparaison en raison de la forte hétérogénéité des compétences et des systèmes de financement ainsi qu'à la forme d'organisation de l'Etat (régionale ou unitaire).

2.2 Une faible contribution au développement économique et social

Les investissements des CL en affaires économiques et sociales ont atteint en 2009 respectivement 2,2% et 5% des dépenses totales d'équipement. Ces investissements concernent la santé et l'hygiène (0,7%), l'enseignement (0,6%), le sport et la culture (3,7%), le commerce et l'industrie ainsi que l'agriculture (2,2%).

L'effort d'investissement se trouve nuancé en passant d'un niveau territorial à un autre. Ainsi, en 2006 (données disponibles), les communes urbaines et rurales y ont consacré respectivement, 22% et 21% alors que les régions et les préfectures et provinces 18% et 17% respectivement.

Tableau 2.2.1: Structure des dépenses d'équipement des CL par niveau en 2006³²

	Régions	Provinces et préfectures	Communes rurales	Communes urbaines
Administration générale	12%	23%	33%	26%
Domaine des affaires sociales	12%	16%	15%	16%
Domaines des affaires techniques	42%	38%	45%	48%
Domaines des affaires économiques	6%	1%	6%	6%
Domaine de soutien	28%	22%	1%	4%
Total des dépenses d'équipement	100%	100%	100%	100%

Source : Ministère de l'Intérieur, 2009

La faiblesse de la composante économique et sociale dans les dépenses d'équipement des CL ne permet pas de les considérer comme investisseur au même pied d'égalité que l'Etat. Selon le diagnostic réalisé par la Banque Mondiale³³, les motifs d'une telle performance relèveraient de la complexité des procédures, de la pluralité des tutelles³⁴ et du manque d'esprit d'entrepreneuriat. Ces faits sont divers et s'énumèrent comme suit :

- les CL ne disposent d'aucun outil de gestion moderne, ni de bases de données pour assurer le suivi de l'exécution budgétaire et la programmation pluriannuelle ;
- le retard de programmation budgétaire des dépenses d'équipement en raison de la source de leur financement provenant essentiellement des excédents qui nécessite au préalable l'arrêté des comptes à la fin de l'année n-1 ;
- les ressources d'équipement sont soumises à l'approbation de la tutelle, qui rend la mise à disposition des fonds relativement longue et les étapes de préparation et d'exécution du budget compliquées. De plus, les formalités relatives aux critères administratifs, techniques et financiers entravent la mise en place des projets et exigent des compétences dont peu de CL disposent ;
- les services du Receveur communal sont réticents quant à l'exécution des dépenses d'équipement sur la base d'excédents prévisionnels, sans cadrage précis des prévisions. De

³² La répartition des dépenses d'équipement des CL par niveaux et par domaines ne pouvant être réalisée qu'à partir des données du Ministère de l'Intérieur pour l'année 2006.

³³ « Budget Local et Genre au Maroc », ouvrage réalisé en partenariat avec l'UNIFEM et l'UNICEF en 2005.

³⁴ Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des CL, la tutelle du Ministère des Finances a été supprimée.

même, les CL ne disposent pas d'expertise pour établir des plans prévisionnels de leurs dépenses.

Par ailleurs, le faible niveau des investissements est aussi justifié par les attributions conférées aux CL, dans la mesure où leur libellé est trop général, ne permettant pas d'identifier avec précision leurs périmètres de compétence en matière de développement socioéconomique et les actions à entreprendre parallèlement à celles menées par les autres structures étatiques. En effet, plusieurs attributions en la matière chevauchent entre CL et avec celles de l'Etat ou dévolues aux autres organismes publics, sans la définition des limites d'intervention de chaque structure.

De même, il est à regretter la non généralisation³⁵ de l'adoption des plans de développement économique et social qui fixent les actions à entreprendre sur la base d'une démarche participative. Le plan de développement doit comporter un diagnostic mettant en évidence le potentiel économique, social et culturel, les besoins prioritaires identifiés en concertation avec la population, les administrations publiques et les autres acteurs concernés, les ressources et les dépenses prévisionnelles pour sa mise en œuvre.

2.3 Un important potentiel fiscal à exploiter

Comparativement à d'autre pays dont la fiscalité locale constitue la principale source de leurs recettes, les CL marocaines sont caractérisées par un faible niveau de cette composante.

Tableau 2.2.2 : Benchmark de la contribution de la fiscalité locale aux recettes des CL

Fiscalité propre en pourcentage des recettes hors emprunt	Espagne	Italie	France	Maroc
Régions ou communautés	35%	31%	18%	13%
Provinces ou département	64%	37%	34%	1%
Communes	31%	34%	35%	19%

Source : Dexia, 2005 (Espagne et Italie), Rapport de l'Observatoire des finances locales, 2008 (France) et TGR, 2009 (Maroc)

Une des limites majeures qui semble affecter la mobilisation de la fiscalité locale au Maroc, demeure le niveau des sommes non recouvrées. Globalement, le recouvrement des impôts gérés pour compte, établi sur la base des émissions, a connu ces trois dernières années une nette amélioration avec des taux avoisinant 75% sur les trois dernières années. Par contre, nous ne disposons pas de données sur les taux de recouvrement des taxes gérées par les CL.

³⁵ Constat établi par la Cour des Comptes dans ses rapports au titre des exercices 2006, 2007 et 2008.

Tableau 2.2.3 : Taux de recouvrement des taxes gérées pour compte entre 2007 et 2009

Année	2007	2008	2009
Taux de recouvrement sur année courante	74%	75%	76%

Source : TGR, 2009

En plus des problèmes de recouvrement, la faiblesse des ressources locales traduit aussi la non exploitation du potentiel fiscal. A cet égard, et faute de données exhaustives, l'étude³⁶ portant sur le potentiel fiscal de Casablanca³⁷ en 2008 constitue une référence pour appréhender l'étendue des manques à gagner. Portant sur la taxe professionnelle, la taxe d'habitation et la taxe de services communaux, qui représentent l'essentiel des recettes des taxes locales³⁸, cette étude dévoile un énorme potentiel fiscal. Concrètement, les ressources provenant de la taxe d'habitation et de celle de services communaux pourraient doubler si les valeurs locatives traduisent les évolutions du marché. La taxe professionnelle recèle quant à elle un potentiel d'au moins 50%. Le reste est évalué à 400 MDH et concerne la totalité des autres taxes locales gérées par les CL.

Dans l'exemple de la taxe d'habitation et la taxe de services communaux, le manque à gagner s'expliquerait³⁹ par :

- le recensement par des permis d'habiter non transmis, des modifications non signalées, des changements de propriétaire non pris en compte et 30% des adresses seraient fausses, imprécises ou incomplètes ;
- les évaluations rares ou trop ciblées par manque de moyens humains ;
- la rareté du recours au recouvrement forcé.

Afin d'illustrer l'impact de l'exploitation du potentiel fiscal des CL sur l'ensemble de leurs ressources propres, nous présentons à titre indicatif les simulations conduites par les services de la TGR de l'évolution des ressources propres des CL sur les cinq prochaines années.

Dans une première approche, nous retenons l'hypothèse d'un taux d'évolution égal au taux moyen annuel des trois dernières années sans prendre considération du potentiel fiscal existant. Partant du niveau actuel des ressources propres des CL évaluées à 9,45 MMDH en 2009, celles-ci vont atteindre 14,55 MMDH en 2014, soit une augmentation de 54% en l'espace de cinq ans.

Considérons maintenant le cas où seule Casablanca exploite son potentiel (un potentiel de 100% sur la taxe d'habitation et la taxe de services communaux, de 50% sur la taxe professionnelle et de 50% sur les autres ressources propres). Le gain cumulatif global (sur les cinq prochaines années) serait de 8,51 MMDH, soit 90% des ressources propres des CL en 2009 (Graphique 2.2.1).

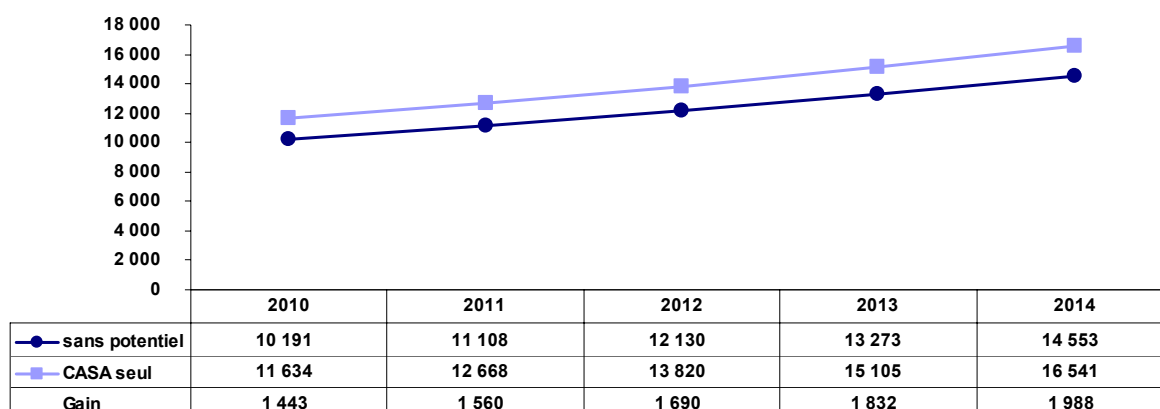
³⁶ L'étude ne porte que sur l'exploitation du potentiel fiscal existant et non pas son développement.

³⁷ Etude réalisée par Charles Riley International Consultants.

³⁸ Ces taxes bénéficient essentiellement aux communes urbaines, en ce sens que les régions ne disposent que d'une part de 5% du produit de la taxe de services communaux et les communes rurales ne bénéficient de la taxe d'habitation et de la taxe de services communaux que lorsqu'elles disposent de centres délimités ou se trouvant dans des zones périphériques des communes urbaines.

³⁹ Constat dudit cabinet.

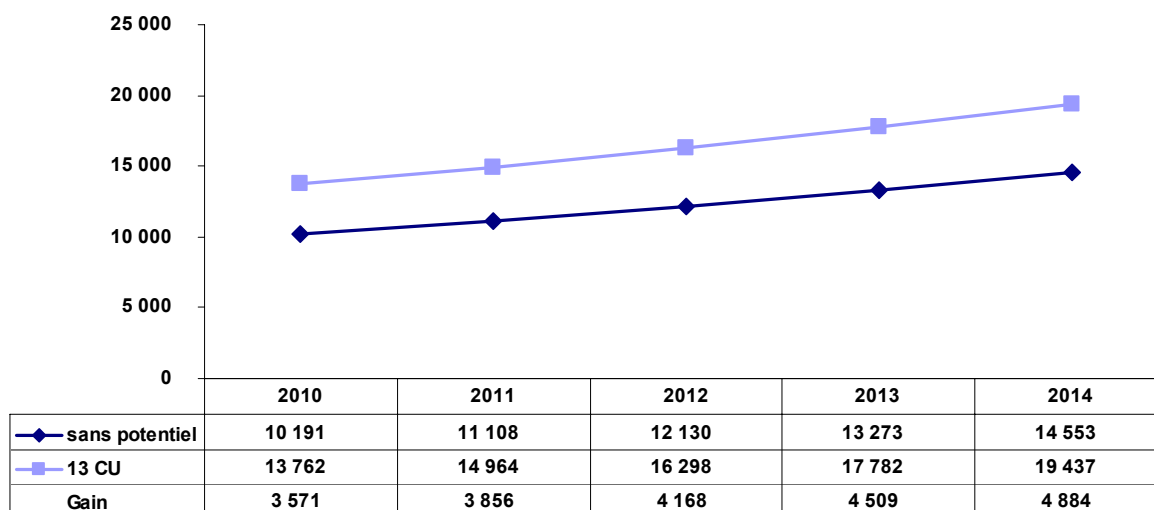
Graphique 2.2.1 : Ressources propres avec potentiel de Casablanca en MDH



Source : TGR, 2009

Dans une deuxième approche, si nous devons extrapoler les résultats de l'étude du cabinet Charles Riley, qui n'a concerné que la commune urbaine de Casablanca, aux treize plus grandes communes urbaines du Royaume⁴⁰, le gain cumulatif serait de près de 21 MMDH en cinq ans, soit 2,22 fois les ressources propres de l'année 2009 (Graphique 2.2.2).

Graphique 2.2.2 : Ressources propres avec potentiel des treize plus grandes CU en MDH

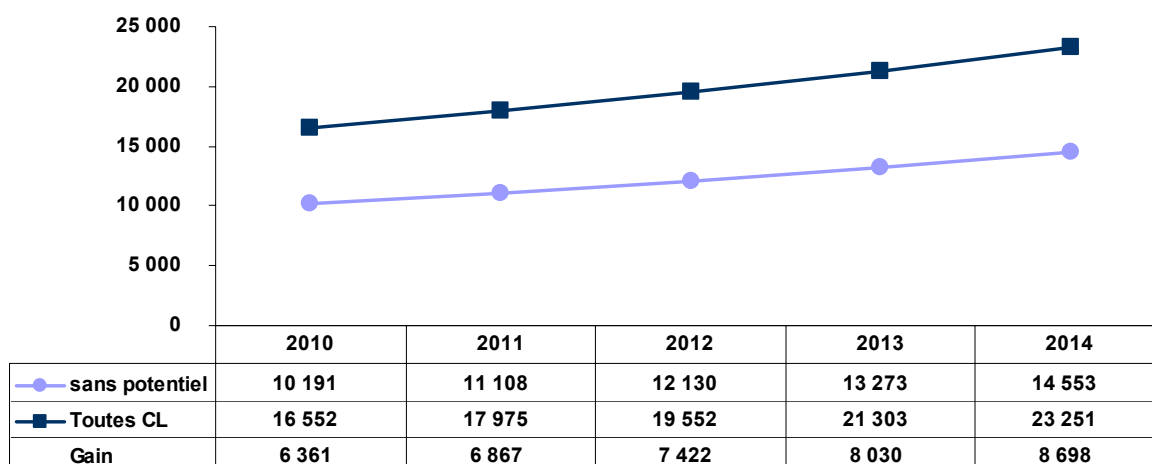


Source : TGR, 2009

⁴⁰ Agadir, El Jadida, Fès, Kénitra, Marrakech, Meknès, Oujda, Rabat, Safi, Salé, Tanger, Témara, Tétouan. Le choix de ces communes se justifie par le fait qu'elles constituent environ les deux tiers de la masse budgétaire de l'ensemble des CL.

Dans une dernière approche, la généralisation des hypothèses retenues par l'étude à l'ensemble des communes urbaines, conduirait à un gain cumulatif dépassant 37 MMDH, soit 4 fois le montant des ressources propres des CL en 2009 (Graphique 2.2.3).

Graphique 2.2.3 : Ressources propres avec potentiel de toutes les CU en MDH



Source : TGR, 2009

Il reste cependant à souligner que, d'une part, les hypothèses retenues par l'étude de Charles Riley méritent d'être actualisées et confirmées, et que d'autre part leur généralisation aux communes urbaines devrait prendre en compte les spécificités et les réalités de ces dernières. Ces considérations nous conduisent à relativiser les chiffres auxquels nous avons abouti et qui, en tout état de cause, ne pourraient se concrétiser que progressivement.

Dans un autre registre, l'atténuation des limites inhérentes aux principales caractéristiques des taxes locales, à savoir l'émiettement de l'assiette, le caractère cédulaire et sectoriel, l'étroitesse de la matière imposable et le nombre relativement important des exonérations, contribuerait à l'amélioration des ressources des CL. A titre d'exemple, la taxe sur les terrains urbains non bâtis ne s'applique qu'aux terrains situés à l'intérieur des périmètres des communes urbaines et les centres délimités, ce qui renforce le caractère purement urbain de la fiscalité locale. Le caractère sectoriel de la fiscalité locale se manifeste par son assiette basée essentiellement sur les activités d'extraction et d'exploitation (taxe sur l'extraction des produits de carrières, taxe sur les exploitations minières, taxe sur les produits forestiers) et de transport (taxe sur le transport public de voyageurs et taxe sur les services portuaires). Son élargissement à d'autres secteurs ne peut que contribuer à l'amélioration des recettes des CL.

De même, il existe des taxes instituées par les textes régissant les CL, comme la taxe additionnelle sur la taxe spéciale annuelle sur les véhicules automobiles (vignette) prévue par l'article 66 de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région. A ce jour, la région n'a jamais bénéficié du produit de cette taxe.

2.4 La problématique des excédents

Il ressort de la situation financière des CL que l'excédent de fonctionnement et d'équipement⁴¹ s'établit à 19,21 MMDH en 2009, soit 10% du budget de l'Etat et 2,6% de la richesse nationale. Comparativement, les collectivités locales de plusieurs pays en Europe affichent globalement une structure financière déficitaire. Par exemple, le déficit budgétaire des CL en 2005 était de 0,4% du PIB en Espagne et de 0,8% du PIB en Italie.

En 2009 et par niveau de CL, les régions, les préfectures et provinces, les communes rurales et les communes urbaines ont enregistré respectivement un excédent de 64%, 46%, 50% et 37% par rapport au total de leurs ressources respectives.

Loin de traduire une aisance financière, les excédents correspondent en réalité à des reports d'une année à l'autre de crédits d'investissement déjà engagés relatifs à des projets en cours d'exécution ou de règlement et à des fonds en instance de programmation budgétaire pour être intégrés au budget en cours d'exécution par un acte budgétaire modificatif (autorisation spéciale). En outre, les arriérés de paiement et les jugements en instance d'exécution concourent également à l'accumulation des excédents dans les budgets des CL.

A titre de comparaison et en vue d'éviter le report de crédits d'une année à l'autre, l'Etat a prévu depuis 2006 des dispositions au niveau de la loi de finances⁴² imposant l'annulation des crédits d'investissement reportés des exercices 2000 et antérieurs à l'exception des dépenses faisant l'objet de procédure de litige ou de réclamation. Depuis 2006, cette disposition est annuellement reprise au niveau de la loi de finances pour apurer les reports de crédits sur les exercices ultérieurs à l'exercice 2000⁴³.

La problématique des excédents devrait amener à une réflexion approfondie au niveau des procédures budgétaires et des délais d'exécution des projets. Ainsi, le renforcement de l'expertise financière et du niveau d'encadrement constituent les prérequis d'une gestion optimale des finances locales.

2.5 Un système de transfert à effet péréquatif limité

Le principal enjeu de la péréquation porte sur le soutien aux territoires en difficulté, notamment en matière d'accès aux services publics de base. Même s'il n'existe pas de grands écarts de prospérité entre les territoires d'un même espace national, il est d'usage de recourir à une péréquation afin de combler les écarts relatifs entre les besoins et les ressources nécessaires pour faire face dans les mêmes conditions aux attentes économiques et sociales des populations.

Au Maroc, la loi de finances pour l'année budgétaire 1999-2000 a institué un fonds de péréquation et de développement régional en application des dispositions de la loi n°47-06 relative à l'organisation de la région. Les recettes de ce fonds, provenant des dotations du budget de l'Etat et des contributions des régions disposant de ressources importantes, sont destinées aux régions confrontées à des insuffisances de ressources pour le financement de leurs projets de développement. Toutefois, il est à constater que depuis son institution, le fonds précité n'a jamais été activé, figurant ainsi pour mémoire depuis cette date dans les lois de finances.

⁴¹ Hors budgets annexes et comptes spéciaux.

⁴² Article 43 de la loi de finances n° 35-05 pour l'année budgétaire 2006.

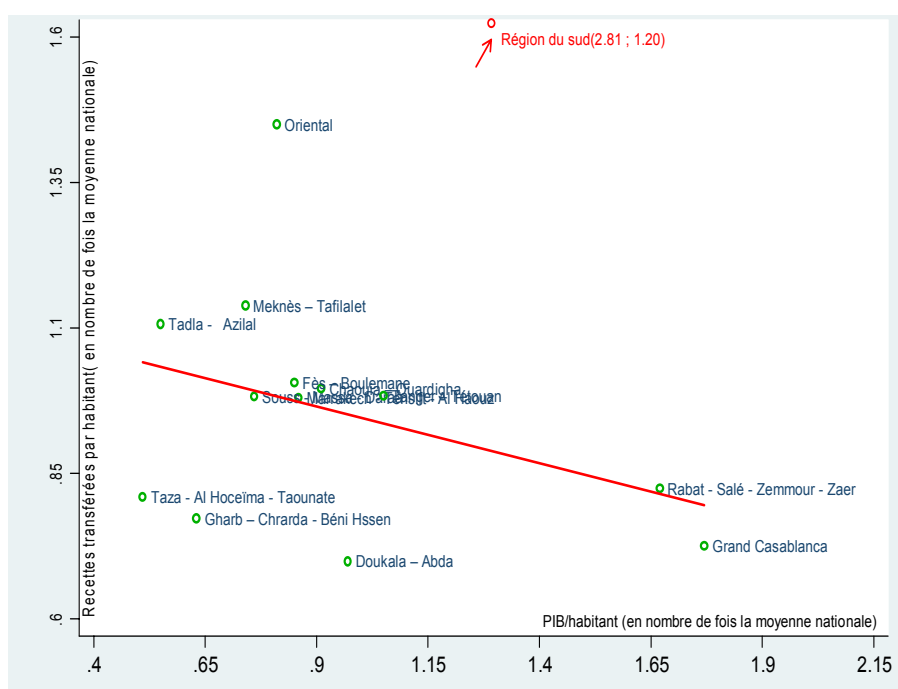
⁴³ Notons que le projet de loi de finances 2011 est allé plus loin en prévoyant l'annulation de droit des crédits d'investissement et des engagements y afférents correspondant à des marchés achevés.

Même si la péréquation n'apparaît pas expressément dans les critères de répartition du produit des taxes nationales transférées aux CL, une analyse un peu plus affinée tempère ce constat.

Une première confrontation entre la répartition par région⁴⁴ des ressources transférées aux CL et la répartition du PIB/habitant⁴⁵ montre l'existence d'une esquisse de corrélation négative (Graphique 2.2.4). Ainsi, pour certaines régions ayant un PIB par habitant élevé, les ressources transférées sont faibles. A titre d'exemple, les régions du Grand-Casablanca et de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër, mobilisant respectivement 35 300 DH et 33 439 DH par habitant, soit 1.77 et 1.67⁴⁶ de la moyenne nationale, n'ont perçu, à titre de transfert par habitant pour l'année 2009, que 364 DH et 414 DH respectivement, correspondant à 72% et 82% de la moyenne nationale des ressources transférées par habitant. A l'opposé, les régions du Sud (Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra, Guelmim-Es-Semara et Oued Ed-Dahab-Lagouira), générant 24 000 DH par habitant (120% de la moyenne nationale) ont vu leurs ressources transférées par habitant grimper à 1418 DH, soit 2,82 fois la moyenne nationale. Enfin, la région de Taza-Al Hoceima-Taounate, classée parmi les régions au potentiel le plus faible avec un PIB/habitant représentant la moitié de la moyenne nationale, profite à juste titre de transferts par habitant évalués à 407 DH, soit approximativement 81% de la moyenne des ressources transférées par habitant.

Graphique 2.2.4 : Ressources transférées par habitant par rapport au PIB par habitant

(Consolidation par région) en 2009



Source : TGR, HCP, 2009

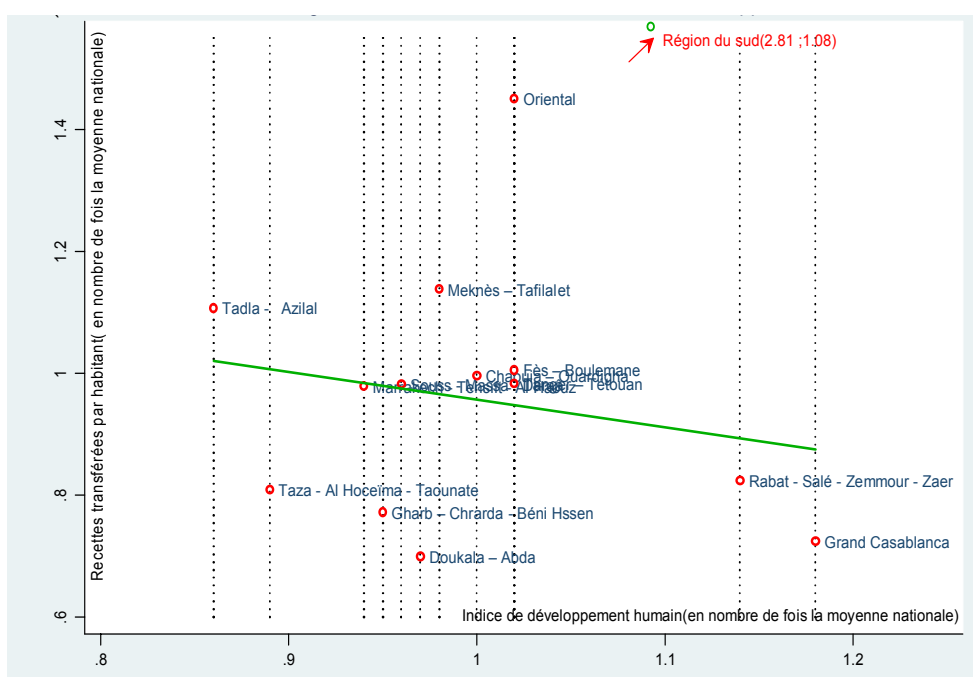
⁴⁴ La régression a été menée pour l'ensemble des régions marocaines hors régions du Sud considérées comme observations exceptionnelles.

⁴⁵ Les données relatives à la population par région sont considérées pour l'année 2007, dernière année pour laquelle les données sont disponibles.

⁴⁶ Ces chiffres, affichés par le HCP et enregistrés en 2007, représentent les évolutions les plus récentes en termes de PIB régionalisé.

De même, l'analyse de la répartition des ressources transférées au regard du développement humain confirme partiellement⁴⁷ l'existence d'une corrélation négative (Graphique 2.2.5). Visiblement, les régions de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër et du Grand Casablanca, classées en première position en matière de développement humain (leurs indices de développement humain dépassent de 18% et de 14% la moyenne nationale), recourent des CL dont les ressources transférées sont comptées parmi les moins importantes (72% et 82% de la moyenne nationale). La région de Tadla-Azilal, en marge du développement au demeurant (avec un IDH établi à moins de 90% de la moyenne nationale), profite à juste titre de montants transférés représentant 1,11 de la moyenne des ressources transférées.

Graphique 2.2.5 : Ressources transférées par habitant par rapport à l'IDH-2009



Source : TGR, HCP, 2009

En outre, l'examen de la répartition des recettes hors et avec transfert fiscal de l'Etat permet de dégager deux constats importants :

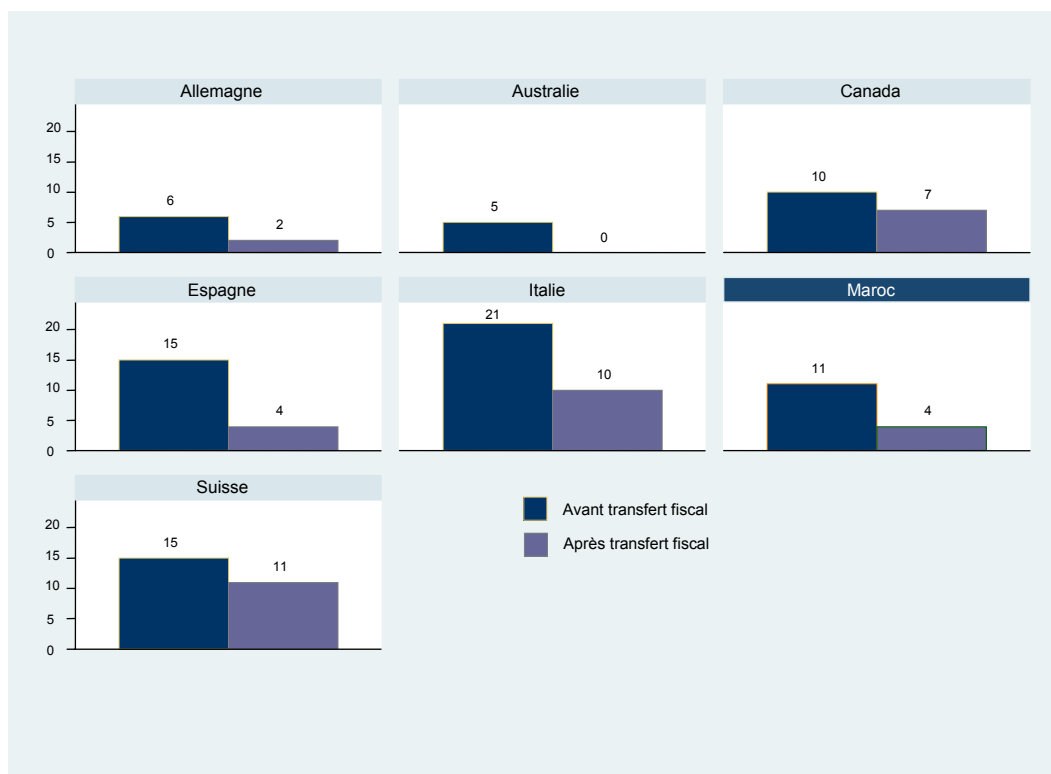
- la distribution, par habitant, des recettes fiscales hors transfert des CL révèle l'existence d'une forme de disparités, soit un indice de Gini⁴⁸ de l'ordre de 11% en 2009. A titre de comparaison, cet indice est de 5% en Australie, 14% en Espagne, 10% au Canada et 21% en Italie ;
- la distribution, par habitant, des recettes fiscales incluant les transferts fiscaux de l'Etat implique une certaine forme de péréquation par le biais d'une redistribution fiscale. Ce mécanisme, à effet horizontal, se traduit par une réduction des disparités budgétaires de 7 points de pourcentage, soit un indice de Gini de près de 4% en 2009. Le coefficient de Gini

⁴⁷ Car l'analyse a concerné l'ensemble des régions du Maroc excepté les régions du Sud.

⁴⁸ L'indice de Gini est un indicateur qui permet de mesurer le degré d'inégalité de la distribution des revenus dans une société donnée. Cet indice varie entre 0% et 100%, où 0% signifie l'égalité parfaite (tout le monde a le même revenu) et 100% signifie l'inégalité totale (une personne a tout le revenu, les autres n'ont rien).

post-péréquation est de 0% en Australie, 4% en Espagne, 7% au Canada et 10% en Italie (Graphique 2.2.6).

Graphique 2.2.6 : Effet du transfert fiscal sur les disparités budgétaires par pays



Source : TGR, 2009 et OCDE, 2004

2.6 Un faible recours à l'emprunt

La création du FEC, depuis 1959, a été dictée par le besoin d'accompagner le financement des CL.

Les conditions actuelles d'octroi du prêt par le FEC sont les suivantes :

- le ratio d'endettement (service de la dette rapporté aux recettes ordinaires) doit être inférieur à 40% ;
- dégager une épargne suffisante pour couvrir l'intégralité de la dette en principal et intérêts;
- participer au financement du projet à hauteur de 20% de son coût. L'apport peut revêtir la forme de fonds propres (disponibilités qui seront affectées au projet), comme il peut être fait en nature (terrains acquis pour le projet) ou encore sous forme de dons ou subventions reçus d'organismes publics ou privés, nationaux ou étrangers ;
- disposer de capacités en matière de réalisation des projets qui doivent répondre à une demande effective et prioritaire, économiquement et socialement justifiée et remplissant les critères de moindre coût et financièrement viables.

Le recours à l'emprunt des collectivités locales dans des pays tels que l'Italie et l'Espagne obéit également à des règles prudentielles.

Plusieurs raisons semblent expliquer le faible recours à l'emprunt comme source de financement du développement économique et social au Maroc. Nous retenons, sans prétendre à l'exhaustivité, les moyens humains, techniques et financiers limités pour la conception, l'exécution et le suivi des projets d'investissement, les procédures budgétaires et le coût d'emprunt relativement élevé par rapport au marché de la dette publique.

Il est à noter que le remboursement de la dette figure parmi les dépenses obligatoires à inscrire au budget des CL. Ainsi, les créances en souffrance du FEC découlent essentiellement des retards de paiement dont le recouvrement intervient généralement l'exercice suivant. A cet égard, il est à préciser que dans le cadre du recouvrement de ses créances en souffrance, le FEC n'a pas recours aux poursuites judiciaires, puisque les échéances impayées, qui s'apparentent plus à des retards de règlement, font l'objet de négociation avec la tutelle en vue d'une inscription d'office dans le budget de la CL concernée.

Par ailleurs, les collectivités locales font rarement recours aux organismes privés pour le financement de leur investissement. Au regard des fonds considérables à mobiliser, en lien avec les besoins de plus en plus importants en équipements et en infrastructures de base, cette source de financement représente une opportunité à exploiter au même titre que le marché obligataire.

2.7 Des difficultés dans la gestion du patrimoine

La faiblesse des recettes domaniales reflète vraisemblablement les conditions de gestion du patrimoine des CL qui ne permettent pas d'améliorer sa contribution dans le financement du développement local, et ce pour plusieurs raisons.

D'abord, le cadre juridique régissant ce patrimoine date du protectorat et se caractérise par une diversité des statuts, ce qui rend complexe toute tentative de gestion optimale. En effet, la bonne gestion de la domanialité dépend considérablement de la clarté, de la lisibilité et de la compréhension du fonds documentaire la régissant.

De ce fait, le pilotage et l'accompagnement des CL par la refonte des textes régissant leur patrimoine permettraient à celles-ci de faire face à la mobilisation de l'assiette foncière nécessaire aux projets de développement économique et social de la région.

En outre, les CL éprouvent des difficultés dans la maîtrise de leur patrimoine en raison de l'absence d'un recensement exhaustif de l'ensemble des biens pour déterminer leurs composantes et assurer leur inscription au sommier de consistance. Ce sommier, en tant qu'outil de gestion du patrimoine immobilier, n'est pas systématiquement tenu et régulièrement mis à jour. Certaines informations font souvent défaut comme la valeur d'entrée, la localisation géographique, les références de l'acte⁴⁹, rendant difficile la tenue d'une comptabilité patrimoniale, dont le caractère obligatoire a été consacré par le décret du 18 février 2010 relatif à la comptabilité publique des CL.

De même, les opérations relatives à l'acquisition, l'exploitation et la cession des biens domaniaux obéissent à des circuits de procédures complexes, souvent coûteuses en termes de temps et de ressources (par ex. procédure d'expropriation).

⁴⁹ Cf. Rapport de la Cour des Comptes précité.

2.8 Des procédures budgétaires lourdes

2.8.1 En matière de ressources

a. Procédure de prévision budgétaire

Les règles de prévision budgétaire sont établies conformément aux orientations générales définies par la tutelle (Ministère de l'Intérieur) dans le cadre d'une note circulaire⁵⁰ adressée chaque année aux différents ordonnateurs des budgets des CL.

Les prévisions varient en fonction de la nature des ressources. Pour les recettes d'origine fiscale, la méthode de prévision d'usage mise en place depuis la circulaire du 13 avril 2000 est celle dite de « 33 », qui stipule que le montant de chaque recette fiscale à inscrire au budget s'obtient en divisant par 33 le montant des recettes réalisées lors des deux avant-dernières années ainsi que celles recouvrées pendant les neuf premiers mois de l'exercice en cours.

S'agissant du cas particulier des recettes d'équipement, il est à signaler que seul l'excédent prévisionnel de la première partie du budget est inscrit en tant que recette d'équipement, dans la mesure où les autres excédents ne peuvent être déterminés qu'après règlement du budget de l'année N-1 et donneront lieu en cours d'année d'exécution du budget de l'année N à des ouvertures de crédits par le biais des autorisations spéciales.

L'examen du ratio des réalisations et des prévisions (taux de réalisation des prévisions budgétaires) sur les trois dernières années montre que les règles de prévisions des recettes des CL gagneraient à être améliorées en vue d'éviter les écarts jusque là constatés au niveau des réalisations.

Ainsi, les prévisions des recettes fiscales, se basant sur la méthode de « 33 », ne permettent pas d'intégrer notamment les modifications des règles d'assiette de l'année en cours et de recouvrement ainsi que l'évolution de la conjoncture économique.

Tableau 2.2.4 : Taux de réalisation des taxes locales entre 2007 et 2009

Année	2007	2008	2009
Taux de réalisation des prévisions budgétaires	114%	122%	113%

Source : TGR, 2009

b. Procédures de réalisation des ressources

Les recettes des CL sont encaissées soit par voie de régie soit par les comptes publics relevant du Ministère des Finances⁵¹, au vu des ordres de recette dûment établis par les ordonnateurs. A cet

⁵⁰ Le Ministre de l'Intérieur adresse vers le mois de septembre une circulaire relative aux mesures devant présider à l'élaboration des budgets des CL.

⁵¹ Il y a deux catégories de comptes publics intervenant dans le recouvrement des ordres de recettes :

- les percepteurs sont habilités à prendre en charge et à recouvrer la taxe professionnelle, la taxe d'habitation et la taxe de services communaux émises par voie d'ordre de recette par la Direction Générale des Impôts (DGI) pour être versées aux receveurs communaux chargés de la gestion des budgets des CL ;

égard, il y a lieu de distinguer les ordres de recettes émis par l'ordonnateur de la CL et ceux émanant des services de la DGI concernant les taxes gérées pour compte.

Le régisseur, agent relevant de la CL, est chargé de l'encaissement des droits au comptant⁵² et des recettes des taxes déclaratives. Les recettes encaissées par le régisseur et ses préposés sont versées au receveur communal qui est le comptable public relevant des services du Ministère des Finances, chargé du contrôle de la comptabilité de caisse dudit régisseur.

Toutefois, les régisseurs de recettes ne sont responsables que de l'encaissement spontané des recettes, dans la mesure où ils ne sont pas autorisés à recourir aux moyens de recouvrement forcé pour amener le débiteur à s'acquitter de sa dette. De ce fait, l'action en recouvrement est du ressort du Receveur communal, seul autorisé à recourir aux procédures de l'exécution forcée sur la base d'un titre exécutoire (ordre de recette), conformément aux dispositions du Code de recouvrement des créances publiques.

Avant la prise en charge des ordres de recettes, le receveur communal effectue les contrôles de régularité de la créance qui consiste en la vérification des bases de la liquidation, des éléments permettant l'identification du débiteur, de l'imputation budgétaire, des pièces justificatives et de respect des règles de prescription. Il peut même demander au régisseur la production des éléments justifiant les diligences effectuées pour le recouvrement amiable de la créance.

En principe, les ordonnateurs ne procèdent donc à l'émission des ordres de recettes qu'en cas de refus des contribuables de s'acquitter des contributions mises à leur charge auprès des régisseurs. Toutefois, en pratique il est à constater que face au manque de moyens mis à la disposition des régisseurs, les créances des CL font souvent l'objet d'ordre de recette, émis parfois tardivement, ce qui compromet leur encaissement.

Enfin, il est à signaler que le régisseur cumule deux fonctions incompatibles en matière fiscale, à savoir la gestion de l'assiette et le recouvrement des créances, ce qui se traduit par le faible niveau de recettes réalisées par ses soins⁵³.

2.8.2 En matière d'exécution des dépenses

La procédure d'exécution des dépenses des CL est complexe à cause du nombre d'opérations dont l'accomplissement nécessite l'intervention tour à tour de l'ordonnateur et du comptable public. L'ordonnateur est habilité à engager, liquider et ordonnancer les dépenses. Le comptable exerce deux types de contrôles : le contrôle de régularité de l'engagement (lors de l'engagement de la dépense) et le contrôle de validité (au moment du paiement).

Il est à signaler que les procédures d'exécution ne sont pas communes à toutes les dépenses. En ce sens que des procédures spécifiques sont applicables suivant la nature de la dépense (personnel,

- les Receveurs communaux sont compétents pour recouvrer les ordres de recette concernant les autres créances émises par les ordonnateurs des CL suite aux difficultés de recouvrement amiable rencontrées par les régisseurs.

⁵² Droits collectés directement auprès des contribuables tels que les droits d'état civil et autres redevances encaissées sur les lieux de vente.

⁵³ Etude sur le financement des collectivités locales marocaines et la réforme de la fiscalité locale, réalisée par la Banque Mondiale en mars 2004.

biens et services,...) et le procédé de son exécution (appel d'offres, bon de commande, contrat de droit commun,...).

La complexité de la procédure d'exécution des dépenses cause souvent des retards d'engagement et de paiement, ce qui contribue à l'accumulation des arriérés et des reports de crédits. Ainsi, et malgré leur importance dans le processus de la dépense publique, le contrôle de l'engagement et le contrôle de validité sont souvent stigmatisés par les élus et les observateurs, parce que jugés tatillons, encombrants, lents et parfois inefficaces.

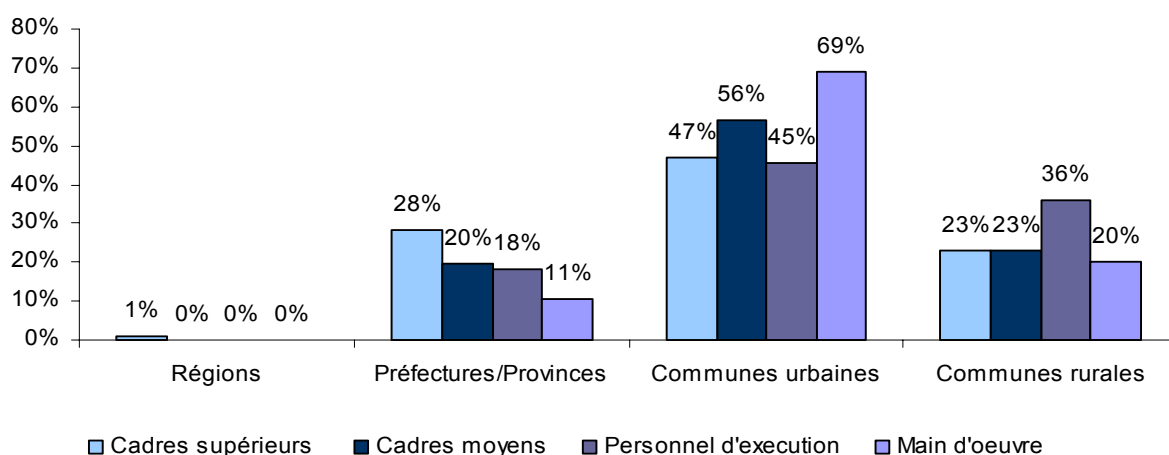
2.9 Une structure inadéquate des ressources humaines

Les charges salariales représentent 50% des charges de fonctionnement des CL en 2009. Loin de traduire une structure des ressources humaines répondant aux besoins des CL, la part des cadres supérieurs dans le total du personnel correspond pour l'année 2008 à 11%, soit un taux d'encadrement⁵⁴ de 0,54 agent pour mille habitants et la part de la main d'œuvre représente 47% du total des employés locaux.

Par ailleurs, la répartition du personnel sur les niveaux territoriaux révèle que si la part des cadres moyens et supérieurs dans les régions dépasse 70% de leur effectif, elles n'emploient toutefois que 1% du total desdits cadres, ce qui est relativement faible au regard de leur attribution en matière de développement économique et social. Les communes urbaines s'accaparent 47% des cadres supérieurs et 56% des cadres moyens, alors qu'ils ne représentent conjointement que 28% de la structure de leur personnel (Graphique 2.2.7).

La répartition des ressources humaines par région révèle des disparités importantes. Si les régions du Grand Casablanca et de Guelmim-Es-Semara parviennent à hisser le nombre d'agents par habitant à huit pour mille (un niveau largement supérieur à la moyenne nationale qui est de 4,8 agents pour mille), des régions telles que Marrakech-Tensift-Al Haouz et Souss-Massa-Drâa peinent à franchir le cap de quatre agents pour mille.

Graphique 2.2.7 : Répartition du personnel par type de CL en 2008



Source : TGR, 2008

⁵⁴ Ratio du nombre de cadres supérieurs des CL par rapport au nombre d'habitants.

CHAPITRE 3 : LE ROLE DE L'ÉTAT DANS LE DEVELOPPEMENT REGIONAL

L'Etat demeure l'acteur principal en matière de développement économique et social des régions. Son rôle ne cesse de se renforcer en lien avec la dynamique actuelle des investissements publics. Pour l'année 2009, l'investissement de l'Etat, y compris les Entreprises et Etablissements Publics, s'élève à près de 130 MMDH soit plus de 12 fois les investissements des CL tous niveaux confondus.

Bien que l'Etat central joue un rôle prépondérant dans la mise en œuvre du développement régional, il a de plus en plus tendance à recourir aux Entreprises Publiques qui réalisent une part importante des investissements publics et qui participent à la concrétisation des objectifs des politiques publiques. De même, il adopte une démarche plus participative à travers des programmes nationaux qui impliquent aussi bien les CL que les Entreprises Publiques.

Par ailleurs, l'Initiative Nationale pour le Développement Humain constitue une approche novatrice de gouvernance et de gestion des affaires publiques découlant de choix sociétaux majeurs, et qui marque une rupture avec les politiques antérieures de par la place conférée au citoyen, dorénavant au centre des préoccupations de l'action de l'Etat. Elle a pour ambition de corriger les dysfonctionnements en offrant aux interventions étatiques une dimension territorialisée grâce au ciblage des communes rurales et des quartiers marginalisés et à la contractualisation des projets menés par les localités et l'Etat.

Nous dressons dans ce chapitre le bilan de l'action de l'Etat en matière de développement économique et social au niveau des régions. La première section présente une vue d'ensemble sur les politiques publiques en matière de développement régional. La deuxième s'attache à quantifier les investissements publics réalisés par les Entreprises et Etablissements Publics, les Agences de Développement Régionales ou dans le cadre des Programmes Nationaux spécifiques. La dernière section est consacrée à la présentation de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain.

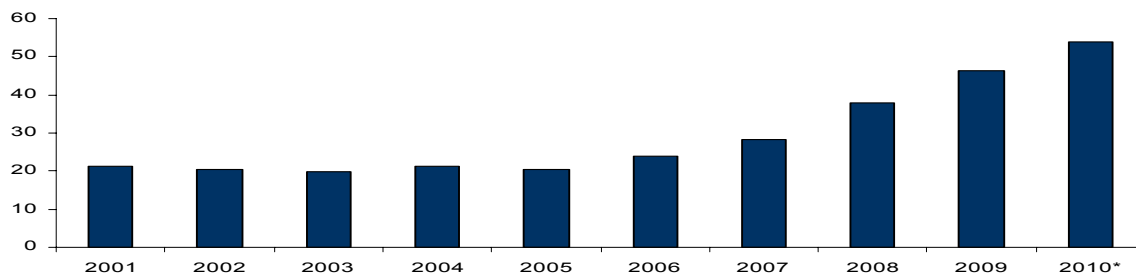
1. LES POLITIQUES PUBLIQUES DU DEVELOPPEMENT REGIONAL

Les politiques publiques en matière de développement régional relèvent, en grande partie, d'une approche sectorielle incluant la programmation d'équipements et de services sous forme de sélection de sites (Plan Azur, Plan Emergence, etc.), ou des schémas de déploiement des services publics (Carte Sanitaire, Schéma d'Armature autoroutier). Eu égard aux montants engagés dans ces politiques sectorielles, cette approche semble aujourd'hui la plus déterminante.

1.1 L'investissement public régional

L'investissement du Budget Général de l'Etat enregistre, depuis 2006, une expansion notable de l'ordre de 23% (Graphique 3.1.1). Toutefois, il n'est pas intégralement territorialisé si l'on se réfère à l'évolution de l'investissement déconcentré.

Graphique 3.1.1 : Evolution de l'investissement du Budget Général de l'Etat entre 2001 et 2010 (en MMDH)

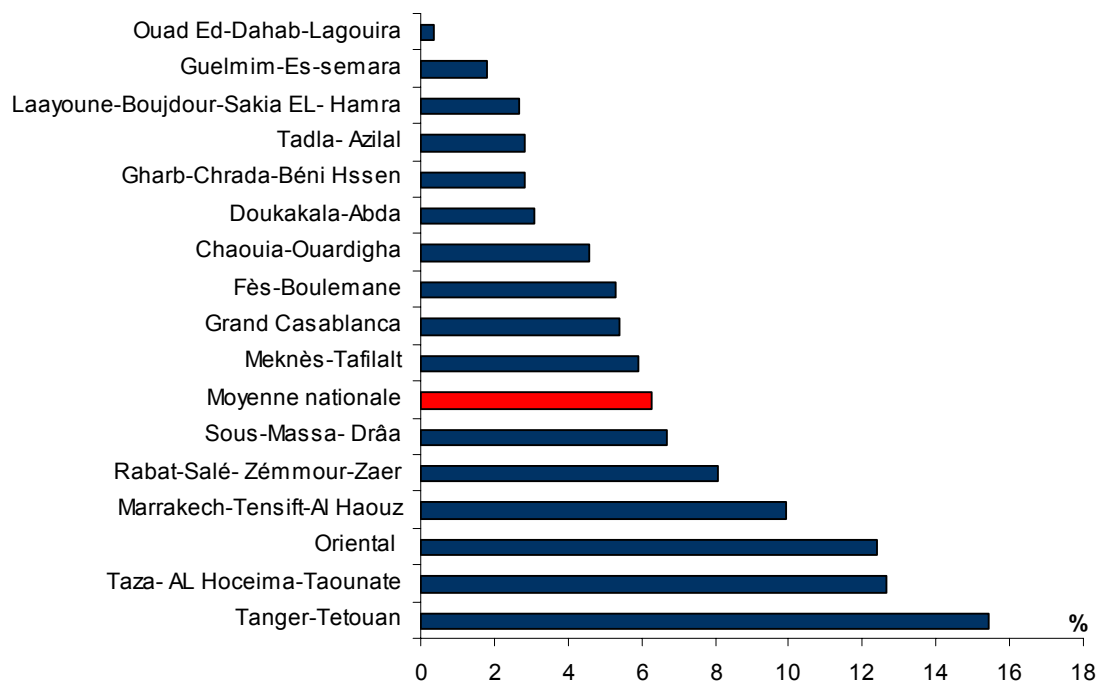


(*) *Prévision*

Source : *Ministère de l'Economie et des Finances, 2010*

La recherche de l'efficacité et de la célérité dans la réalisation des programmes de développement explique le recours à la déconcentration des crédits budgétaires et des investissements correspondants, ce qui permet une plus grande proximité entre les décideurs et les bénéficiaires et favorise la rationalisation et l'efficacité des dépenses. Cependant, uniquement 16% des investissements du Budget Général de l'Etat ont été déconcentrés en 2009, chiffre qui est en baisse puisqu'il avoisinait 24% en 2005. De plus, la déconcentration ne semble pas pour l'instant produire les effets escomptés, puisque le taux de consommation des crédits d'investissements déconcentrés est plus faible que celui des départements ministériels, soit 42% contre 73%. Les disparités régionales en la matière sont flagrantes (Graphique 3.1.2) et pourraient s'expliquer pour l'essentiel par des différences en termes de capacité managériale et de ressources humaines.

Graphique 3.1.2 : La part moyenne (2005-2009) de chaque région dans les crédits d'investissement déconcentrés



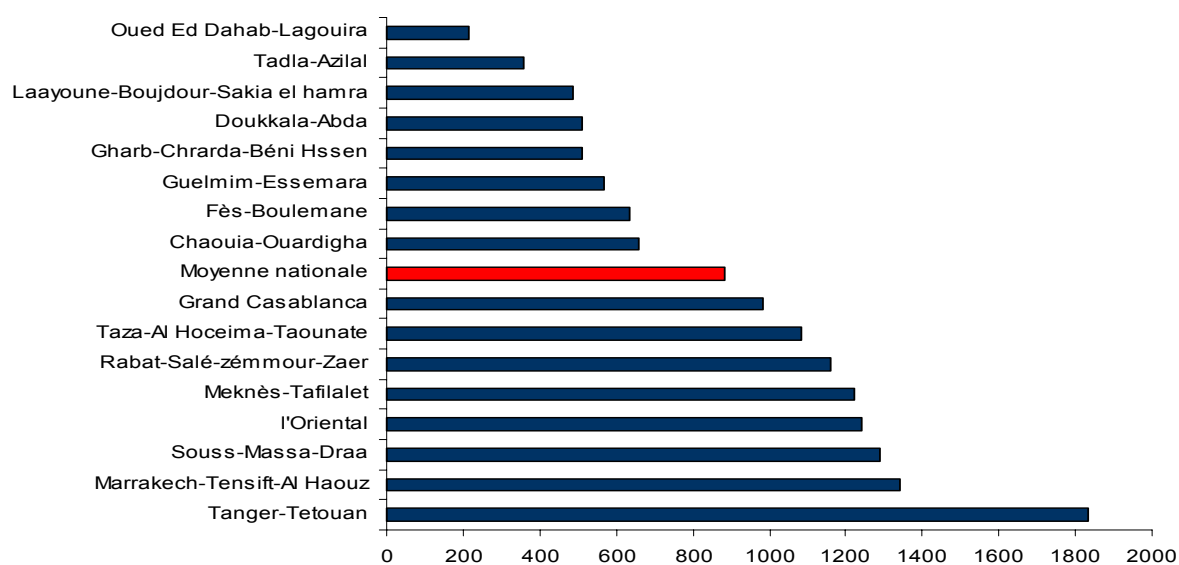
Source : Ministère de l'Economie et des Finances, 2009

Les investissements déconcentrés ne représentent qu'une partie des investissements consacrés aux régions. Or, la nomenclature régionale des dépenses de l'Etat n'est disponible que depuis la Loi de Finances 2009 (Graphique 3.1.3) et il serait prématuré d'avancer des enseignements fondés sur la base d'une seule observation.

Les disparités en matière d'investissement entre les régions ne sauraient être appréhendées sur la base des chiffres absolus, mais plutôt à l'aune des besoins des régions. Comme ceux-ci augmentent proportionnellement à l'urbanisation et au poids démographique des régions, un indicateur des dépenses d'investissement par habitant serait mieux indiqué (Graphique 3.1.4).

Graphique 3.1.3 : Les investissements de l'Etat par région en 2009

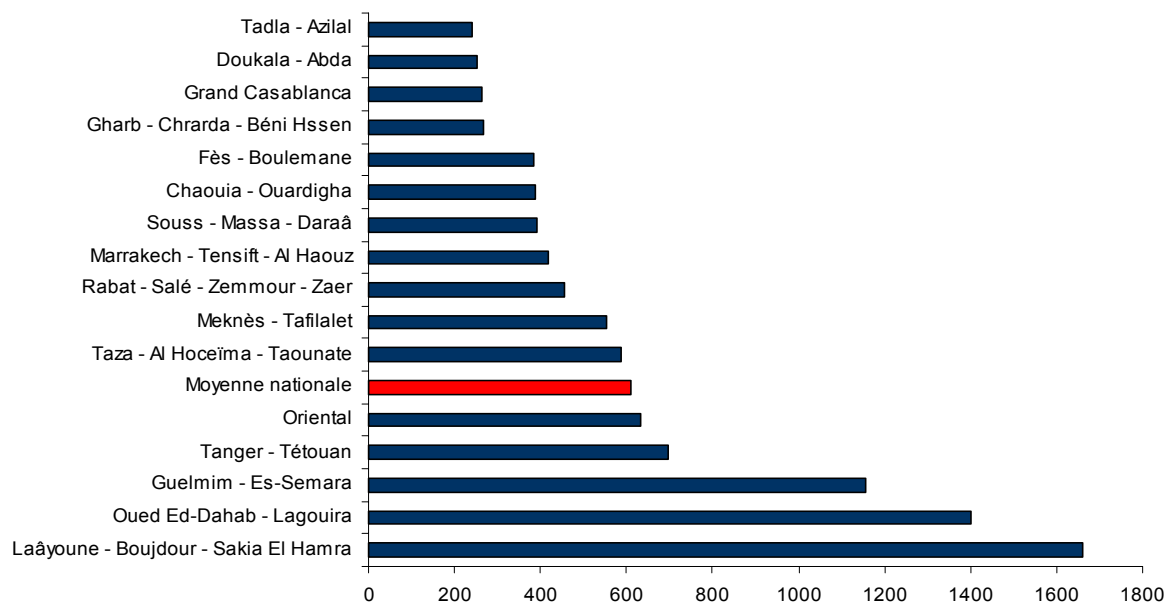
(en MDH)



Source : TGR, 2009

Graphique 3.1.4 Les investissements par habitant de l'Etat selon les régions en 2009

(en DH)



Source : TGR, 2009

L'examen des disparités régionales en matière d'investissement conduit aux constats suivants :

- huit régions bénéficient d'un volume d'investissements supérieur à la moyenne nationale. Les régions à faible poids démographique voient leur classement s'améliorer avec la prise en considération de cette dimension, notamment les régions du sud ;
- par contre, les régions qui bénéficient davantage d'investissements que la moyenne nationale ne sont pas concentrées dans une même zone ;
- les régions qui se trouvent dans les zones d'influence des trois agences de développement régional profitent plus que la moyenne nationale, ce qui montre une synergie des efforts ;
- le classement de la région de Rabat reflète l'effort qui y a été déployé ces dernières années.

1.2 L'approche sectorielle

Les politiques sectorielles engagées sont des politiques qui visent la promotion non pas d'un secteur économique stricto sensu, mais plutôt par référence à des domaines d'intervention de l'Etat. Ainsi, elles regroupent aussi bien les politiques industrielles, agricoles ou touristiques que des politiques pour l'emploi ou la solidarité nationale. Bien qu'elles ne procèdent pas d'une logique territoriale, elles ne peuvent être réalisées sans un ancrage territorial plus au moins important selon la politique en question. A titre d'exemple, la politique agricole, de par sa nature, a un ancrage territorial plus marqué que celui des autres politiques sectorielles.

L'impact des politiques sectorielles sur le développement régional passe par le déploiement territorial de services publics et d'infrastructures socio-économiques. Ce déploiement est le résultat d'un arbitrage entre le principe de l'équité et celui de l'efficacité. Le premier principe suppose une égalité d'accès aux services publics et nécessite d'agir sur leur localisation pour réduire les distances les séparant des usagers. Cependant, sa mise en application se heurte au principe d'efficacité car la dispersion spatiale des infrastructures n'est pas toujours optimale, en particulier s'agissant de celles dont la production se caractérise par d'importantes économies d'échelle⁵⁵. De même, cet arbitrage se décline différemment selon la politique sectorielle en question. Pour les politiques sociales, le principe d'équité l'emporte souvent sur celui de l'efficacité. Alors que pour les politiques économiques, l'arbitrage est souvent en faveur de l'efficacité.

La multitude de politiques sectorielles ne permet pas une analyse exhaustive. Les politiques présentées dans ce chapitre sont donc celles qui jouent un rôle important dans la réduction des inégalités régionales en matière de répartition des lieux de production de la richesse et celles qui contribuent au renforcement de l'égalité des chances spatiales des citoyens.

a. Les secteurs sociaux

La politique de santé

Dans ce domaine, il existe un principe d'aménagement du territoire largement reconnu et visant à respecter l'arbitrage entre l'égalité d'accès et l'efficience : une offre diversifiée de soins de proximité (soins ambulatoires, hospitalisation de premier niveau, services d'urgence) doit être garantie, alors que les activités sanitaires les plus sophistiquées sont concentrées dans des établissements de haut niveau dans les grandes agglomérations. S'inspirant de ces principes, le Département de la Santé

⁵⁵ Ainsi, il est possible de réduire dans une grande mesure la distance séparant les usagers des Etablissements de Soins de Santé de Base, mais celle qui les sépare des Centres Hospitaliers Universitaires ne pourra l'être que dans une moindre mesure.

centralise les grandes structures dans les grandes villes et assure des soins de proximité dans les villes de taille moyenne et dans le milieu rural.

Apprécier l'équité d'un système de santé dépend davantage du temps d'accès aux équipements que du nombre de lits ou de médecins par habitant. C'est d'ailleurs pour répondre à ce souci que le Département de la Santé s'est lancé depuis quelques années déjà dans l'élaboration de la Carte Sanitaire. Celle-ci a pour objet la planification et la régulation de l'offre de soins publics et privés sur l'ensemble du territoire national en vue d'une meilleure accessibilité aux soins de santé.

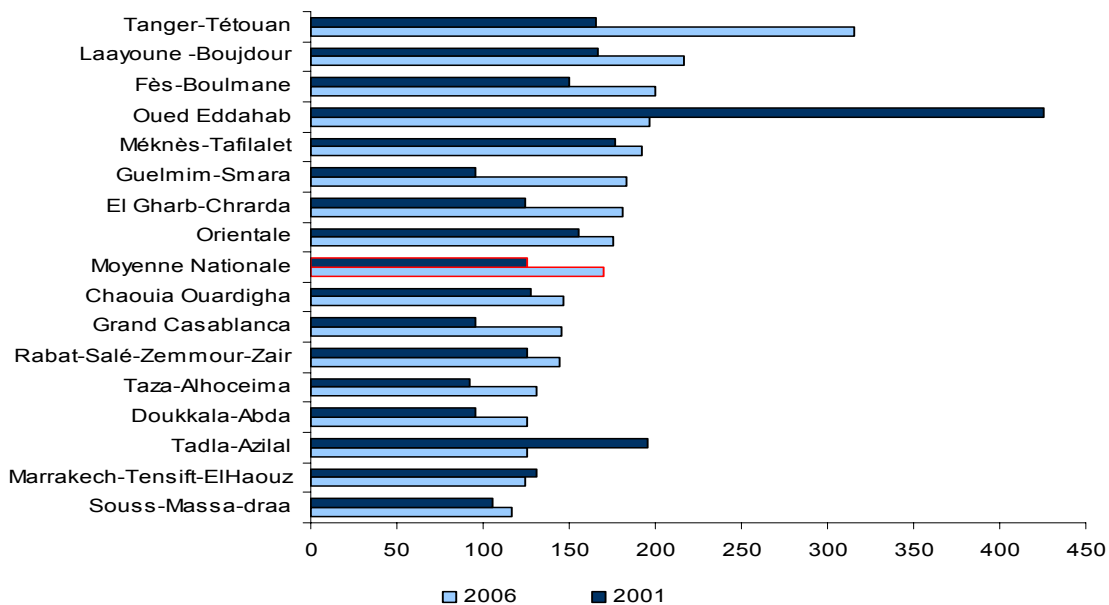
Pour corriger les dysfonctionnements qui caractérisent le système, le Ministère de la Santé s'est doté de la stratégie 2008-2012. Celle-ci vise principalement à assurer l'équité de l'offre de soins entre régions et entre le milieu rural et urbain et à faciliter l'accès aux soins pour les plus démunis notamment pour la population rurale.

Malgré le fait que les mécanismes de couverture médicale procèdent d'une logique de solidarité basée sur le ciblage des pauvres, le Maroc a mis en place la RAMED qui relève aussi d'une logique de redistribution territoriale. En effet, cette couverture s'adresse en priorité au monde rural et aux résidents des communes dont le taux de pauvreté est supérieur à 30%.

La réalisation de l'équité en matière d'accès aux soins nécessite aussi bien l'extension du réseau des établissements de soins, qu'une couverture plus importante en personnel soignant, sans oublier l'approvisionnement des hôpitaux en équipements et en médicaments. Ainsi, aussi bien les dépenses d'investissement que celles de fonctionnement comptent-elles pour l'atteinte de cet objectif.

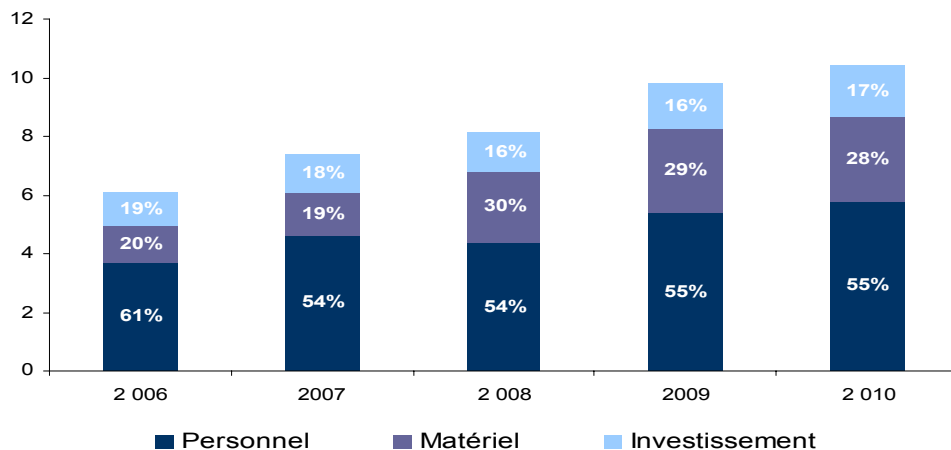
Le Ministère de la Santé est l'un des rares départements à s'être doté de comptes nationaux (les Comptes Nationaux de la Santé), permettant la compilation d'informations précises sur le financement du secteur. Les « Comptes Nationaux de la Santé » de 2006 indiquent que la santé a coûté 30.6 MMDH soit 5.3% du PIB, l'Etat contribuant pour 6.5 MMDH (21%) contre 17 MMDH pour les ménages (57%) et 5.2 MMDH pour les systèmes de couverture médicale (17%). Ces comptes nous permettent aussi d'évaluer les disparités régionales des dépenses du Ministère. L'analyse des dépenses globales (hors CHU, Instituts et Laboratoires Nationaux et Administration Centrale) par habitant et par région (Graphique 3.1.5) pour 2006, montre des disparités assez importantes.

Graphique 3.1.5 : Dépenses de santé par habitant en 2001 et 2006 (en DH)



Source : Comptes nationaux de la Santé, 2006

Graphique 3.1.6 : Budget du Ministère de la Santé en 2006 et 2010 (en MMDH)



Source : Lois de finances, 2006-2010

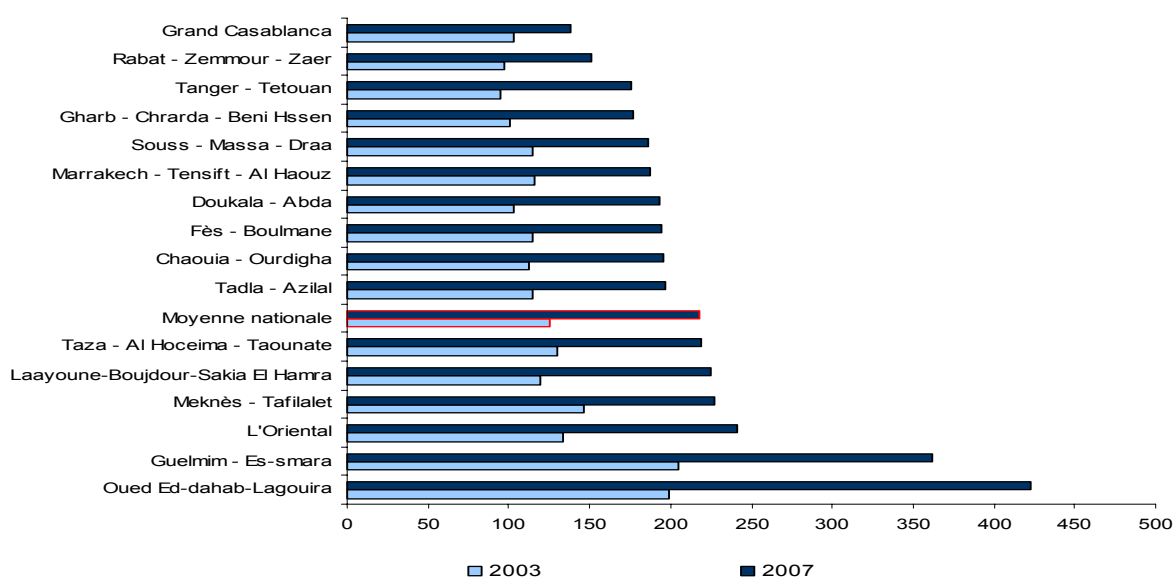
Le budget du Ministère de la Santé s'élève à 10.4 MMDH pour 2010, en croissance moyenne de 15% entre 2007 et 2010, et représente 4.7% du Budget Général de l'Etat en 2010. Il se répartit à hauteur de 17% au titre des crédits d'investissement, de 28% correspondant au chapitre matériel et de 55% pour les charges salariales (Graphique 3.1.6). Malgré la prépondérance de cette rubrique, de nombreux dispensaires restent inactifs faute de personnel soignant.

La politique d'éducation

Les mêmes principes d'égalité et d'équité s'appliquent en matière d'éducation. Les offres d'éducation primaire et secondaire sont établies sur la base d'un maillage assez fin pour garantir l'égalité d'accès. Par contre, l'implantation des formations supérieures se fait dans les grandes villes pour des raisons d'efficacité, d'autant plus que l'attribution d'aides financières aux étudiants éloignés pourrait résoudre la question de l'équité de la répartition territoriale des unités d'enseignement supérieur.

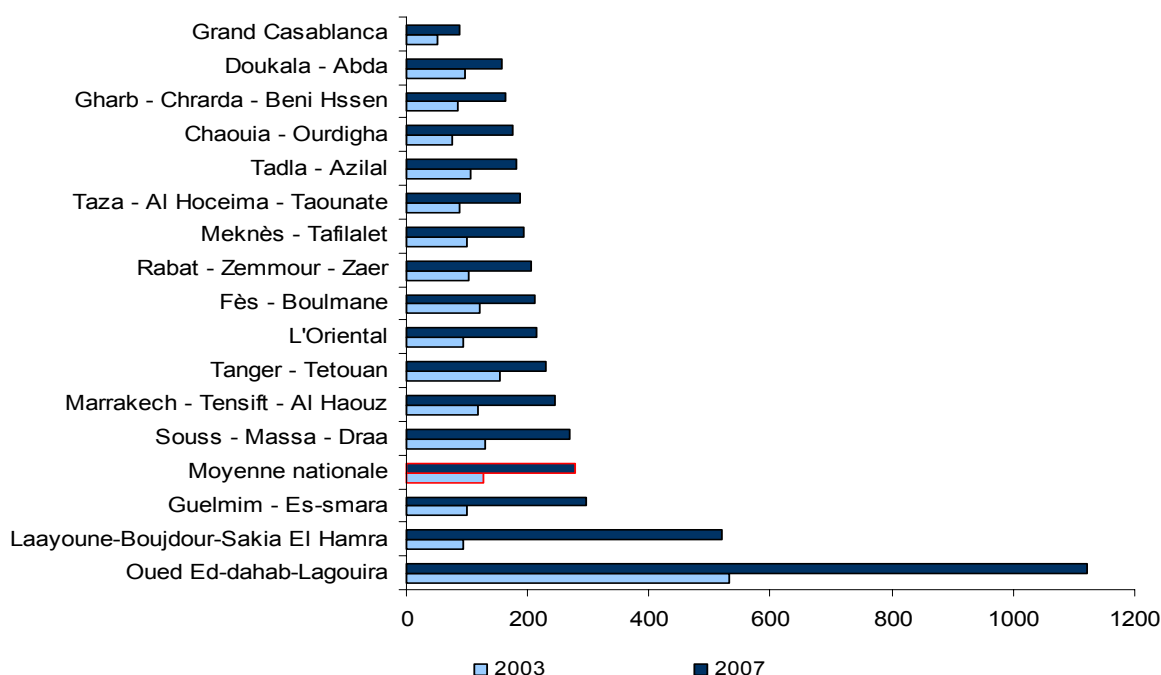
Les subventions d'exploitation et d'investissement par élève accordées aux Académies Régionales de l'Éducation et de la Formation (AREF), entre 2003 et 2007, montrent que les régions bénéficiaires sont à la fois celles du sud et les régions les plus pauvres, notamment Tadla-Azilal, Chaouia-Ouardigha et Doukkala-Abda. Une forme de discrimination positive semble s'opérer par ce biais. Toutefois, il est important de noter que les ressources accordées aux AREF se sont renforcées dans toutes les régions (Graphiques 3.1.7 et 3.1.8).

Graphique 3.1.7 : Subventions d'exploitation par élève en 2003 et 2007 (en DH)



Source : Département de l'Enseignement Scolaire, 2007

Graphique 3.1.8 : Subventions d'investissement par élève en 2003 et 2007 (en DH)



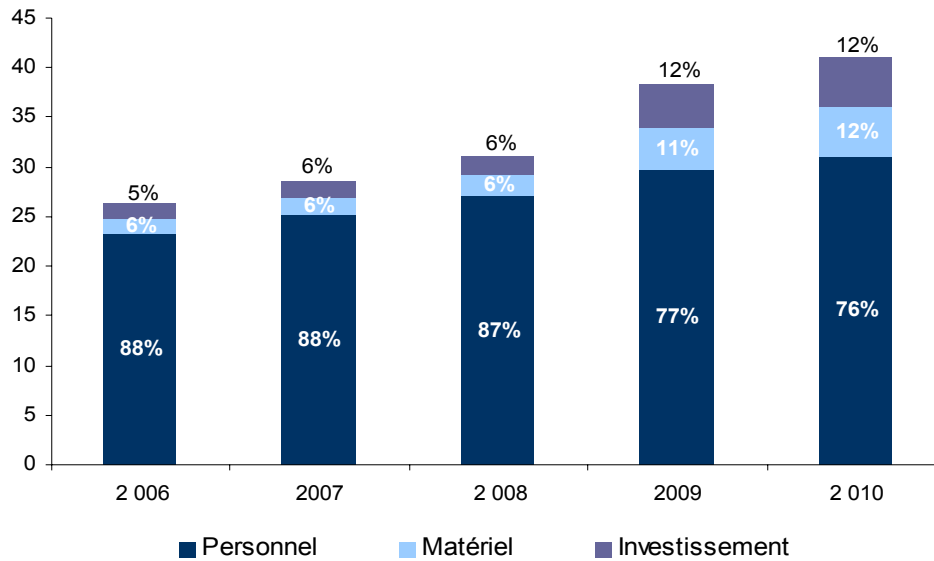
Source : Département de l'Enseignement Scolaire, 2007

Pour accompagner le programme d'urgence, initialement décliné afin de répondre aux insuffisances constatées dans la réalisation de certains objectifs de la Charte Nationale de l'Éducation et de la Formation mise en place en 2000, les crédits budgétaires accordés au Ministère de l'Éducation, de l'ordre de 41 MMDH en 2010, ont connu une croissance importante depuis la mise en place du programme en 2009 (23% en 2009 et 7% en 2010). Cette hausse a bénéficié aux dépenses d'investissement⁵⁶ (une croissance de 12% en 2010 et 122% en 2009) et à celles du matériel (12% en 2010 et 114% en 2009) (Graphique 3.1.9).

Il est à noter que ce programme prévoit d'étendre la capacité d'accueil dans l'enseignement obligatoire par la construction de 2500 salles de classes dans le primaire entre 2009 et 2012, dont 1700 en milieu rural, ainsi que la construction de 720 collèges sur la même période, dont 80% dans le monde rural. Il est également prévu de construire 650 internats dans le monde rural, soit 73.000 lits supplémentaires, et de mettre à disposition des élèves 650 bus scolaires.

⁵⁶ Taux de consommation de 66% en 2008.

Graphique 3.1.9 : Budget de l'Enseignement Scolaire entre 2006 et 2010 (en milliers de DH)



Source : Lois de Finances, 2006-2010

b. Les secteurs économiques

Le secteur des transports et de l'équipement

Promouvoir le développement régional repose également sur le désenclavement et l'intensification des connexions entre les villes. L'existence d'un réseau routier efficace permet non seulement d'accroître l'attractivité des régions, mais également d'assurer la cohésion territoriale et de lutter contre la pauvreté en permettant aux populations enclavées d'accéder équitablement à la fois aux services sociaux de base et aux marchés pour écouler leur production.

Le réseau routier au Maroc s'est considérablement amélioré, bien que sa répartition entre routes nationales, régionales et provinciales est restée stable entre 2001 et 2008. Malgré les efforts continus déployés pour son extension et sa maintenance, sa densité demeure relativement modeste (2,1 km pour 1000 habitants) et le retard semble plus prononcé dans le monde rural.

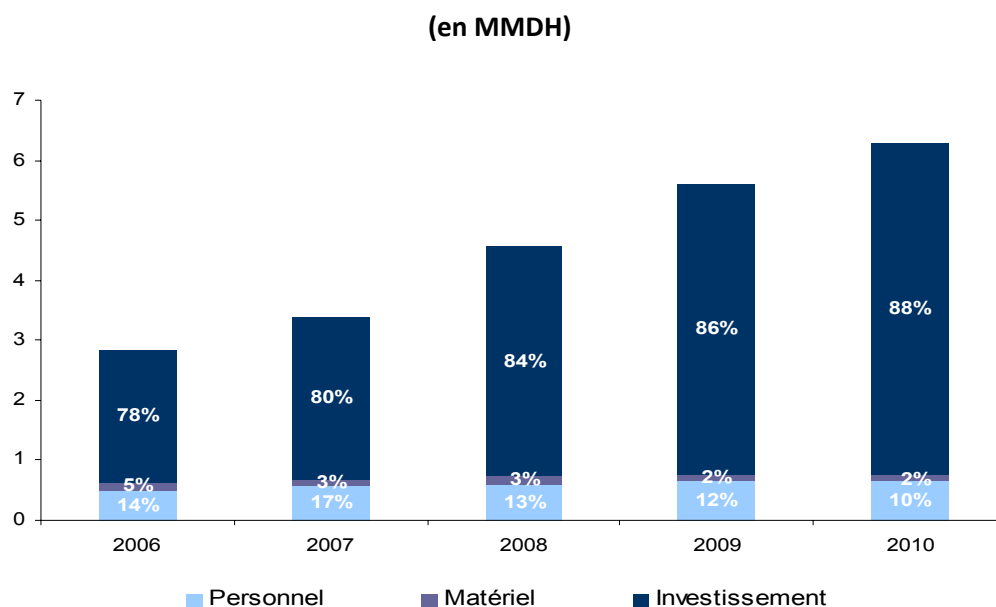
Actuellement, un ensemble de projets sont programmés dans ce secteur et qui auront un plus grand impact en matière de développement régional. Il s'agit notamment de la rocade méditerranéenne qui relie les villes de Tanger et Saïdia, du Programme National des Routes Rurales (PNRR II) et de la stratégie nationale pour le développement de la compétitivité logistique.

L'examen des dépenses de l'Etat selon la nomenclature fonctionnelle⁵⁷ de 2008 montre que les dépenses en « Routes et transport routier » ont atteint 1.1MMDH (dont 20MDH de fonctionnement), contre 0.7MMDH en 2007. Le budget mis à la disposition du Ministère de l'Équipement et des

⁵⁷ Cette nomenclature retrace les dépenses consacrées à une fonction, quelque soit le département qui l'a initié. Dans le cas des routes, par exemple, le Ministère de l'Agriculture prend aussi en charge la construction de certains tronçons de routes rurales.

Transports s'élève à 6.2MMDH en 2010, dont 88% sont consacrés à l'investissement⁵⁸. Entre 2007 et 2010, il s'est accru de 22% en moyenne par an (Graphique 3.1.10).

Graphique 3.1.10 : Budget du Ministère de l'Équipement et des Transports entre 2006 et 2010



Source : Lois de Finances, 2006-2010

La politique industrielle

Le Pacte National pour l'Émergence Industrielle est le nouveau cadre de développement des activités industrielles, dont celles liées à l'Offshoring. La déclinaison régionale du Programme Émergence vise la création de pôles industriels régionaux, permettant ainsi le renforcement du potentiel industriel des différentes régions à travers la définition de projets structurants. Ces pôles régionaux sont concrétisés par la création de nouvelles plateformes industrielles intégrées (P2I), destinées à soutenir l'attractivité de l'économie nationale.

Le Pacte Émergence est caractérisé par une couverture du territoire national plus étendue que celle des politiques industrielles précédentes. De plus, il a largement profité des expériences marocaines et internationales dans ce domaine qui ont montré que l'implantation des entreprises ne dépend pas des avantages fiscaux mais de la disponibilité des infrastructures, de la logistique adéquate et de la proximité des marchés.

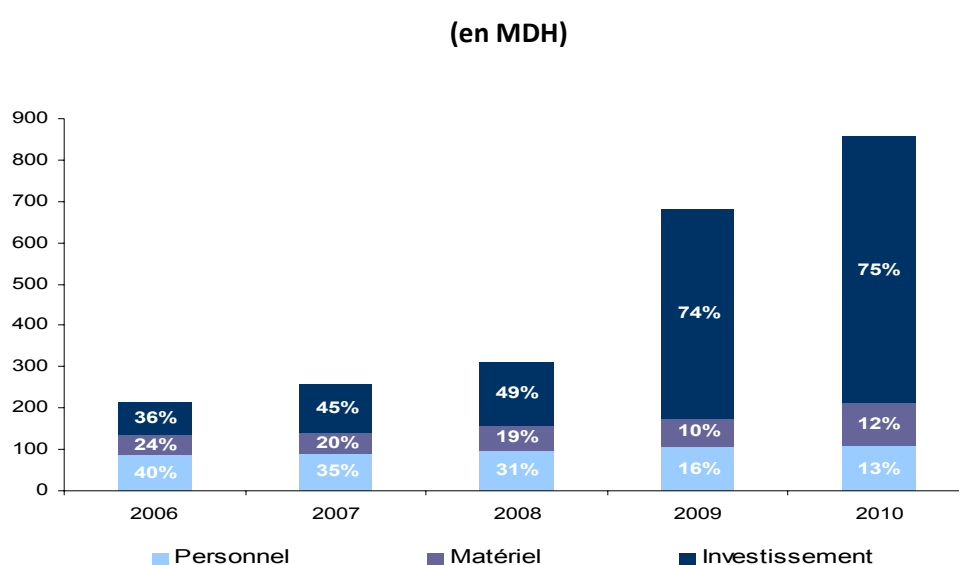
De ce fait, la sélection des sites d'implantation des plateformes industrielles intégrées (P2I) dépend de plusieurs critères dont l'existence d'un bassin d'emploi répondant aux besoins de l'industrie en question, l'accessibilité logistique et la disponibilité d'une réserve foncière mobilisable. De tels

⁵⁸ Le taux de consommation en 2008 est de 64%.

critères qui sont à même de garantir le succès de la stratégie industrielle ne peuvent être remplis que par des concentrations urbaines d'une taille importante.

Selon le Pacte Emergence, le financement de cette nouvelle politique industrielle nécessitera 12.4 MMDH sur les sept prochaines années (2009-2015). Ce montant sera apporté à la fois par le Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies, l'Agence Marocaine de Développement des Investissements et l'Agence Nationale pour la Promotion des PME. Le budget alloué au Ministère de l'Industrie s'est accru de 173% entre 2008 et 2010, et la part consacrée à l'investissement est de l'ordre de 56% du budget du département⁵⁹, contre 27% pour les charges salariales et 17% au matériel (Graphique 3.1.11).

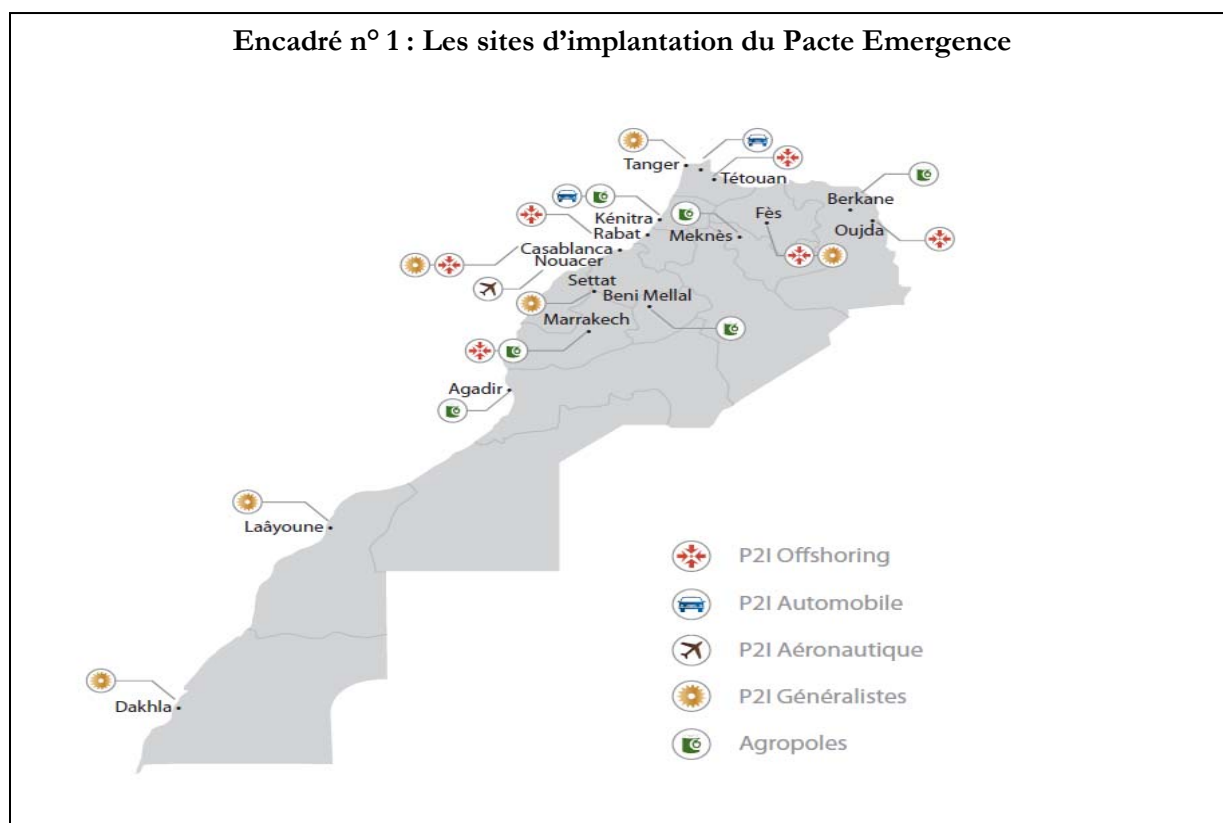
Graphique 3.1.11 : Budget du Ministère de l'Industrie et du Commerce entre 2006 et 2010



Source : Lois de Finances, 2006-2010

⁵⁹ Consommé à hauteur de 68% en 2008.

Encadré n° 1 : Les sites d'implantation du Pacte Emergence



La politique agricole

Le « Plan Maroc Vert » (PMV) représente actuellement le nouveau cadre d'action de la politique agricole. Il comprend deux piliers : le premier vise le développement d'une agriculture moderne à travers un investissement industriel à haute productivité ; le deuxième, à caractère, social vise l'augmentation du revenu agricole par l'amélioration de la productivité des agricultures vivrières.

Ce plan constitue une stratégie à vocation régionale par excellence. En effet, sa mise en œuvre a nécessité l'élaboration de plans spécifiques à chaque région, prenant en compte les caractéristiques climatiques et géographiques. C'est ainsi que seize plans ont été réalisés, partant à chaque fois d'un diagnostic des forces et des faiblesses du secteur dans les régions ciblées. Le PMV permet ainsi un cadrage total du territoire. Il s'agit là d'une nouvelle démarche en rupture avec le cadre d'action adopté auparavant par le Ministère et qui était basé sur une notion de territoire-projet en lien avec les bassins hydrauliques.

Les plans régionaux portent à la fois sur l'augmentation des niveaux de production des différentes filières identifiées, sur l'amélioration de la qualité et des conditions de commercialisation de la production, de même que sur des préoccupations sociales visant la lutte contre la pauvreté et l'exode rural.

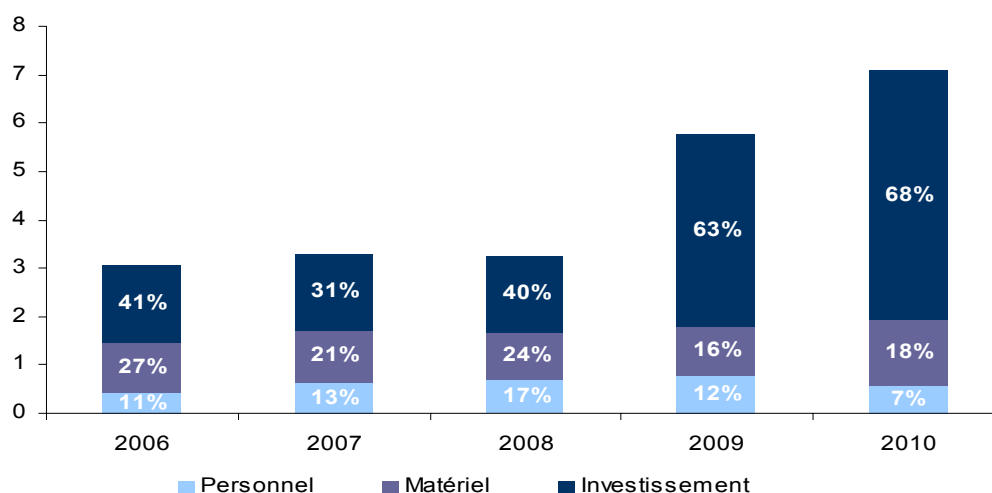
Afin de permettre une plus grande intégration régionale du secteur, six agropoles seront réalisés (dans le cadre du Plan Emergence). Le PMV s'est aussi fixé comme objectif d'améliorer, en quantité et en qualité, l'offre des matières premières agricoles destinées à la transformation.

La gouvernance du secteur a aussi été réformée pour faire face à ces nouveaux défis. Il s'agit notamment d'une refonte des prérogatives des services extérieurs visant davantage de déconcentration, la création de l'Agence de Développement Agricole pour la mise en œuvre du PMV et enfin la redéfinition des missions des Chambres d'Agriculture.

Un plan de financement du PMV a été défini à travers l'adoption par les pouvoirs publics d'un Cadre Pluriannuel de Financement 2009-2015, qui fixe le soutien public aux investissements à 66 MMDH sur cette période, sachant que le montant global des investissements qui doivent être mobilisés est de l'ordre de 121.25 MMDH. Le Ministère de l'Agriculture a été doté dans la loi de finances de 2010 de 7.6 MMDH, soit une enveloppe en hausse de 20% contre 58% en 2009, année de mise en place du plan (Graphique 3.1.12). Cette hausse a bénéficié en particulier à l'investissement⁶⁰ dont la part dans les dépenses est passée de 40% en 2008 à 68% en 2010.

Graphique 3.1.12 : Budget du Département de l'Agriculture entre 2006 et 2010

(en MMDH)



Source : Lois de Finances, 2006-2010

2. LES MOYENS D'ACTION DU DEVELOPPEMENT REGIONAL

A la recherche d'une plus grande efficacité, l'Etat a tendance à recourir aux Entreprises Publiques (EP) pour la réalisation de ses investissements et à une démarche de plus en plus participative à travers des programmes nationaux qui impliquent aussi bien les CL que les Entreprises Publiques.

⁶⁰ Exécuté à 69% en 2008.

Une autre composante des interventions de l'Etat cible directement le développement des régions, à travers l'action des trois Agences de Développement Régionales que sont l'Agence du Nord, du Sud et de l'Oriental.

2.1 Les entreprises publiques

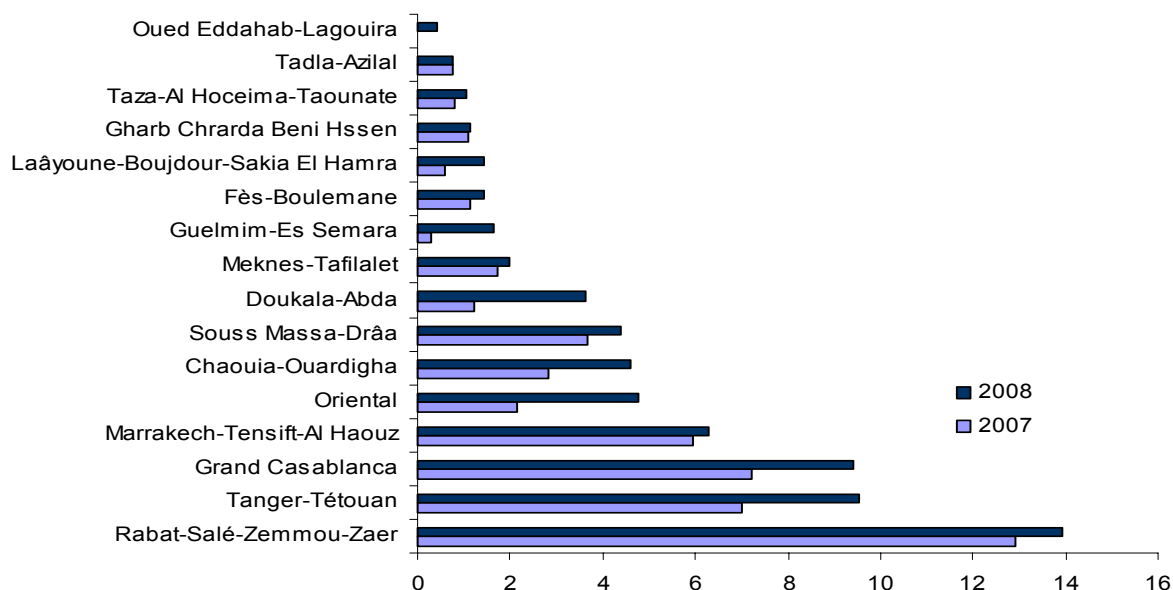
Les investissements des EP jouent un rôle capital, puisqu'ils contribuent notamment à réduire les disparités spatiales en matière de dotation en infrastructures de base (ONE, ONEP, etc.). En effet, la contribution des Entreprises Publiques dans l'investissement public n'a cessé de se renforcer passant de 45% en 2001 à 60% en 2009. Cette tendance à privilégier l'investissement des Entreprises Publiques s'explique par la gestion plus efficiente de ces dernières. Ainsi, le taux de réalisation de leurs investissements a atteint 91% en 2008 alors que celui des départements ministériels est de l'ordre de 73%.

2.1.1 Vue d'ensemble

En 2008, le portefeuille public, composé d'Etablissements Publics (256) et de sociétés réparties entre Sociétés d'Etat (107), Filiales Publiques (106) et Sociétés mixtes (247), comptait 716 entités. Le total de leurs investissements s'est élevé à 66,5 MMDH en 2008, soit une progression de 33,5% par rapport aux 50 MMDH enregistrés en 2007, ou encore de 270% comparativement aux 18 MMDH de 1999. Le taux de réalisation de ces investissements s'est établi à 91% pour l'année 2008, soit une amélioration de plus de 12% par rapport à celui de 78,7% enregistré en 2007. Les prévisions pour les années 2009 et 2010 font état de montants globaux de 84,9 et de 111 MMDH respectivement.

Au cours des années 2007 et 2008, ces investissements ont concerné l'ensemble des régions, comme l'illustre le graphique 3.2.1, bien que leur répartition ne fût pas homogène. En effet, on distingue assez nettement qu'une partie significative de ces investissements s'est concentrée au niveau de trois régions (Rabat-Salé-Zemmour-Zaër, Tanger-Tétouan et le Grand Casablanca), tandis que huit régions en ont reçu en moyenne annuelle moins de 1 MMDH.

Graphique 3.2.1 : Investissements des Etablissements publics : répartitions régionales en 2007 et 2008 (en MMDH)



Source : Ministère de l'Economie et des Finances, 2008

2.1.2 Déclinaison sectorielle

Les données présentées ici couvrent trois domaines clés : les transports et infrastructures, la production et la distribution d'eau et d'électricité ainsi que l'habitat et l'urbanisme. Ces données ne sont pas exhaustives. Elles concernent cependant les principaux intervenants, dont les investissements représentaient, en 2008, plus de 62% de ceux de l'ensemble des Entreprises Publiques. Ils totalisent, en outre, plus de 94% des investissements destinés aux trois domaines considérés, et leurs structures renseignent donc sur la nature des actions menées. Ces investissements ont atteint 41.36 MMDH en 2008, et les prévisions budgétaires et estimations pour 2009 et 2010 s'établissent à respectivement 50 et 52 MMDH.

Au cours de la période 2008-2010, les investissements réalisés et prévus devraient s'élever à 54.61 MMDH en matière de transports et infrastructures, à 52.32 MMDH pour la distribution d'eau et d'électricité, et à 36.60 MMDH pour l'habitat et l'urbanisme. Il convient de noter que certains de ces investissements entrent dans le cadre de la contribution des Entreprises Publiques à certains programmes spécifiques, à l'instar de la participation de l'Office National de L'Eau Potable dans le PNAL (Programme National d'Assainissement Liquide), ou celle de la Caisse pour le Financement Routier dans la seconde phase du PNRR (Programme National des Routes Rurales).

Transport et Infrastructures

Les investissements dans ce domaine sont déterminants pour le développement du pays puisqu'ils permettent de renforcer la composante logistique et de favoriser les échanges. Les principaux intervenants dans ce domaine sur la période allant de 2008 à 2010 sont :

- Office National des Chemins de Fer (ONCF) : pour l'année 2008, les investissements se sont élevés à 3,904 MMDH, et ont notamment concerné les lignes ferroviaires Tanger-Port Méditerranée et Taourirt-Nador. Pour les années 2009 et 2010, les montants prévus atteignent respectivement 5,000 et 7,560 MMDH, entrant pour partie dans le cadre du Contrat programme Etat-ONCF pour 2010-2015.
- Société Autoroutes du Maroc (ADM) : les investissements engagés en 2008 ont atteint 5,281 MMDH, et le réseau réalisé par la société atteignait 916 kilomètres à fin janvier 2009. Pour les années 2009 et 2010, les prévisions budgétaires s'élèvent à respectivement 6,715 et 6,801 MMDH, dans le cadre du Contrat programme Etat-ADM visant la réalisation d'un linéaire global de 1830 kilomètres à l'horizon 2015.
- Caisse pour le Financement Routier (CFR) : la Caisse a investi 1,524 MMDH au titre de l'année 2008, et les prévisions atteignent 1,216 MMDH pour l'année 2009 et 1,759 MMDH pour l'année 2010.
- SODEP (Marsa Maroc) : le total des investissements réalisés en 2008 était de 0,524 MMDH, et ceux prévus pour les années 2009 et 2010 s'élèvent respectivement à 0,414 et à 0,402 MMDH. Ils sont consacrés principalement à l'acquisition d'équipements et au développement d'infrastructures dans les ports de Casablanca, Nador, Jorf Lasfar, Laâyoune et Agadir.
- Agence Nationale des Ports (ANP) : l'Agence a investi 1,074 MMDH en 2008, et a prévu des montants de 0,664 MMDH pour 2009 et 0,609 MMDH pour 2010. Ces investissements concernent essentiellement le port de Casablanca.
- Office National des Aéroports (ONDA) : les investissements réalisés en 2008 s'élevaient à 1,584 MMDH, et ceux prévus pour 2009 et 2010 sont respectivement de 1,881 et 2,269 MMDH. Ils visent principalement à développer et à moderniser la quasi-totalité des aéroports nationaux.
- Groupe Royal Air Maroc (RAM) : le Groupe a réalisé en 2008 un investissement de 1,019 MMDH, et les prévisions pour 2009 et 2010 s'élèvent respectivement à 1,978 et 2,412 MMDH. Ces investissements sont essentiellement destinés à l'acquisition d'appareils pour renouveler la flotte. Il est à noter qu'un projet visant à développer la desserte aérienne domestique à été initié durant l'année 2009 avec la création de la filiale RAM Express qui devra réaliser à cet effet un programme d'investissement de 1,2MMDH.

Production et distribution d'eau et d'électricité

Les principaux intervenants sont les suivants :

- Office National de l'Electricité (ONE) : les investissements de l'ONE au titre de l'année 2008 se sont élevés à 9,977 MMDH, et ceux prévus pour les années 2009 et 2010 sont respectivement de 11,857 et 9,970 MMDH. Ils visent globalement le renforcement des capacités de production, du réseau de transport et des interconnexions avec les pays voisins, ainsi que le développement des énergies renouvelables. Il est à noter que ces investissements incluent ceux liés à la composante PERG.
- Office National de l'Eau Potable (ONEP) : les investissements réalisés en 2008 s'élevaient à 3,876 MMDH en 2008, et ceux prévus pour les années 2009 et 2010 sont de 4,241 MMDH et de 4,118 MMDH. Le programme d'investissement de l'Office vise à améliorer les infrastructures en milieu urbain, à généraliser l'accès à l'eau potable en milieu rural et à la poursuite de l'action dans le secteur de l'assainissement liquide.
- Régies de Distribution : les investissements ont atteint 1,745 MMDH en 2008, et totalisent respectivement 3,192 MMDH et 3,350 MMDH pour les prévisions relatives aux années 2009 et 2010. Les investissements réalisés ont concerné le développement des infrastructures de

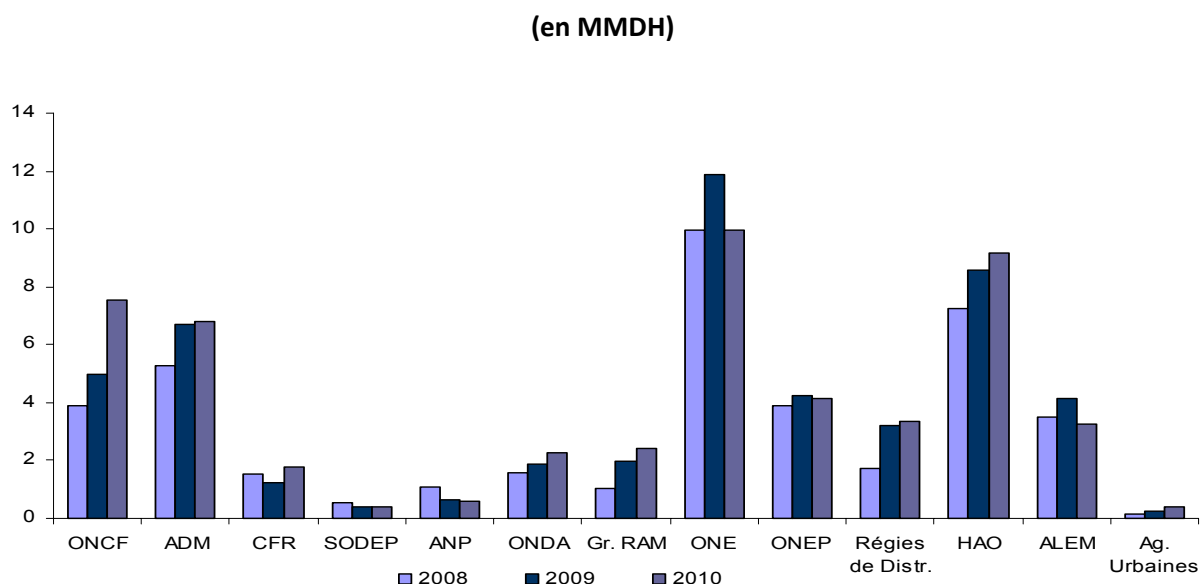
base (stations d'épuration, capacités de stockage d'eau potable, postes de livraison d'électricité..) et des réseaux, ainsi que l'acquisition de moyens d'exploitations.

Habitat et urbanisme

L'action des pouvoirs publics dans ce domaine est principalement menée à travers les investissements du Holding d'Aménagement Al Omrane (HAO), de l'Agence de Logements et d'Equipements Militaires (ALEM) et des Agences Urbaines :

- Holding Al Omrane (HAO) : l'investissement du Groupe au titre de l'année 2008 en matière d'accès à l'habitat social et de lutte contre l'habitat insalubre, portant sur un nombre total de 169 533 logements, s'est élevé à 7,219 MMDH. Au titre des années 2009 et 2010, le groupe prévoit des montants respectifs de 8,564 MMDH (pour un nombre total de logements de 179 254 unités), et de 9,064 MMDH.
- ALEM : impliquée dans un programme de construction de 80 000 logements sociaux au profit du personnel civil et militaire de l'Administration de la Défense Nationale, cette agence a réalisé un investissement de 3,482 MMDH au titre de l'année 2008. Les prévisions pour les années 2009 et 2010 atteignent respectivement 4,162 MMDH et 3,240 MMDH.
- Les Agences Urbaines : elles ont investi 0,748 MMDH en 2008 et les prévisions pour 2009 et 2010 s'élèvent respectivement à 0,721 MMDH et 1,771 MMDH.

Graphique 3.2.2 : Investissements des principales Entreprises Publiques entre 2008 et 2010



Source : Ministère de l'Economie et des Finances, 2010

2.2 Les programmes nationaux à vocation territoriale

Ces programmes jouent un rôle important en matière de développement régional. Ils font appel à l'intervention de plusieurs acteurs (les EP, les départements ministériels concernés et les CL). Toutefois, ces programmes ne sont ni initiés, ni principalement financés par les CL, bien qu'elles y soient souvent associées selon des modalités variables. Les CL participent aux financements de ces

Programmes dans des proportions variables allant de 15% à 25%. Les apports les plus importants proviennent du Budget Général de l'Etat, de Fonds Spéciaux, d'EP, des populations bénéficiaires ou encore de la coopération internationale.

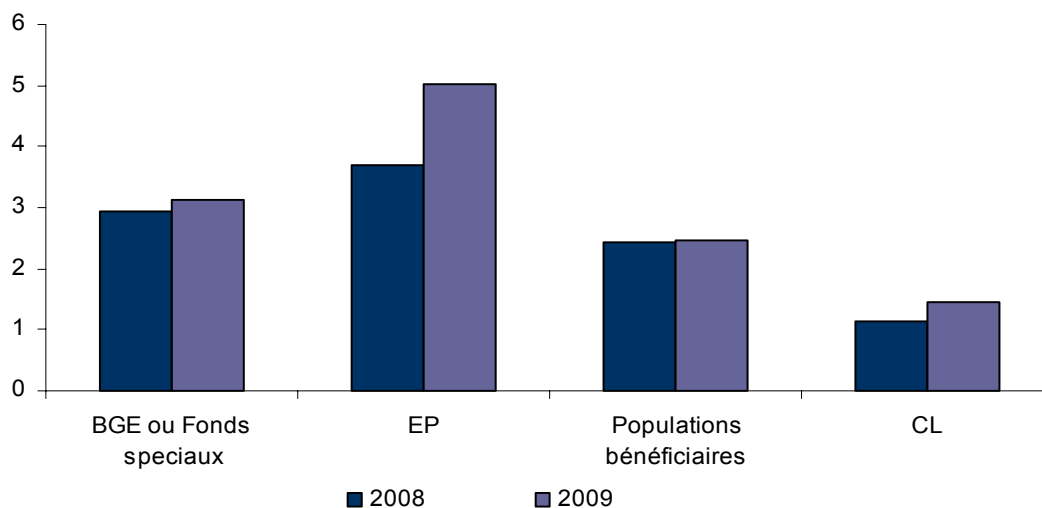
C'est le cas, par exemple, du Programme d'Electrification Rurale Globale (PERG). Il est supporté à hauteur de 55% par l'ONE, de 20% par les Collectivités locales concernées, dont une partie significative des ressources provient des transferts de l'Etat, et de 25% par les bénéficiaires.

Les principaux programmes transversaux ciblent soit le milieu rural soit le milieu urbain, et visent notamment le développement des infrastructures de base. Concernant le milieu rural, il s'agit du Programme d'Electrification Rurale Globale (PERG), du Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau Potable des Populations Rurales (PAGER), de la seconde phase du Programme National des Routes Rurales (PNRR 2) ainsi que du Programme d'Accès Généralisé aux Télécommunications (PACTE). Pour le milieu urbain, il s'agit du Programme Villes Sans Bidonvilles (VSB) et du Programme National d'Assainissement Liquide (PNAL).

Les investissements et coûts cumulés de l'ensemble de ces programmes ont atteint environ 10,200 MMDH en 2008. Pour l'année 2009, le montant des investissements, calculés à partir de moyennes annuelles lorsque les détails de certains programmes sont indisponibles, devraient s'élever à environ 12,060 MMDH.

Graphique 3.2.3 : Financement des Programmes : décomposition pour 2008 et 2009

(en MMDH)



Source : Lois de Finances, 2008-2009

Au cours des années 2008 et 2009, les montants cumulés de l'ensemble de ces programmes ont été supportés à hauteur de 39% par les EP, 27% par le Budget Général de l'Etat ou par les Comptes Spéciaux du Trésor, 22% par les populations bénéficiaires et 12% par les CL.

Programme d'Electrification Rurale Globale (PERG)

Le financement global du PERG est supporté à hauteur de 55% par l'ONE, 20% par les Collectivités locales concernées et 25% par les populations ciblées. Il a permis l'électrification de 4266 villages en 2007 et de 2780 villages en 2008. Au total, 268 115 foyers en ont bénéficié. En 2009, l'électrification devait concerner 3030 villages supplémentaires pour un total de 119 900 foyers. En matière d'investissements, les réalisations au titre des années 2007 et 2008 se sont respectivement élevées à 2,212 MMDH et 1,943 MMDH. Pour 2009, année de clôture des marchés liés au PERG, l'investissement devrait atteindre 2,100 MMDH.

Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau Potable des Populations Rurales (PAGER)

Le PAGER est financé à hauteur de 80% à partir du Budget Général de l'Etat, de 15% par les CL concernées et de 5% par les bénéficiaires. Il a permis de faire accéder à l'eau potable, durant les années 2007 et 2008, une population additionnelle de respectivement 1 095 900 et 271 600 habitants. Les investissements relatifs à ce Programme se sont élevés à 1,090 MMDH en 2007 et 1,460 MMDH en 2008. Pour les années 2009 et 2010, les investissements prévus sont de 1,362 et 1,274 MMDH, ce qui portera le taux d'accès à l'eau potable de la population rurale à 91% au niveau national.

Programme National des Routes Rurales (PNRR 2)

Le financement de ce Programme est assuré à hauteur de 31% par le Fonds Spécial Routier et le Budget Général de l'Etat, de 54% par des emprunts contractés par la Caisse pour le Financement Routier et de 15% par les Collectivités locales. L'objectif du Programme est de porter le rythme de réalisation de 1500 à 2000 kilomètres par an, afin d'atteindre un total de 15 500 kilomètres correspondant à un taux d'accessibilité de 80% en 2012, et non pas en 2015 comme prévu initialement. A la fin de l'année 2008, les actions cumulées depuis le début du Programme en 2005 ont permis le lancement de la construction ou l'aménagement d'un linéaire de 5 547 kilomètres. En matière d'investissements, les réalisations de l'année 2008 se sont élevées à 1,780 MMDH. Pour la période de 2009 à 2012, l'investissement annuel moyen devrait se chiffrer à 1,935 MMDH.

PACTE : Programme d'Accès Généralisé aux Télécommunications

Le coût global du PACTE s'élève à 1,443 MMDH. Il vise à généraliser l'accès aux télécommunications à l'ensemble des zones rurales du Maroc au cours de la période allant de 2008 à 2011 et cible 9263 localités rurales regroupant une population d'environ 2 millions d'habitants. Les investissements prévus dans le cadre de ce Programme pour la période allant de 2008 à 2010 s'élèvent donc en moyenne annuelle à 0,360 MMDH.

Programme Villes Sans Bidonvilles (VSB)

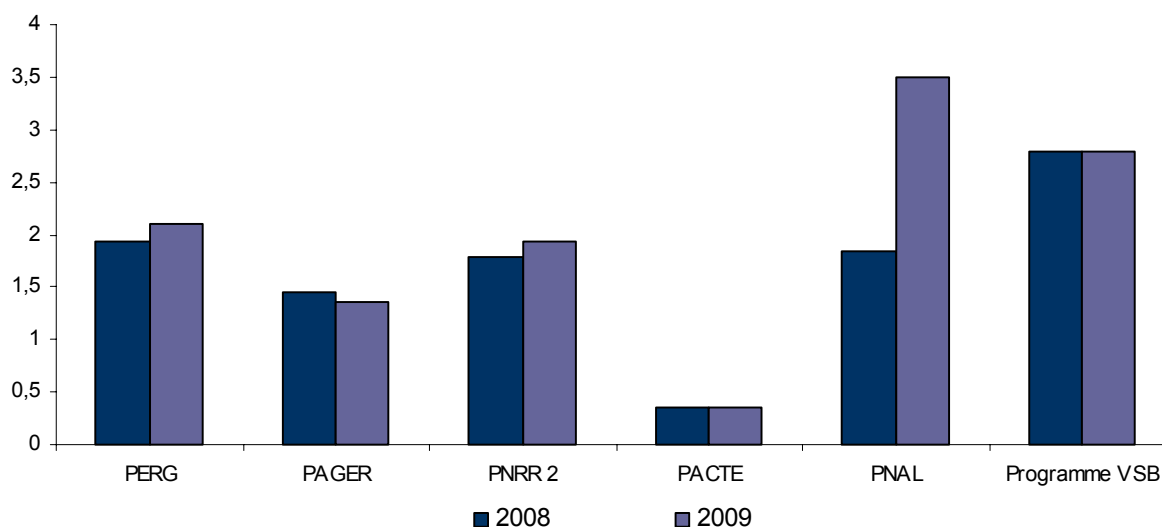
Le coût total du Programme VSB est de l'ordre de 25 MMDH, dont près de 10 Milliards à la charge de l'Etat à travers le Fonds Solidarité Habitat. Sa réalisation s'étend sur la période allant de 2004 à 2012 et concerne 1000 bidonvilles localisés dans 83 villes et regroupant 298 000 ménages. En fin d'année 2010, il est prévu que 63 villes seraient déclarées sans bidonvilles.

Programme National d'Assainissement Liquide (PNAL)

Le coût total de ce programme devrait avoisiner les 43 MMDH sur la période 2006-2020, pour des réalisations ciblant 260 villes et centres urbains. Il a pour objectifs de réduire de 60% la pollution par les eaux usées et d'atteindre un taux de raccordement de 80% en milieu urbain. Son financement serait couvert à hauteur de 30% par l'Etat et les Collectivités locales, et de 70% par les opérateurs (ONEP et Régies de distributions). En matière d'investissements, les réalisations ont atteint 1,850 MMDH en 2008, et devraient augmenter pour s'établir en moyenne à 3,5 MMDH entre les années 2009 et 2012.

Graphique 3.2.4 : Programmes d'investissements réalisés ou estimés pour 2008 et 2009

(en MMDH)



Source : Ministère de l'Economie et des Finances, 2009

2.3 Les agences de développement régional

Edifier une bonne gouvernance régionale revient à trouver une forme de coordination optimale entre les différents acteurs publics et privés de la région. Cette gouvernance exige une cohérence d'intervention à travers des projets régionaux associant l'ensemble des acteurs de la place. Pour y parvenir, l'institutionnalisation de la coordination via la création de structures dédiées, que sont les agences de développement, semble être une solution souvent adoptée.

Ces structures permettent une délégation partielle ou totale de la mission de promotion et de développement économique de la région. L'avantage est de garantir la durabilité dans la mise en œuvre des politiques régionales.

a. Rôles et objectifs

Conscient de l'importance de la croissance endogène de chaque région, le Maroc a entamé depuis les années 90 la mise en place d'agences de développement régional. Le territoire national est aujourd'hui doté de trois agences de développement économique pour trois grandes zones du pays à savoir l'Agence de l'Oriental, l'Agence du Sud et l'Agence du Nord.

Les périmètres d'action géographique des trois agences sont vastes et couvrent des zones regroupant plusieurs régions du Maroc ; par exemple, l'Agence du Sud a la responsabilité de près de 58% du territoire du pays. Dotées de la qualité d'établissement public et placées sous la tutelle du Premier Ministre, ces agences ont pour mission de faire de leurs zones des espaces développés, compétitifs et attractifs au niveau national et international.

L'Agence du Nord est la plus ancienne et fût créée en 1996. Elle a la responsabilité de deux régions du nord, à savoir Tanger-Tétouan et Taza-Al Hoceima-Taounate. Sa mission fondamentale est d'assurer le développement et la mise à niveau du Nord du pays. Cette agence joue également le rôle de coordination et d'animation institutionnelle.

L'Agence du Sud, dont le périmètre d'activité couvre toutes les régions du Sud (Guelmim-Es-Semara, Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra, et Oued Ed-Dahab-Lagouira), a été mise en place en 2002 après le discours de Sa Majesté Mohammed VI. Ses missions sont d'étudier et de proposer des stratégies de développement, de fédérer les efforts des différents départements ministériels et de chercher les financements nécessaires.

L'Agence de l'Oriental, mise en place en 2006 a pour mission principale d'apporter aide et assistance aux acteurs nationaux et locaux pour la mise en œuvre des programmes de développement de la région de l'Oriental.

Les ressources des agences sont de nature hétérogène et comprennent les dons, les emprunts nationaux et internationaux, les avances auprès des pouvoirs publics, les subventions de l'Etat et les revenus qui proviennent de leurs propres activités. Les interventions de ces agences constituent l'un des piliers essentiels des politiques publiques territorialisées. Les investissements qu'elles réalisent ciblent des zones délimitées et visent, notamment, à développer leur potentiel en termes d'infrastructures, d'atouts sectoriels ou encore de facteurs humains.

b. Programmes d'investissement des Agences de Développement

Le plan d'action de l'Agence du Sud (2004-2008) porte sur un programme de 7.20 MMDH. Les secteurs de l'habitat, de l'aménagement urbain et celui des villages de pêche ont bénéficié de 61% de ce montant, tandis que le reste a été employé dans l'aménagement des routes, la promotion du tourisme, la protection de l'environnement et la préservation de l'eau. Ces projets ont été financés essentiellement par l'Agence du Sud (16%), les départements ministériels (35%), les établissements publics (30%) et les collectivités locales (4%). Pour 2009 et 2010, les prévisions d'investissement portent respectivement sur 650 MDH et 1.2 MMDH.

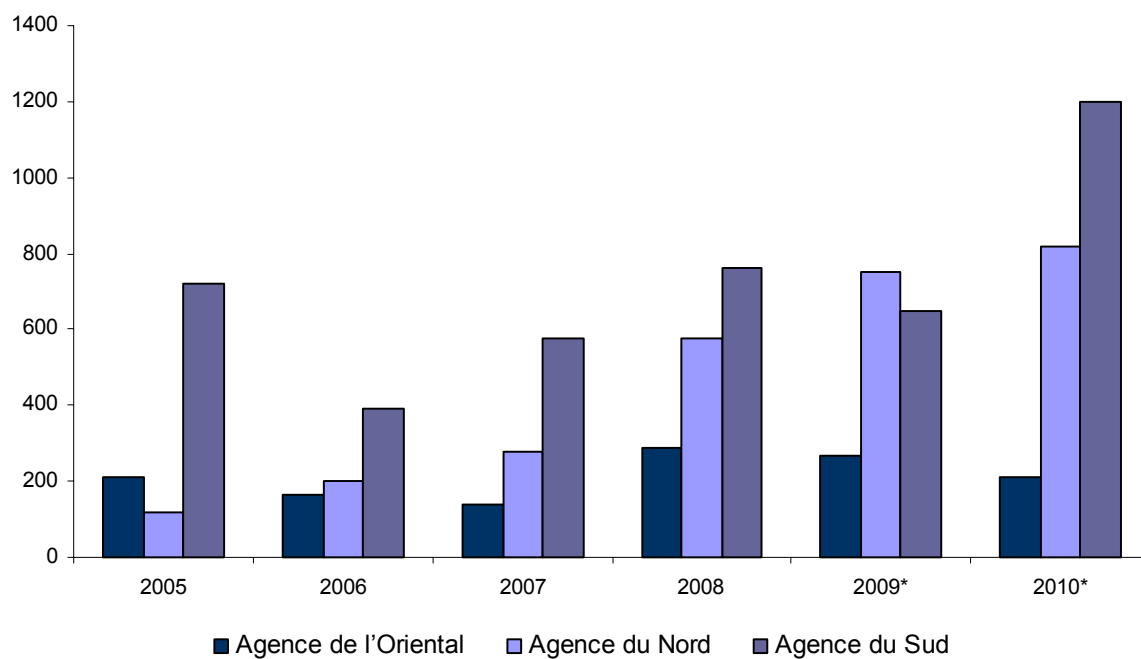
Dans son programme d'action à moyen terme 2003-2006, l'Agence du Nord avait prévu des investissements dont le coût total s'élève à 6.7 MMDH. La contribution de l'agence est de 24%, le reste a été pris en charge par les partenaires nationaux et internationaux à hauteur de 55% et 21% respectivement. Ces investissements concernaient en priorité les secteurs d'infrastructure et d'urbanisme pour 61% du total, le reste se répartit entre le secteur productif, les actions sociales et les études et enquêtes avec 26%, 11% et 1% respectivement. Pour ce qui est du plan d'action pour la période 2006-2009, l'enveloppe totale s'élevait à 3.15 MMDH dont 952 MDH représente la contribution de l'Agence, 1.29 MMDH celles des partenaires nationaux et le reliquat provenant de la coopération internationale. L'agence est partie prenante dans plusieurs projets d'envergure dont la rocade méditerranéenne (160 MDH sur 5.2 MMDH) et la composante Nord du PERG (70 MDH sur 816 MDH). De même qu'elle a soutenu la réalisation des études préalables de plusieurs projets structurants dont celle du port de Tanger-Med. En ce qui concerne le plan d'action 2010-2013, celui-ci réserve 6.8 MMDH, dont 1.1 MMDH représentent la contribution de l'Agence, 5.05 MMDH correspondant à l'apport des partenaires nationaux et 650 MDH provenant de la coopération internationale.

Le plan d'action de l'Agence de l'Oriental 2005-2007 portait sur une enveloppe globale de 5.4 MMDH, dans laquelle les partenaires nationaux et internationaux contribuent à hauteur de 80%. Ses projets d'investissement ont concerné le secteur d'infrastructure et le soutien des activités relatives à l'INDH. Le deuxième plan d'action 2008-2010 concerne une enveloppe de 8.6 MMDH dont 16% seront apportés par l'Agence. Ces projets sont consacrés en particulier à l'aménagement des routes, le développement et la gestion intégrée des ressources en eau et le développement des organismes de microcrédit.

De façon plus générale, les investissements de ces agences ont plus que doublé entre 2005 et 2010 (+112%). L'Agence du Sud, qui assure la plus grande couverture territoriale, réalise 53% de ces dépenses, contre 30% pour l'Agence du Nord et 17% pour celle de l'Oriental. Néanmoins, l'Agence du Nord a connu durant cette période la croissance la plus importante puisqu'elle a multiplié par 5.8 ses investissements (Graphique 3.2.5).

Le niveau des investissements de ces Agences, comparativement à ceux des régions et des CL consolidées, est très important (Graphique 3.2.6). Ils sont largement supérieurs aux investissements des régions concernées et, dans le cas de l'Agence du Sud, ils sont supérieurs aux investissements des CL. Ils représentent 45% des investissements réalisés dans les régions du Nord et 56% de ceux réalisés dans l'Oriental.

Graphique 3.2.5 : Investissements des agences de développement régional (en MDH)

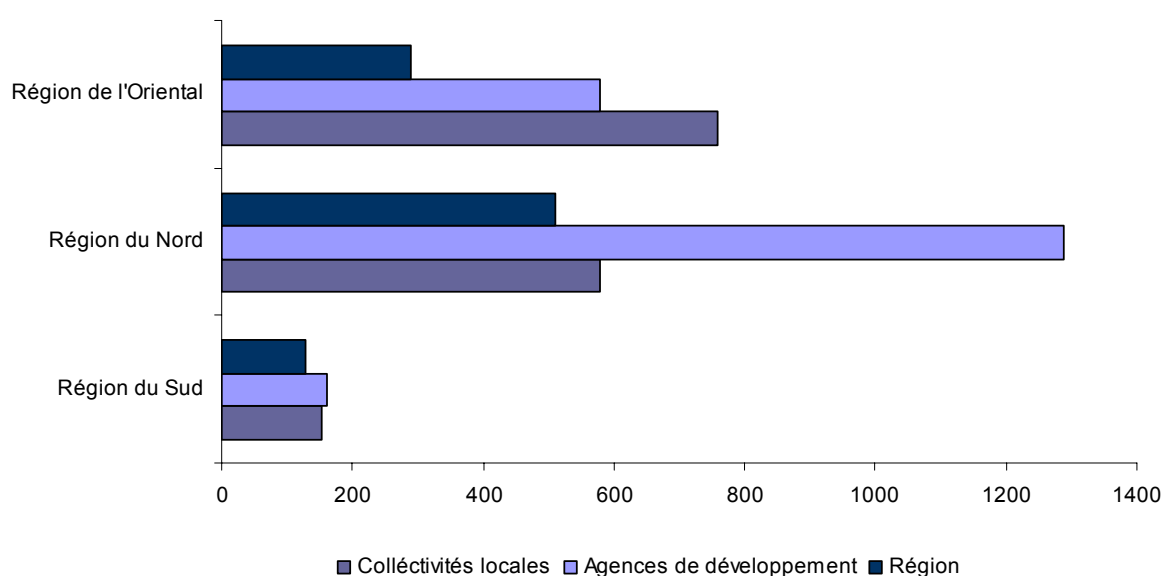


(*) Prévisions

Source : Ministère de l'Economie et des Finances, 2010

Graphique 3.2.6 : Investissements des Agences de Développement versus les CL-2008

(en MDH)



Source : Ministère de l'Economie et des Finances, 2008

3. UNE ACTION PHARE : L'INDH

En dépit des efforts entrepris dans le domaine social, les indicateurs de développement humain affichés par le Maroc demeurent en deçà des attentes et ce malgré la progression positive observée durant ces dernières années. Afin de pallier aux déficits constatés, une Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) a été initiée par Sa Majesté Le Roi Mohammed VI en 2005. Elle vise l'instauration d'une dynamique en faveur du développement humain en s'appuyant sur une démarche déconcentrée qui respecte les principes de participation, de partenariat, de convergence des actions et de planification stratégique.

3.1 Principes fondateurs et objectifs

Conçue pour renforcer l'action de l'Etat et des collectivités locales, l'INDH vise la réduction de la pauvreté, de la vulnérabilité, de la précarité et de l'exclusion sociale à travers la mise à disposition de moyens de financement pour les activités génératrices de revenus, le soutien à l'accès aux équipements et services sociaux de base, les actions d'animation sociale, culturelle et sportive.

La place conférée au citoyen, la dimension territoriale, la démarche participative, la mobilisation des financements et leurs modalités d'utilisation, la contractualisation des projets, ainsi que les procédures de suivi-évaluation (permettant un pilotage plus fin) sont autant d'atouts qui peuvent servir de référence à la mise en œuvre de politiques publiques. En effet, en vue de mobiliser l'ensemble des énergies et des ressources disponibles et de dépasser les facteurs de blocage traditionnels, l'INDH repose largement sur une approche participative combinant les compétences des membres des administrations, des élus et des représentants du tissu associatif.

L'INDH est structurée en quatre niveaux (local, provincial, régional et enfin central), selon un modèle de gouvernance décentralisée.

Au niveau des communes rurales et des arrondissements, un comité local a pour mission d'élaborer l'Initiative Locale de Développement Humain (ILDH) et de mettre en œuvre les projets retenus au niveau communal. Il assure également le suivi et l'implémentation des actions sur le terrain. Il est constitué de représentants des élus, du président de la commission chargée du développement économique, social et culturel, de représentants issus du monde associatif et des services techniques déconcentrés de l'Etat.

Au niveau des provinces, un comité provincial présidé par le gouverneur et comprenant 15 membres se charge de valider les initiatives locales (ILDH), d'élaborer les conventions de financement et de débloquer les fonds des projets validés. Composé d'élus, de personnels des administrations déconcentrées et de représentants de la société civile, ce comité a également pour rôle de rapporter au niveau central des indicateurs de suivi des réalisations.

Au niveau de la région, le comité régional présidé par le Wali est composé des gouverneurs des provinces, du président du conseil régional, des présidents des conseils provinciaux, du personnel des services déconcentrés de l'Etat et de représentants de la société civile. Il a pour mission principale d'assurer la cohérence des initiatives provinciales ainsi que la convergence des programmes de l'Etat, des établissements publics, des CL et des actions de l'INDH.

Enfin, au niveau central, un comité interministériel et un comité de direction ont pour rôle de définir le cadrage budgétaire, d'allouer les ressources et de promouvoir l'appui international.

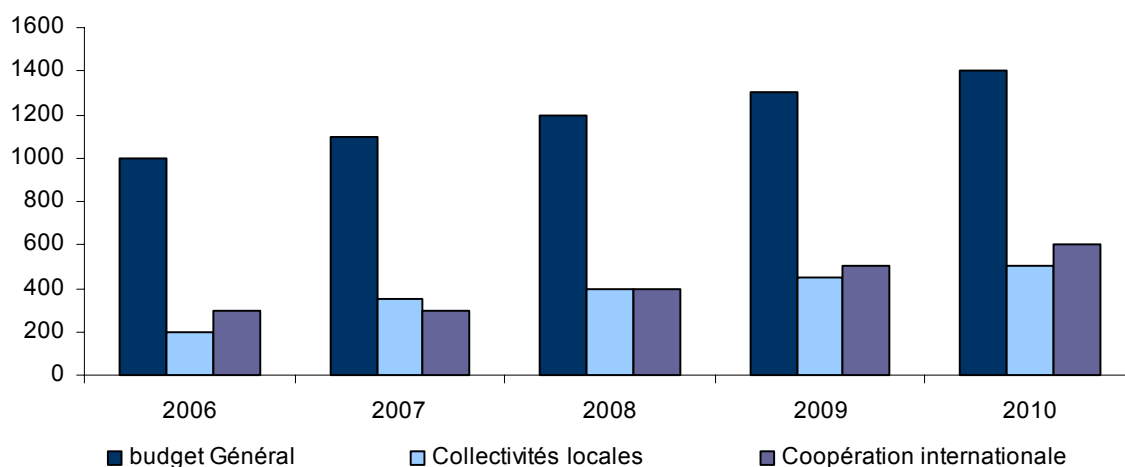
3.2 Financement de l'INDH

Le programme de financement de l'INDH s'articule en deux phases : un financement pour le programme prioritaire de l'année 2005 et un financement pour le programme d'orientation pour la période 2006-2010.

Le programme prioritaire, qui a marqué le démarrage de ce projet fondateur, a consisté en une identification de projets à fort impact concernant la lutte contre l'abandon scolaire, le soutien à la santé et l'amélioration du cadre de vie des populations au niveau. Pour la mise en œuvre de ces projets, une enveloppe de 250 MDH a été allouée sur la base d'une contribution de 50 MDH du Budget général, 100 MDH des collectivités locales et 100 MDH du Fonds Hassan II. Dans le cadre de ce programme, chaque province a reçu 1,5 MDH. Les provinces chef-lieu ont bénéficié d'une dotation supplémentaire de 2 MDH en plus de 3 MDH pour les 6 plus grandes villes.

En ce qui concerne la période 2006-2010, une enveloppe de 10 MMDH a été allouée avec 60% provenant du budget de l'Etat, 20% des collectivités locales à travers l'affectation d'une partie de leur part dans le produit de la TVA et 20% des concours financiers extérieurs sous forme de dons. Le graphique 3.3.1 donne l'évolution de ces sources de financement sur cette période.

Graphique 3.3.1 : Evolution des sources de financement sur la période 2006-2010 (en MDH)



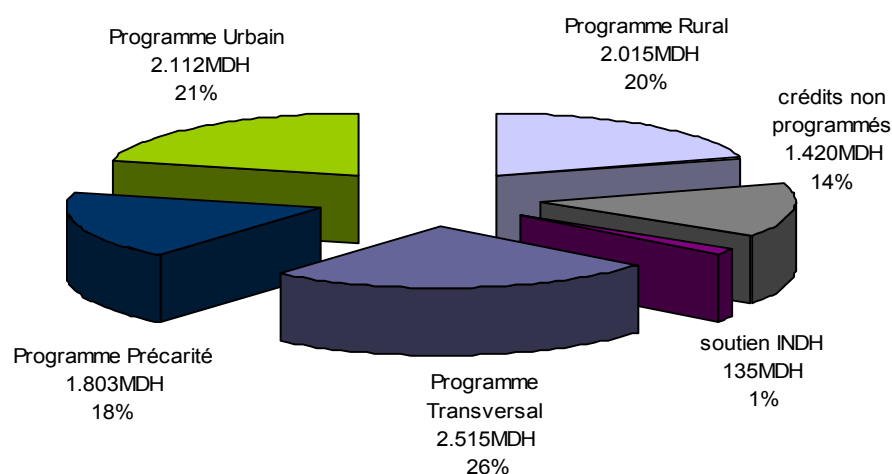
Source : Ministère de l'Economie et des Finances, 2010

Les données de la Direction du Budget font ressortir la répartition de cette enveloppe budgétaire par type de programme (Graphique 3.3.2) :

- programme rural : 2,015 MMDH, à répartir entre 403 communes regroupant 3,75 millions d'habitants pour la lutte contre la pauvreté en milieu rural ;
- programme urbain : 2,112 MMDH, à répartir entre 264 quartiers urbains regroupant 2,5 millions d'habitants pour l'exclusion en milieu urbain ;
- programme précarité : 1,803 MMDH, à répartir entre les 16 régions pour la réinsertion des personnes marginalisées et extrêmement vulnérables ;
- programme transversal : 2,515 MMDH, à répartir entre 70 préfectures et provinces pour la pérennisation de l'INDH.

Il est à noter que 135 MDH sont également alloués pour des projets de soutien à l'INDH, alors que 1,42 MMDH (14,2%) sont réservés en tant que crédits non programmés.

Graphique 3.3.2 : Répartition du financement par programme sur la période 2006-2010



Source : Ministère de l'Economie et des Finances, 2010

En l'absence de résultats issus d'une évaluation détaillée de l'impact de l'INDH sur le niveau de vie des personnes ciblées, seules les dimensions « exécution budgétaire » et « réalisation de projets » peuvent être analysées.

En termes d'exécution budgétaire, les taux de paiement n'ont cessé de s'améliorer sur la période 2006-2008, de même que la part des crédits délégués s'est renforcée. Cette situation dénote une amélioration certaine des procédures de règlement, ainsi qu'une appropriation progressive de l'exécution des projets de l'INDH par les intervenants locaux. Pour l'année 2009, le taux d'engagement a été de 52%, avec un taux de paiement de 16% (juillet 2009).

L'appropriation par les communes des projets INDH est confirmée par les résultats de l'audit réalisé par le Ministère des Finances, qui dévoile une augmentation constante des certifications de comptes avec mention « Sans réserves », lesquelles sont passées de 54 en 2005 à 66 en 2008.

Tableau 3.3.1 : Situation de l'exécution budgétaire

	2006	2007	2008
Crédits délégués (MDH)	1.257	1.479	1.932
Dépenses engagées (MDH)	1.067	2.318	2.169
Dépenses réglées (MDH)	0.349	1.192	0.945
Taux d'engagement (%)	73	89	88
Taux de paiement (%)	24	46	52

Source : Ministère de l'Economie et des Finances, 2008

Les réalisations de l'INDH font qu'à fin décembre 2008⁶¹, 16000 projets (58% pour le rural et 42% pour l'urbain) ont été lancés représentant un investissement global de 9,2 MMDH. En termes de financement, 55% des crédits INDH ont bénéficié aux quartiers urbains, alors que 45% ont été alloués aux communes rurales. Concernant la taille des projets, il en ressort que le montant moyen par projet pour les zones rurales est deux fois moindre que celui pour les zones urbaines (387.000 DH contre 836.000 DH).

CHAPITRE 4 : PLACE DU SECTEUR PRIVE DANS LE DEVELOPPEMENT REGIONAL

Le secteur privé marocain se caractérise par une répartition géographique fortement polarisée. En effet, les indicateurs économiques le concernant font ressortir une concentration apparente des activités économiques dans cinq régions du Maroc : Grand Casablanca, Doukkala-Abda, Tanger-Tétouan, Rabat-Salé-Zemmour-Zaër et Fès-Boulemane. Cette concentration n'est pas sans effet sur l'accentuation des inégalités régionales.

Au plan macroéconomique, nous disposons de connaissances relativement satisfaisantes sur les caractéristiques du secteur privé national, ses activités principales, ainsi que ses capacités productives et concurrentielles. Néanmoins, à l'échelle microéconomique et régionale, la situation mérite des efforts soutenus afin de pouvoir appréhender la place du secteur privé dans le processus du développement régional, notamment, dans son aspect économique.

En conséquence, l'analyse de la contribution du secteur privé au développement régional réserve une grande part au secteur industriel, étant donné le peu d'études et de statistiques récentes relatives au secteur privé marocain dans sa globalité. En effet, mis à part le recensement économique conduit par le Haut Commissariat au Plan (HCP) en 2000/2001 et qui a permis de répertorier l'ensemble des entreprises marocaines œuvrant dans les différents secteurs économiques⁶², il n'est pas aussi aisé d'étudier le positionnement du secteur privé dans la dynamique territoriale. Dès lors, la source d'information la plus exhaustive, relativement à cette question, est l'enquête du Ministère du Commerce et de l'Industrie portant sur les entreprises industrielles marocaines.

Le dynamisme du secteur privé, durant cette dernière décennie, lui a permis d'être un partenaire stratégique en matière de développement économique et social au niveau des régions. Toutefois, une expansion de ce secteur requiert des préalables souvent mis en évidence par les rapports d'organismes internationaux. L'institution de guichets uniques, et de centres régionaux d'investissement ont facilité les procédures et ont permis de mettre en œuvre une réglementation décentralisée de l'investissement. Cependant, l'environnement des affaires au niveau régional connaît encore de sérieuses faiblesses.

⁶¹Rapport sur le développement humain 2008 : Revue à mi-parcours de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain, Observatoire National du Développement Humain, juin 2009.

⁶² Le recensement économique s'est davantage intéressé à l'identification de la localité des entreprises, le secteur d'activité et la taille reflétée par le nombre d'employés. Les performances économiques, notamment, en termes d'investissement et de valeur ajoutée n'ont pas été renseignées dans le cadre de ce recensement.

Ce chapitre tentera d'appréhender la place du secteur privé dans le processus de développement régional, notamment, dans son aspect économique. Le secteur privé sera présenté dans sa dimension régionale dans un premier temps ; ses performances seront exposées en second lieu ; enfin, les contraintes entravant son épanouissement seront identifiées dans la dernière section.

1. CONTRIBUTION DU SECTEUR PRIVE AU DEVELOPPEMENT REGIONAL

Le Maroc a connu durant cette dernière décennie un certain nombre de réformes économiques, financières et institutionnelles dont l'objectif était la mise en place des conditions favorables au développement de l'activité économique et de l'entrepreneuriat. Ces réformes ont indéniablement eu pour effet d'améliorer l'environnement du climat des affaires à l'échelle nationale. De plus, l'institution de guichets uniques dans le cadre de la mise en place des centres régionaux d'investissement a constitué un saut qualitatif dans l'assouplissement des procédures administratives visant la promotion du secteur privé.

En termes de résultats, ces actions ont permis aux secteurs productifs, à dominante privée, de contribuer à hauteur de deux tiers dans la production intérieure brute, et ce en dépit des difficultés touchant particulièrement les facteurs liés à la compétitivité tels que la formation, les infrastructures de base et les conditions spécifiques affectant le climat des affaires.

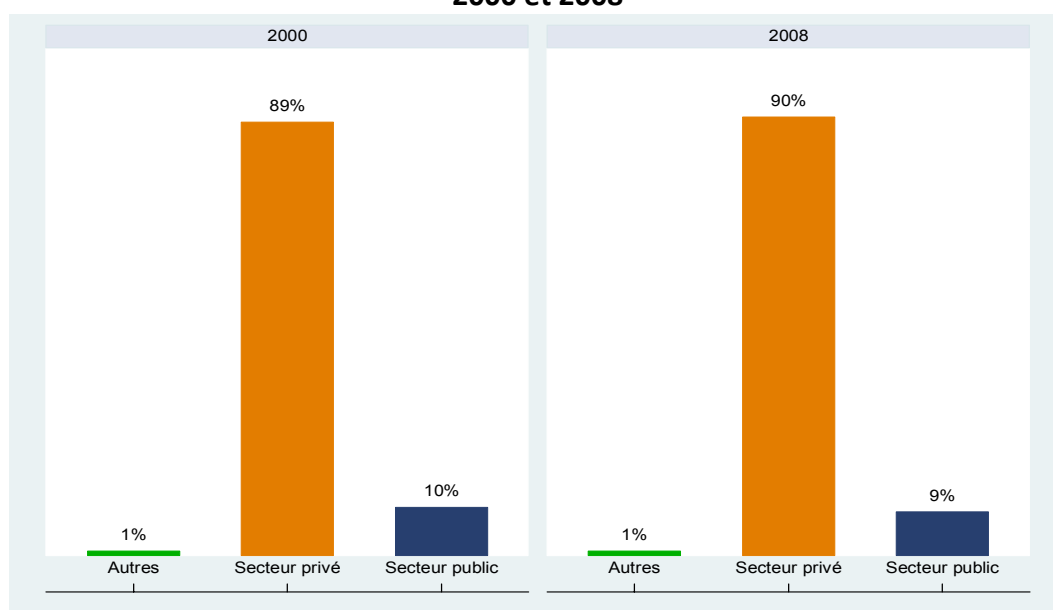
Par ailleurs, le dynamisme du secteur privé a fait de ce dernier un partenaire de premier rang dans les stratégies de promotion de la croissance économique grâce, d'une part, à un taux d'investissement⁶³ sans cesse croissant (tendance constatée depuis plusieurs années) atteignant plus de 20% du produit intérieur brut à fin 2006 et, d'autre part, à l'expansion des investissements directs étrangers, attirés par les avantages comparatifs que présente le Maroc par rapport à ses concurrents et par les opérations de privatisation, qui a placé le Royaume largement au dessus de la moyenne des pays en développement en matière d'IDE. Un tel dynamisme est attribué principalement à l'activité des secteurs BTP, des services et des industries manufacturières qui ont connu ces dernières années une forte croissance de leurs activités.

De même, l'examen de la structure de la population active occupée âgée de 15 ans et plus indique une prédominance de l'emploi du secteur privé avec 90% de l'emploi actif total (Graphique 4.1.1). Cette proportion est de 98% en milieu rural contre 81% en milieu urbain. Les statistiques de l'emploi du Haut Commissariat au Plan indiquent que cette structure n'a pas connu de changement significatif entre 2000 et 2008. La participation du secteur privé⁶⁴ durant cette période demeure dominante bien qu'elle n'ait progressé que d'un point de pourcentage en termes de contribution dans la population active occupée, soit 89% en 2000 contre près de 90% en 2008.

⁶³ L'investissement privé est généralement approché par le différentiel entre la FBCF totale et l'investissement des administrations et entreprises publiques.

⁶⁴ Ces statistiques intègrent quelques entreprises publiques dans le secteur privé, par exemple l'OCP.

Graphique 4.1.1: Structure de la population active occupée selon le secteur d'emploi entre 2000 et 2008

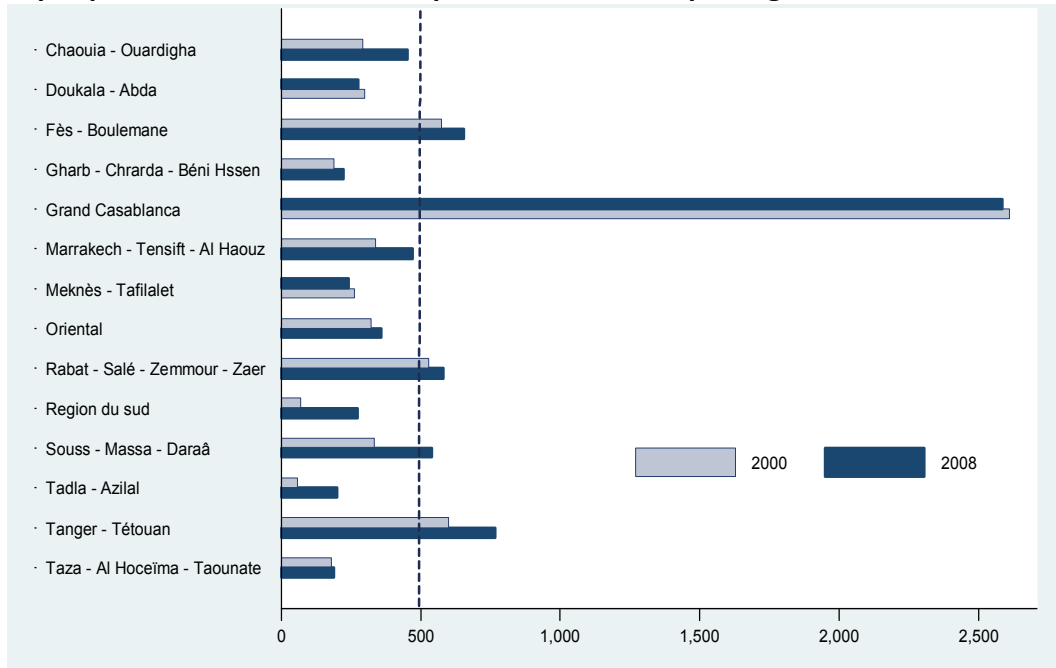


Source: HCP, 2008

Au niveau régional, les indicateurs économiques relatifs au secteur privé font ressortir une concentration apparente des activités économiques dans cinq régions du Maroc : Grand Casablanca, Doukkala-Abda, Tanger-Tétouan, Rabat-Salé-Zemmour-Zaër et Fès-Boulemane. Cette concentration est de nature à la fois spatiale et sectorielle. La répartition des entreprises selon le secteur d'activité et la localité d'implantation fait ressortir que les provinces chef-lieu des cinq régions sont celles qui s'accaparent la majorité des activités économiques des différents secteurs.

L'examen de l'enquête auprès des entreprises du secteur manufacturier entre 2000 et 2008 permet de mieux appréhender cette réalité (Graphique 4.1.2). D'une part, les régions du Grand Casablanca, Doukkala-Abda, Tanger-Tétouan, Rabat-Salé-Zemmour-Zaër et Fès-Boulemane sont celles qui dominent l'activité industrielle nationale pour l'ensemble des secteurs. Cette concentration de l'activité industrielle conduit à des économies d'agglomération qui sont de nature à renforcer les disparités inter-régionales et à ponctuer les flux migratoires des autres régions sous l'impulsion attractive de ces territoires. D'autre part, la répartition des entreprises manufacturières entre 2000 et 2008 est restée relativement inchangée pour la plupart des régions (Graphique 4.1.2). Cette réalité dénote probablement de faibles taux de création d'entreprises, conjugués à la montée des cessations provisoires et des fermetures définitives.

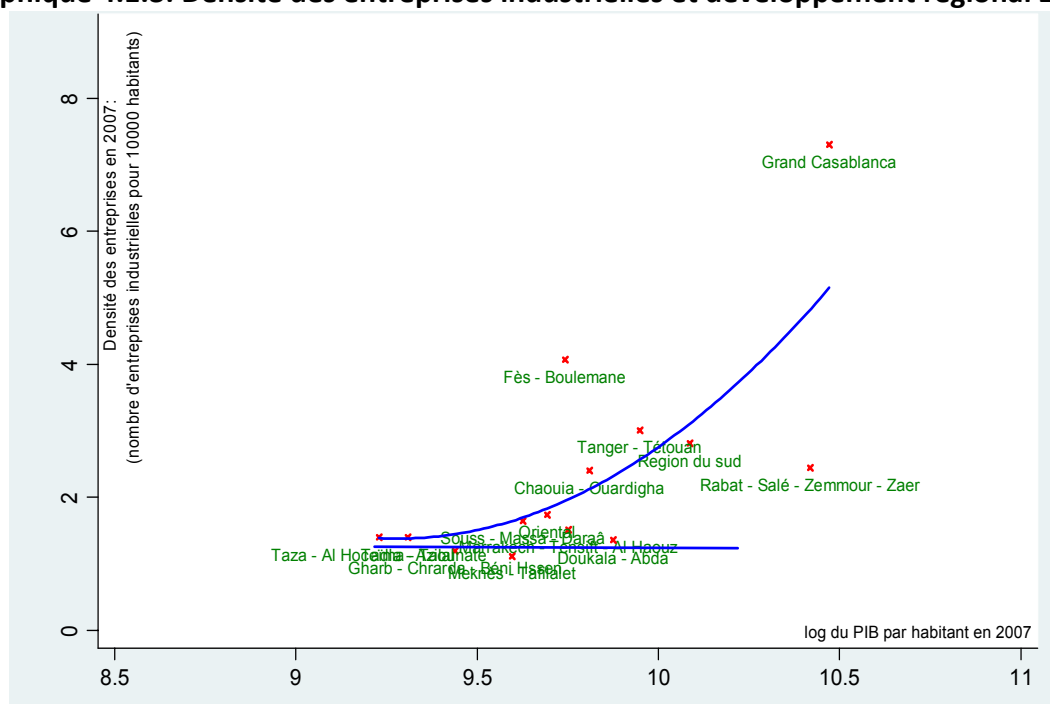
Graphique 4.1.2: Nombre d'entreprises industrielles par région entre 2000 et 2008



Source: Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies, 2008

Dans le même ordre d'idées et malgré les efforts de l'Etat, particulièrement ceux visant la restructuration et l'intégration sectorielle, la contribution du secteur privé au développement économique régional est peu satisfaisante. En effet, la corrélation positive entre la densité des entreprises industrielles et le bien être socioéconomique, mesuré par le PIB par habitant en 2007, n'est valable que pour les régions à dominante industrielle (Graphique 4.1.3), en particulier : le Grand Casablanca, Tanger-Tétouan, Rabat-Salé-Zemmour-Zaër. Cette relation dans le reste des régions est, de toute évidence, peu significative révélant ainsi la nécessité de renforcer les efforts de développement du secteur privé dans certaines régions.

Graphique 4.1.3: Densité des entreprises industrielles et développement régional 2007



Source: HCP et Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies, 2007

Par ailleurs, la dynamique de création des entreprises est une mesure pertinente permettant d'évaluer la performance de l'activité productive, la vitalité de l'entrepreneuriat et l'efficacité des actions visant la promotion du secteur privé et le renforcement de ses capacités. Ainsi, le taux des nouvelles créations, le taux de mortalité et le nombre d'entreprises en «veilleuses» ou en cessation provisoire sont autant d'indicateurs permettant d'appréhender ces dimensions.

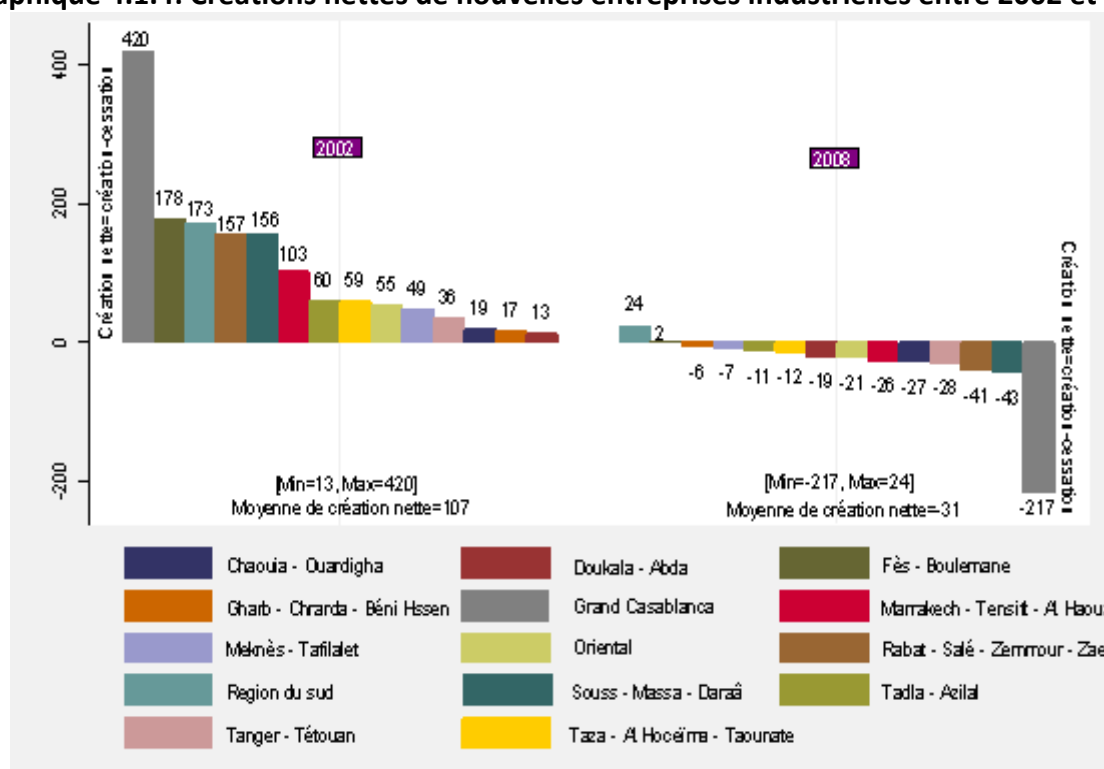
L'idée sous-jacente à cette approche est que la création de nouvelles entreprises impliquera une augmentation des activités dont les externalités positives sont non seulement d'ordre économique mais également social, telles que la création d'emplois, la redistribution des ressources, la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la qualité de vie des populations. Inversement, les fermetures constituent une indication potentiellement alarmante, pouvant impliquer des retombées économiques et sociales négatives sur les différents acteurs du territoire et de la société à même de nuire au développement tant à l'échelle locale que nationale. Il est à noter que c'est, en partie, pour cette raison que les orientations actuelles des Etats et des politiques locales tendent à renforcer davantage des formes de partenariats directs entre l'Etat, l'entreprise et les différents échelons de l'administration locale en vue de promouvoir une croissance économique durable.

Au Maroc, le rythme de création des entreprises manufacturières a connu un net rebondissement ces dernières années, justifié en grande partie par l'assouplissement des procédures administratives, la création de centres régionaux d'investissement et la baisse des coûts relatifs à la création d'entreprises (Doing Business 2008). En 2002, cette dynamique a connu un essor considérable avec près de 530 entreprises industrielles créées et 110 définitivement fermées dans la région du Grand Casablanca contre un minimum de 18 créations dans la région du Gharb-Cherradja-Béni Hssen et une seule firme ayant cessé son activité. Ceci correspond à un solde de création net positif, indiquant par

là des naissances supplémentaires d'entreprises dans différentes régions (Graphique 4.1.4). Notons que ce solde, au demeurant positif pour l'ensemble des régions du Maroc, est très variable d'une région à l'autre et dépend du degré d'industrialisation, du changement d'activité⁶⁵ et des potentialités offertes pour l'implantation des entreprises en termes de zones industrielles et d'infrastructures de base.

A l'opposé, l'année 2008 a été caractérisée par une nette réduction du nombre d'établissements industriels, par rapport à l'année précédente, avec un total passant de 8230 à 7841 établissements industriels, soit une baisse de l'ordre de 5%. Cette situation peut s'expliquer par les difficultés ayant caractérisé la conjoncture économique au niveau national et international. Au niveau régional, le maximum d'établissements industriels créés a été enregistré dans la région du Grand Casablanca, soit près de 33 établissements, contre une suppression définitive de 250 dans la même région. Les régions Tadra-Azilal, Tanger-Tétouan et Taza-Al Hoceima-Taounate n'ont, quant à elles, connu aucune création de nouveaux établissements en 2008 ; pis encore, elles ont enregistré des dizaines de cas de fermeture. Enfin, les régions de Souss-Massa-Drâa et du sud ont connu des performances notables les classant au premier rang en termes de création en 2008, avec des soldes de création nets positifs allant de 156 pour la première région à 173 pour la deuxième.

Graphique 4.1.4: Créations nettes de nouvelles entreprises industrielles entre 2002 et 2008



Source: Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies, 2008

Par ailleurs, compte tenu de la prépondérance des PME dans le tissu productif marocain, il existe un risque lié à la substitution potentielle du cadre informel de création des entreprises au cadre formel.

⁶⁵ Pour des raisons liées à la concurrence et aux difficultés d'accès sur les marchés, les chefs d'entreprises préfèrent créer leurs entreprises dans des secteurs plus accessibles, en l'occurrence, les services et le secteur de l'immobilier.

Les statistiques nationales en la matière indiquent une forte augmentation des structures informelles atteignant 18% entre 1999 et 2007. Cet état de fait soulève la question de l'effet d'éviction qui prive le pays de toute une richesse, pouvant contribuer au renforcement de son développement économique et social, et nuit également à l'équilibre concurrentiel du marché. L'informel devient alors une échappatoire pour les entreprises en difficulté ou ayant cessé leur activité, ce qui est de nature à affaiblir les potentialités locales en termes de fiscalité et à priver le territoire d'une source importante de richesse.

2. PERFORMANCES REGIONALISEES DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES

Les industries de transformation comptaient en 2008 près de 8000 entreprises industrielles dont l'effectif est supérieur à dix employés. Ce secteur, caractérisé par une prédominance de la petite et moyenne entreprise, emploie plus de 12% des effectifs du pays, contribue à hauteur de 13% de la valeur ajoutée nationale et participe à hauteur de 50% aux exportations du Royaume.

L'analyse du tissu productif manufacturier, durant les dix dernières années, permet de dégager une série d'enseignements relatifs à la structure de l'activité industrielle, aux disparités régionales et intra-régionales, aux performances réalisées, mais aussi à la contribution de chaque région dans la création de la richesse.

Afin de quantifier les inégalités régionales en matière de performances industrielles, une analyse hiérarchique basée sur plusieurs grandeurs macroéconomiques a été effectuée (voir les graphiques en fin de cette section). Les principaux faits saillants qui en ressortent sont :

- **Nombre d'établissements industriels** : comme cela a été établi dans la première section, le nombre d'établissements industriels a connu une régression ces dernières années suite à la restructuration que connaît le paysage industriel national (une baisse de 5% en 2008 par rapport à 2007). Le Grand Casablanca contribue pour 34% du total des établissements, Tanger-Tétouan pour 10%, Rabat-Salé-Zemmour-Zaër et Fès-Boulemane pour 8% chacune et Souss-Massa-Drâa pour 7%. Les régions restantes partagent, quant à elles, 37% des établissements au niveau national. Malgré cette diminution constatée dans le nombre des établissements, le secteur industriel a connu des performances globalement satisfaisantes.
- **Production industrielle** : les régions du Grand Casablanca, Doukkala-Abda et Tanger-Tétouan participent à elles seules à 72% de la production industrielle nationale, soit respectivement 50%, 13%, et 9%. En 2008, la production industrielle a enregistré des performances notables grâce, notamment, aux activités chimiques et para-chimiques (25%), métalliques et métallurgiques (15%) et agroalimentaires (10%). Durant cette dernière décennie, hormis les régions de Taza-Al Hoceima-Taounate et Gharb-Chrarda-Béni Hssen, qui ont accusé des baisses respectives de 3% et 2%, l'ensemble des régions a enregistré des taux de croissance positifs, avec un maximum atteint au niveau de la région de Doukkala-Abda.
- **Exportations** : avec une structure plus ou moins similaire à la production, le chiffre d'affaires des exportations industrielles est également concentré dans les trois régions : Doukkala-Abda, Grand Casablanca et Tanger-Tétouan, soit respectivement 33%, 29%, et 13% (Graphique 4.2.1). En 2008, avec seulement près de 300 unités industrielles, la région de Doukkala-Abda a réalisé des performances supérieures au Grand Casablanca qui compte près de 2500 établissements industriels. Il est à noter que la production industrielle de Doukkala-Abda destinée à l'exportation a connu un essor considérable avec un taux annuel moyen de 16% entre 2000 et 2008 (Graphique 4.2.4). De même, sa contribution dans la production

industrielle nationale destinée à l'exportation a atteint 52%. Ce constat est lié en très grande partie aux activités minières de l'OCP au niveau de Jorf-Lasfar.

- **Investissement** : déterminant clé de la croissance de l'activité économique, cette variable a révélé une nette augmentation en 2008. Hormis les activités du textile et du cuir, tous les secteurs ont connu des acquisitions en matière d'actif fixe et de matériel et outillage de production. En 2008, trois régions s'accaparent la majorité des investissements industriels, le Grand Casablanca (53%), Tanger-Tétouan (11%) et Doukkala-Abda (10%), avec des taux de croissance moyens annuels de 12,5%, 11,6% et 16,1% respectivement entre 2000 et 2008 (Graphique 4.2.4).
- **Valeur ajoutée** : les établissements industriels des secteurs chimiques, para chimiques, métalliques et métallurgiques ont permis au PIB du secteur manufacturier d'enregistrer une croissance positive de l'ordre de 3% en 2008. Parmi les régions phares figurent le Grand Casablanca, Doukkala-Abda et Tanger-Tétouan avec une contribution totale de 72% au PIB industriel. Durant cette dernière décennie, la région de Doukkala-Abda et les régions du sud ont enregistré les niveaux de croissance les plus élevés, soit des taux moyens annuels respectifs de 11% et 10%.
- **Emploi industriel** : le secteur manufacturier compte plus de cinq cent milles employés, dont 67% pour les régions du Grand Casablanca, de Tanger-Tétouan et de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër. La baisse du nombre des établissements industriels a eu pour effet la suppression de postes d'emploi, soit une diminution de 4% en 2008. Les secteurs les plus concernés par ces contre-performances sont les industries du textile et du cuir, l'agroalimentaire ainsi que les industries électriques et électroniques, avec des baisses respectives de 8%, 4% et 3% par rapport à 2007. Hormis les régions du sud, Chaouia-Ouardigha, Tanger-Tétouan et Souss-Massa-Drâa qui ont marqué des évolutions positives en termes d'emploi, l'activité industrielle des autres régions a eu des effets défavorables sur la création d'emploi dans le secteur industriel entre 2000 et 2008.
- **Frais de personnel** : les établissements industriels de quatre régions (Grand Casablanca, Tanger-Tétouan, Doukkala-Abda et Rabat-Salé-Zemmour-Zaër) distribuent à eux seuls près de 80% des salaires octroyés aux employés. En 2008, cet agrégat a connu une augmentation nominale de l'ordre de 5% malgré la diminution des effectifs, soit une variation supérieure à la croissance du PIB industriel. Durant cette dernière décennie, mis à part les régions du Gharb-Chrarda-Béni Hssen et Tadla-Azilal dont les salaires ont connu des baisses légèrement supérieures à 2%, toutes les autres régions ont enregistré des augmentations nominales importantes (Graphique 4.2.5).

Au total, il se dégage que quatre régions (le Grand Casablanca, Tanger-Tétouan, Doukkala-Abda et Rabat-Salé-Zemmour-Zaër) dominant non seulement par rapport aux différents agrégats économiques nationaux, mais aussi au niveau des activités sectorielles : agroalimentaires, chimiques et parachimiques, électriques et électroniques, métalliques et métallurgiques et les industries du textile et du cuir. En effet, les régions leader sur le plan économique se caractérisent par la diversité de leurs branches d'activités industrielles, ce qui constitue en soi une richesse potentielle qui peut favoriser leur attractivité. Les autres régions, en particulier celles qui contribuent faiblement dans la composition des différents indicateurs économiques, ont des activités industrielles limitées globalement à un ou deux secteurs. En général, ces régions se prêtent plutôt à des activités relevant du secteur primaire (agriculture et pêche). Parmi ces régions figurent en bonne place les régions du sud, Souss-Massa-Drâa et Gharb-Chrarda-Béni Hssen.

De même, il est à observer que les régions dominantes en matière d'activité manufacturière le sont aussi en termes de PIB national. En contrastant la contribution de chaque région, à la fois dans le PIB national et dans le PIB industriel, le Graphique 4.2.6 a permis de mieux appréhender cette réalité. Selon ce schéma, les régions du Grand Casablanca, de Tanger-Tétouan et de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër, soit un peu plus d'un tiers de la population totale, détiennent en moyenne 50% du revenu national, contre près de 75% de la valeur ajoutée industrielle durant la période 2004-2007. Les treize régions restantes, d'une population de 20 millions de personnes, partagent l'autre moitié du PIB national et représentent seulement 25% du revenu du secteur manufacturier.

La prépondérance de cette structure industrielle est restée plus ou moins stable depuis plusieurs années, témoignant ainsi d'un réel dysfonctionnement qui a entravé le développement de la région. A l'évidence, toutes les régions ne peuvent prétendre à se transformer en un territoire industriel⁶⁶, mais il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre d'entre elles dispose de potentialités locales qui n'ont pas bénéficié des efforts de restructuration, de promotion et de mise à niveau nécessaires.

Le Plan «Emergence», qui définit la nouvelle stratégie industrielle du Maroc, a favorisé l'essor de six secteurs porteurs appelés à jouer «les locomotives économiques» du pays. Il s'agit de :

- l'offshoring : au niveau de Casablanca, Rabat, Tanger, Marrakech et Fès ;
- l'aéronautique : au niveau de Casablanca ;
- l'agroalimentaire : au sein de Meknès-Fès, Gharb, l'Oriental et Tadla ;
- les produits de la mer : le principal pôle sera implanté à Agadir ;
- les industries automobiles : au niveau de la ville de Tanger.

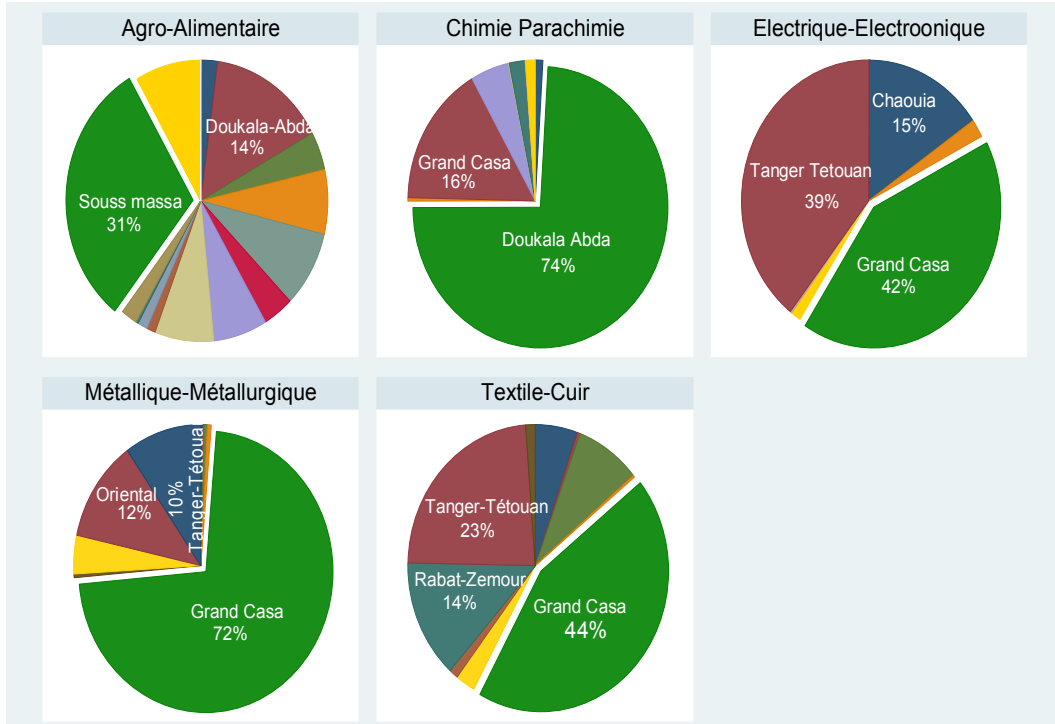
Les objectifs de ce plan se focalisent essentiellement sur les filières pour lesquelles le Maroc présente des avantages compétitifs. Cependant, la notion de territorialisation des activités industrielles aurait peut-être mérité un plus grand approfondissement car les régions/provinces traditionnellement industrielles sont celles qui figurent comme étant des pôles de compétitivité.

Dans un autre registre, l'examen des données industrielles provinciales indique des disparités majeures à l'intérieur des régions industrielles dominantes. Ainsi, dans les régions du Grand Casablanca, Rabat-Salé-Zemmour-Zaër et Tanger-Tétouan, ce sont les préfectures chef-lieu qui s'accaparent la plus grande partie de la dynamique industrielle au sein des régions (Graphique 4.2.8).

Dès lors, peut-on conclure que les disparités enregistrées au niveau régional sont transposables au niveau provincial? La réponse est en partie affirmative, notamment au niveau du Grand Casablanca où la ville de Casablanca participe à hauteur de 76% de la valeur ajoutée industrielle et 86% de l'emploi industriel de la région. Par rapport à la région de Tanger-Tétouan, la préfecture de Tanger possède plus ou moins un statut similaire à celui de Casablanca. Elle contribue à 64% de la valeur ajoutée industrielle et occupe 80% de l'emploi industriel de la région.

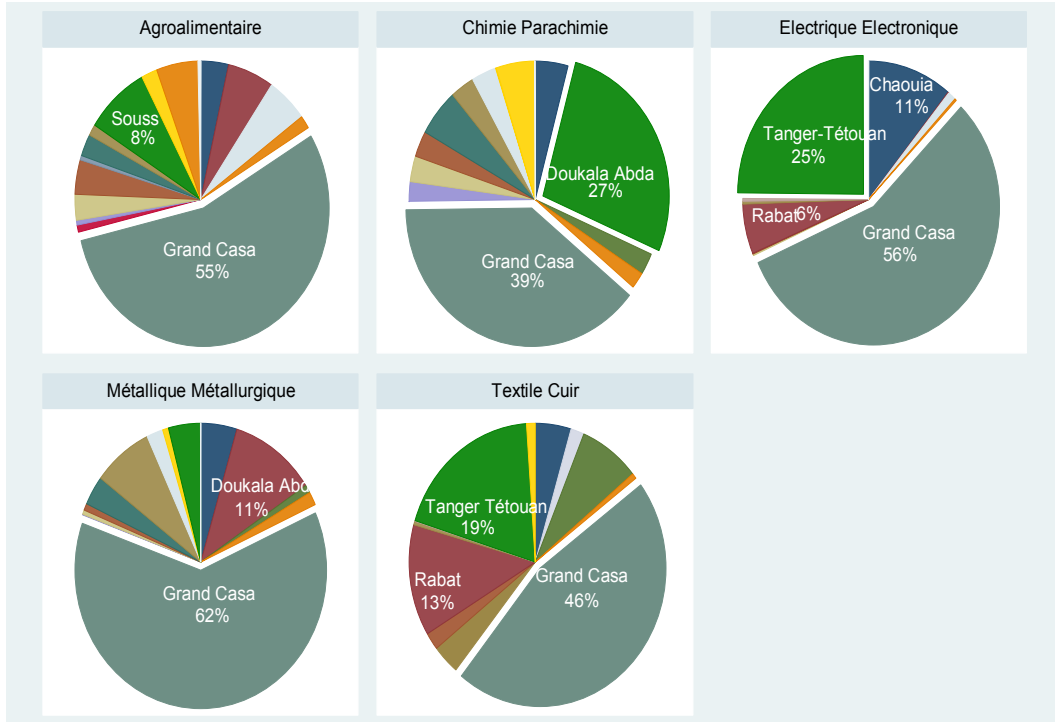
⁶⁶ La nouvelle stratégie industrielle Emergence distingue 13 pôles industriels correspondant à différentes régions du Maroc.

Graphique 4.2.1: Répartition des exportations par région et par secteur d'activité en 2008



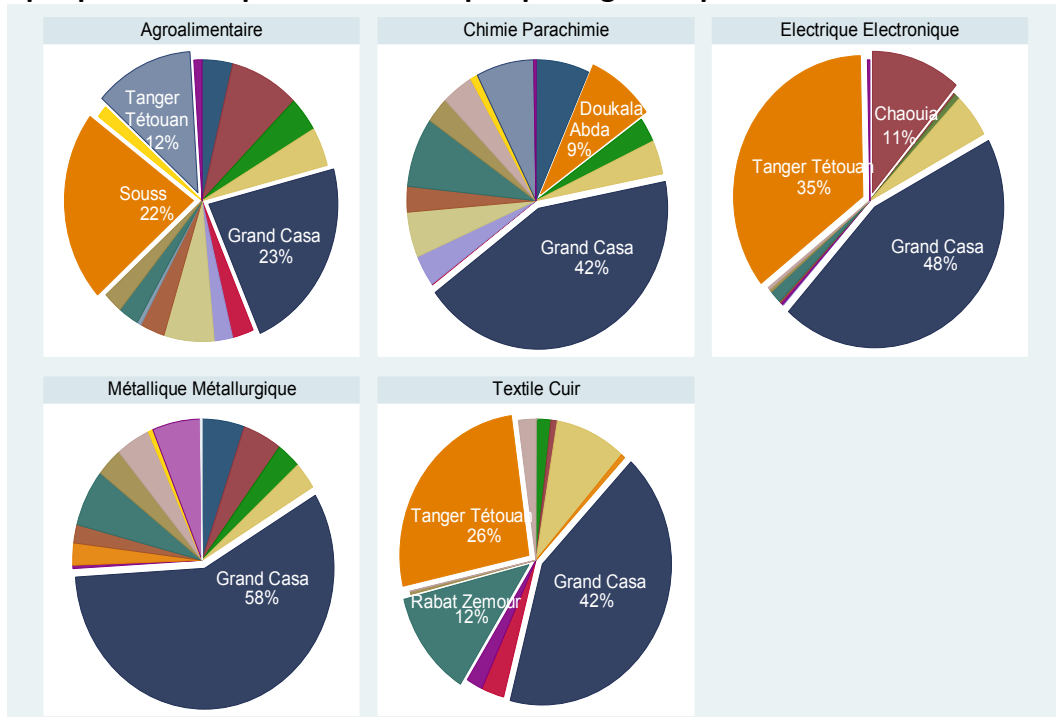
Source: Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies, 2008

Graphique 4.2.2: Répartition du PIB industriel par région et par secteur d'activité en 2008



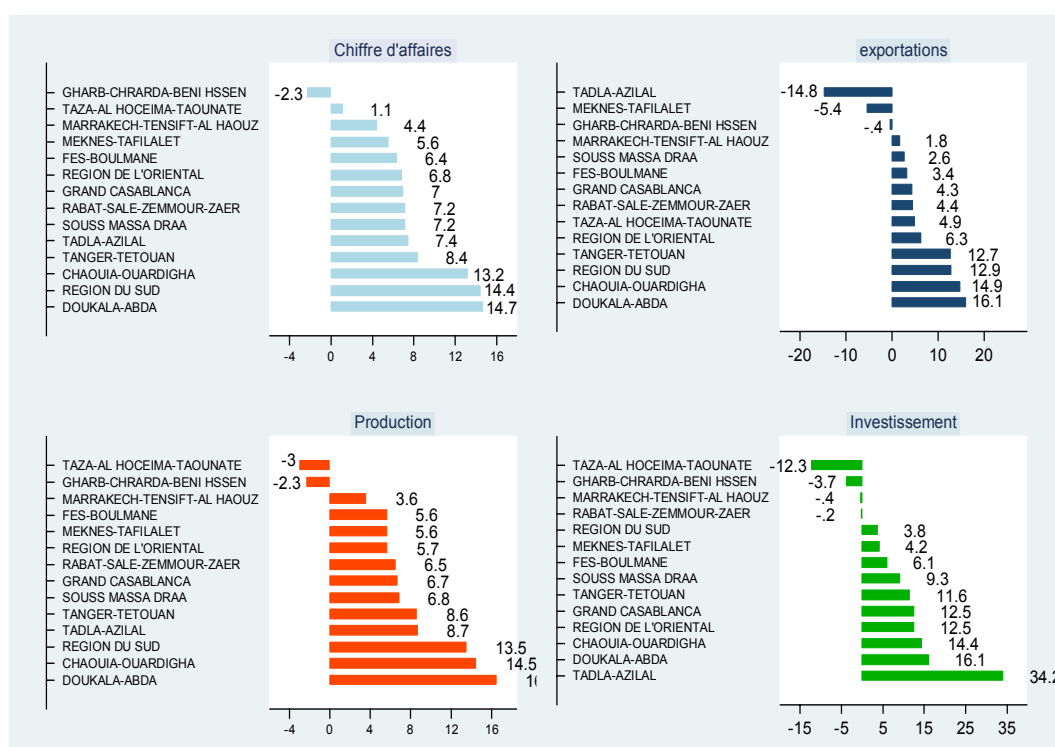
Source: Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies, 2008

Graphique 4.2.3: Répartition de l'emploi par région et par secteur d'activité en 2008



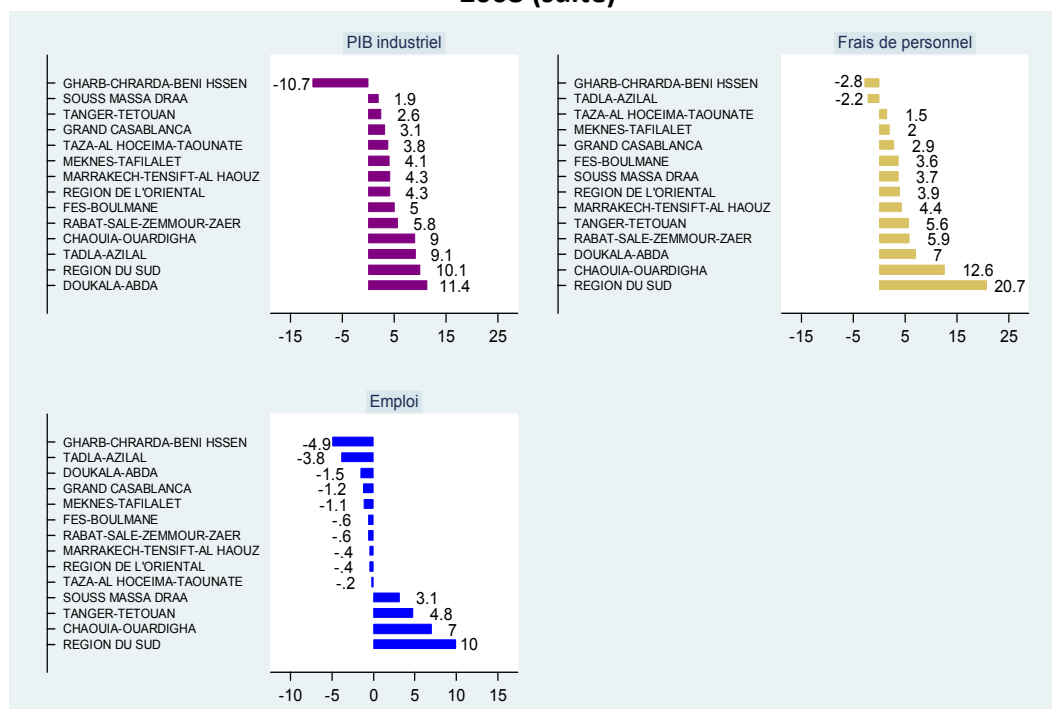
Source: Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies, 2008

Graphique 4.2.4 : Taux de variation des principales grandeurs économiques entre 2000 et 2008



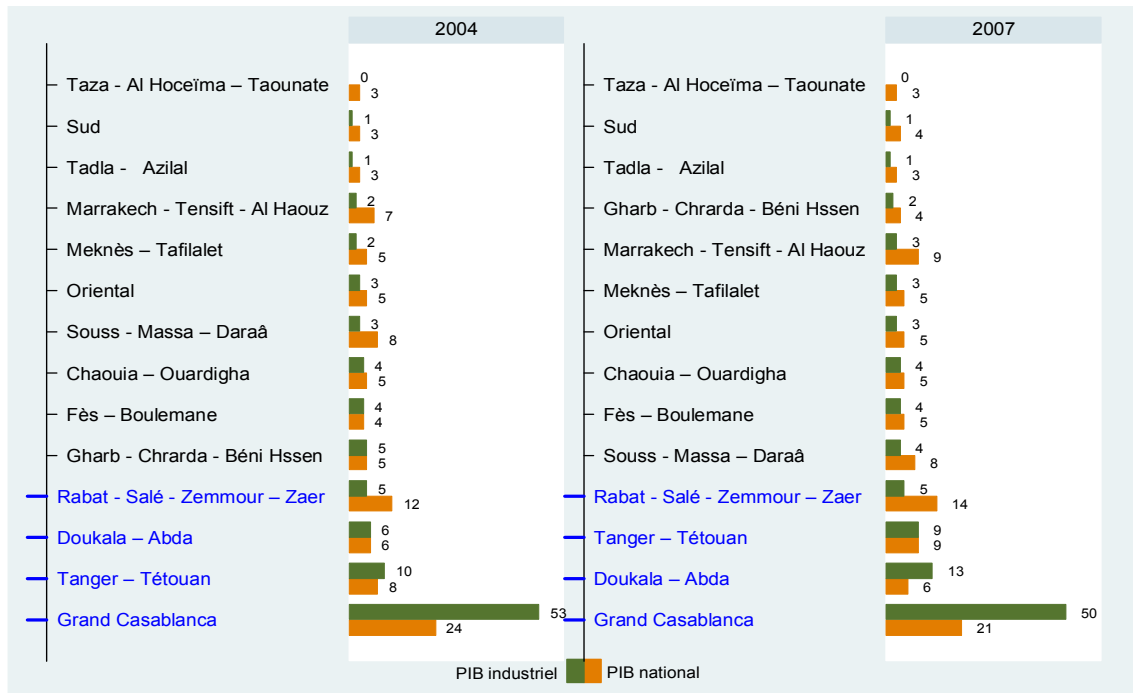
Source: Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies, 2008

Graphique 4.2.5: Taux de variation des principales grandeurs économiques entre 2000 et 2008 (suite)



Source: Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies, 2008

Graphique 4.2.6: Contribution de chaque région économique dans les PIB national et industriel



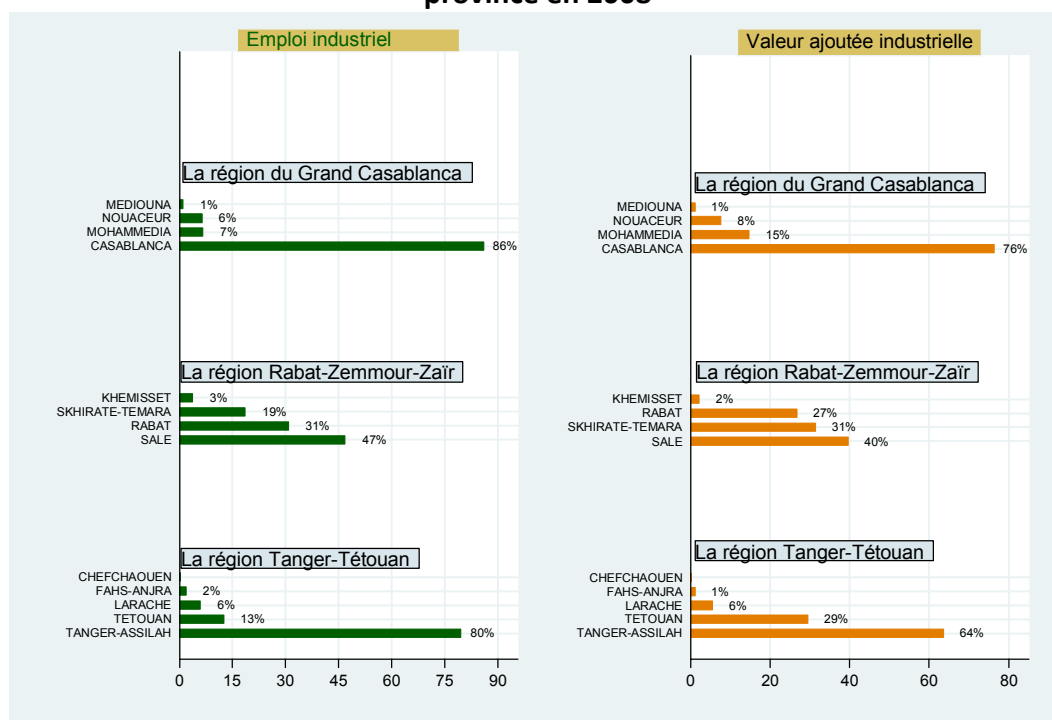
Source: Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies et HCP, 2007

Graphique 4.2.7: Répartition du PIB industriel par région et par secteur en 2008



Source : Département du Commerce et de l'industrie

Graphique 4.2.8: Répartition de la valeur ajoutée et de l'emploi industriel par région et par province en 2008



Source: Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies, 2008

3. LES CONTRAINTES A L'INVESTISSEMENT PRIVE

La stimulation de la croissance à travers l'encouragement des investissements, tant nationaux qu'étrangers, dépend, dans une grande mesure, de l'environnement dans lequel l'activité économique s'opère. A l'instar de nombreux pays, le Maroc s'est inscrit dans des réformes structurelles visant l'amélioration du climat de l'investissement et la mise en place de conditions favorables au développement économique et social à moyen et long termes.

Malgré les efforts déployés, un certain nombre de facteurs constituent encore des freins qui affectent la conduite des affaires à l'échelle nationale et régionale. Ces obstacles sont de diverses formes : institutionnelles, réglementaires, financières et éducatives que les rapports élaborés en 2004 et en 2007 par le Ministère du Commerce et de l'Industrie en collaboration avec la Banque Mondiale à partir des enquêtes ICA⁶⁷ ont fait ressortir.

Selon l'enquête de 2007, plus de 30% des entreprises⁶⁸ déclarent les facteurs suivants comme étant des contraintes majeures pour le climat des investissements : le taux d'imposition (avec près de 56% des entreprises), l'accès au foncier (40%), le coût d'électricité (37%), la concurrence déloyale du secteur informel (35%), l'accès au financement (32%), ainsi que la formation et la qualification des employés (31%). En impactant, d'une part le coût des facteurs de production (financement, foncier, électricité) et, d'autre part, les facteurs de compétitivité de l'entreprise (main-d'œuvre non qualifiée,

⁶⁷ ICA : Investment Climate Assessment.

⁶⁸ Les entreprises considérées appartiennent aux secteurs suivants: industries, BTP et services.

contrefaçons, informel), ces contraintes affectent directement l'activité de l'entreprise et son contexte concurrentiel.

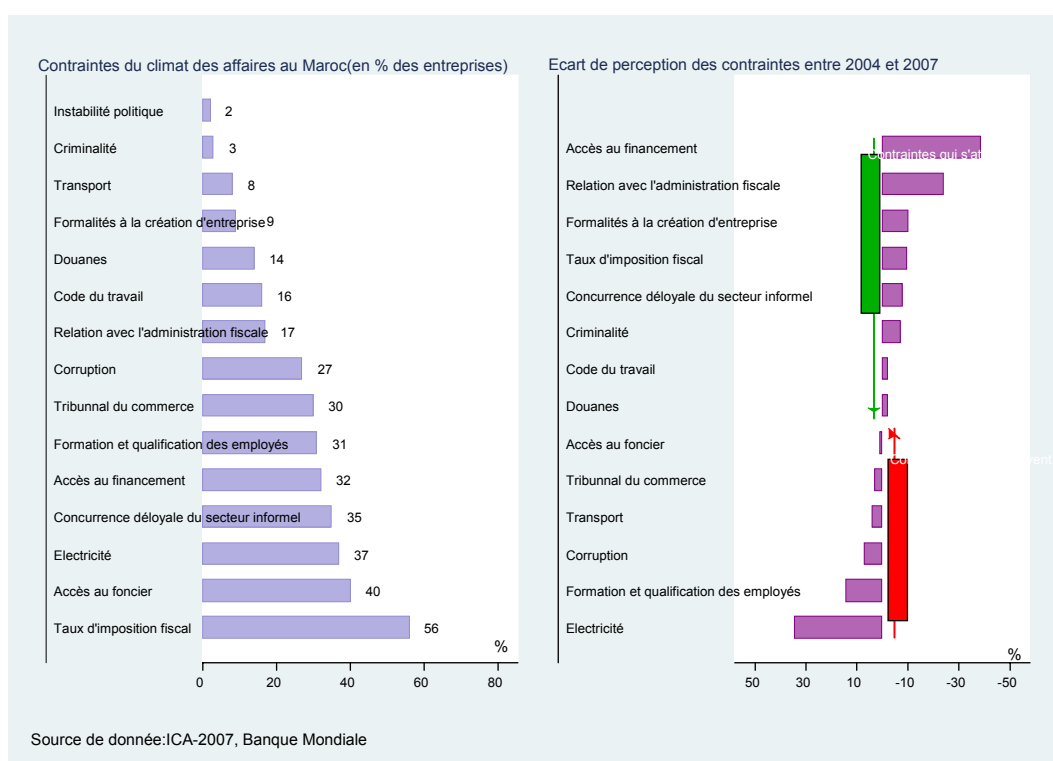
D'autres éléments importants à caractère institutionnel touchent le système judiciaire, en particulier les tribunaux de commerce (avec 30% des entreprises), la corruption (27%) et les relations entretenues avec l'administration fiscale (17%). Les deux premières contraintes relèvent du système judiciaire et renvoient, entre autres, aux procédures d'exécution des contrats, à la complexité de résolution des litiges, mais également à l'efficacité de lutte contre la corruption et à la protection des biens communs par des dispositions juridiques.

Une analyse comparative, sur la base des deux enquêtes ICA-2004 et ICA-2007, permet d'apprécier l'évolution des contraintes et de distinguer entre celles ayant connu une amélioration significative de celles qui continuent de s'aggraver (Graphique 4.3.1).

Les principaux facteurs conditionnant l'investissement et qui connaissent une amélioration significative concernent essentiellement les dispositions relatives à l'accès au financement (écart de 40pts), les relations avec l'administration fiscale (écart de 30pts), les formalités de création d'entreprise (plus de 10pts d'écart) et le taux d'imposition (plus de 10pts d'écart). A l'opposé, d'autres contraintes au climat des affaires continuent de s'accroître : le coût de l'électricité, la formation et la qualification des employés, la corruption, le transport, les tribunaux de commerce et l'accès au foncier.

Il est à noter que ces résultats sont très hétérogènes et dépendent, dans une grande mesure, de la localité d'implantation de l'entreprise, de sa taille, de son ancienneté et de son secteur d'activité. A titre d'exemple, les petites entreprises se plaignent davantage de la sévérité de l'accès au financement et de la concurrence informelle et illégale. Par contre, les grandes et moyennes entreprises perçoivent comme contraintes majeures les facteurs structurels tels que le système éducatif et de formation, la législation du travail, l'accès au foncier, etc.

Graphique 4.3.1 : Contraintes du climat des affaires au Maroc



Source: Banque Mondiale, 2007

De manière générale, les contraintes auxquelles font face les entreprises marocaines sont identiques pour l'ensemble du territoire. La différenciation, d'une région à l'autre, s'opère essentiellement à travers le degré de sévérité de ces contraintes et de leur hiérarchisation prioritaire. A titre d'exemple, dans le cadre de l'enquête ICA 2004, près de 57% des entreprises industrielles installées dans la région de Tanger-Tétouan déclarent l'accès au foncier comme contrainte sévère et défavorable à leurs activités, suivie par la région de Fès-Boulemane avec plus de 56% des entreprises, puis le Grand Casablanca avec plus de 25%.

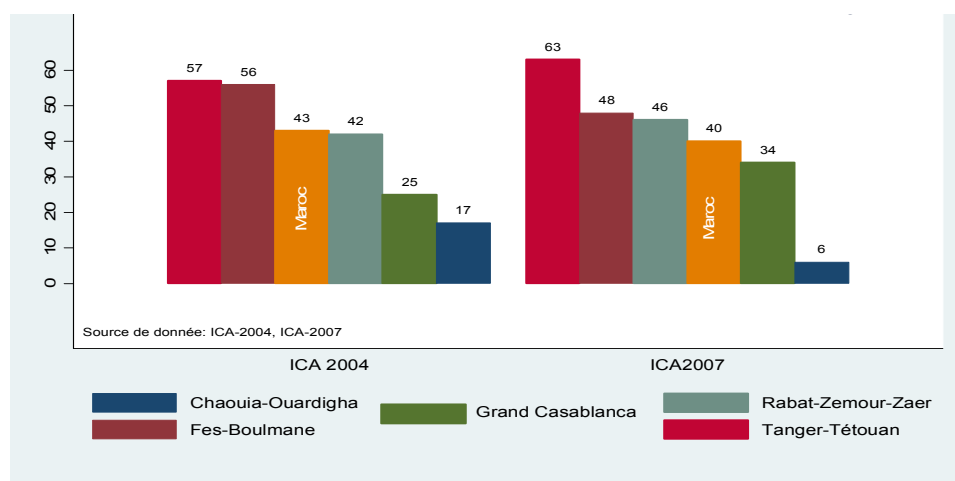
Les résultats de l'enquête ICA-2007 confirment la prédominance de cette problématique récurrente, en pointant l'importance du foncier par rapport aux autres préoccupations des chefs d'entreprises au Maroc. En effet, ces résultats indiquent que la région de Tanger-Tétouan occupe la première place avec 63% des entreprises, suivie respectivement des régions Fès-Boulemane (48%), Rabat-Salé-Zemmour-Zaër (46%) et Grand Casablanca (34%). Il ressort clairement de ce constat que ce sont les régions identifiées comme étant celles qui contribuent le plus à la production nationale (à hauteur de 60% du PIB national) qui sont le plus confrontées au problème du foncier (Graphique 4.3.2).

A ce sujet, rappelons que la question du foncier constitue l'une des problématiques les plus complexes liées au climat des affaires et sur lesquelles doivent intervenir les collectivités locales. La difficulté inhérente à cette contrainte découle essentiellement de la complexité du statut même du foncier au Maroc, de la multiplicité des intervenants et de l'absence d'entité de gestion et de planification des zones industrielles.

La prédominance de cette problématique classe le Maroc parmi les pays dont les entreprises sont les plus sévèrement affectées par le foncier. Il est à mentionner que plusieurs pays émergents et concurrents directs sur un certain nombre de débouchés ont initié des programmes de mise à niveau et d'aménagement de zones industrielles. Parmi ces pays, citons les expériences réussies de la Turquie (4%) et du Brésil (17%) (Graphique 4.3.3).

Au Maroc, et en plus des raisons évoquées précédemment, un élément fondamental concerne l'insuffisance de l'offre par rapport aux besoins exprimés par les entreprises. Ainsi, l'enquête ICA-2007⁶⁹ révèle que 61% des entreprises marocaines ont exprimé un besoin impérieux pour étendre leur superficie actuelle, jugée insuffisante, mais seulement 30% des entreprises ont trouvé une offre foncière satisfaisant leur besoin. De plus, la cherté du terrain ressort également comme un obstacle majeur auquel sont confrontés plus de la moitié des chefs d'entreprises. Toutefois, et bien que le coût moyen soit jugé prohibitif, celui-ci cache en fait des disparités régionales importantes. En effet, les régions éprouvant le plus de difficultés sont celles qui connaissent une forte demande et une grande spéculation sur le foncier (par conséquent un renchérissement accentué du prix du sol). A cet effet, le cas du Grand Casablanca est un exemple extrêmement révélateur de l'ensemble des problèmes relatifs à cette contrainte déterminante du climat des affaires au Maroc.

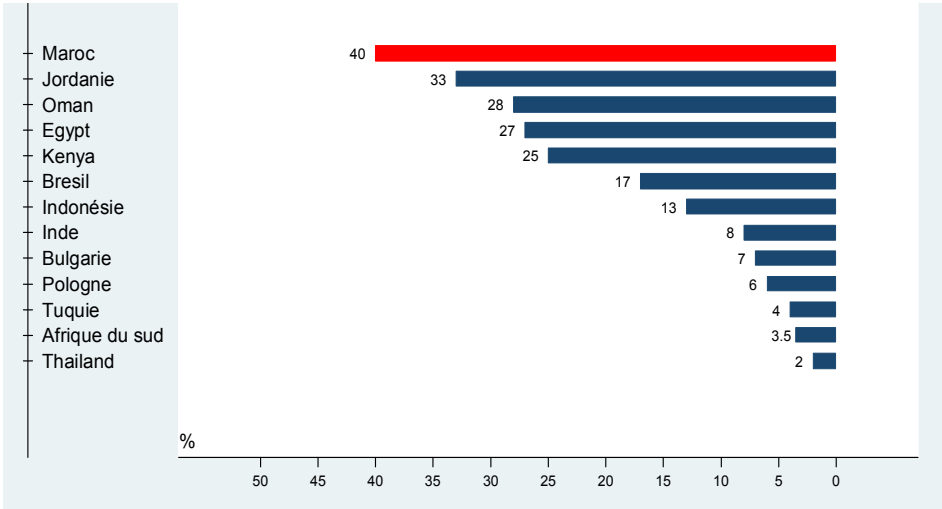
Graphique 4.3.2 : Répartition des entreprises considérant l'accès au foncier comme une contrainte sévère, selon les régions



Source : Banque Mondiale, 2007

⁶⁹ L'exercice 2007 des enquêtes ICA au Maroc a fait un zoom particulier sur la question du foncier, suite à une recommandation de la part des entreprises marocaines pour cerner cette problématique.

Graphique 4.3.3 : Répartition, par pays, des entreprises considérant l'accès au foncier comme une contrainte sévère



Source : Banque Mondiale, 2007

PARTIE II

**ORIENTATIONS STRATEGIQUES ET INSTRUMENTS
D'ACCOMPAGNEMENT DU CHANTIER DE LA
REGIONALISATION AVANCEE**

CHAPITRE 1 : LA MISE A NIVEAU REGIONALE: UN LEVIER POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL

La régionalisation avancée devra, inéluctablement, relever un défi de taille : celui de la mise en place de mécanismes de régulation permettant, parallèlement aux stratégies locales de développement, de juguler les inégalités territoriales. Ces inégalités, de diverses formes, touchent un nombre important de régions et appellent une prompt intervention de la puissance publique conformément aux Hautes Directives Royales⁷⁰ : «*La régionalisation ne doit pas se réduire à une simple redistribution des compétences entre le centre et les régions. En effet, la régionalisation ne sera équilibrée et n'aura une portée nationale que si l'exploitation optimale par chaque région de ses atouts et potentialités propres, s'opère en corrélation et en concomitance avec la mise en place des mécanismes efficaces de solidarité, incarnant la complémentarité et la cohésion interrégionales dans un Maroc uni.*»

En tant que chantier structurant de grande portée, la régionalisation avancée n'aurait l'impact politique réel, qui devrait être le sien, que si les populations ressentent, dans des délais raisonnables, un changement significatif au niveau de leurs conditions de vie. C'est pourquoi, la CCR estime qu'il est impérieux de mettre en place un projet de mise à niveau sociale pour l'ensemble des régions du Royaume et d'en faire un des axes d'orientation stratégique de la réforme. En effet, le chantier de la régionalisation avancée que Sa Majesté Le Roi appelle de ses vœux n'est pas seulement une réponse moderne à la revitalisation du lien démocratique touchant les différentes sphères de la collectivité nationale, à la stimulation et la dynamisation de la croissance durable de nos territoires mais aussi un véritable levier pour le renforcement de ces liens d'humanité et de cohésion sociale que l'évolution rapide de nos sociétés rend de plus en plus forts. Face à ce besoin croissant, la CCR a la conviction que ce sont les CL, avec l'appui de l'État, qui peuvent être les relais efficaces pour s'investir valablement et apporter des réponses ajustées aux demandes et déficits locaux. Par cette action, la régionalisation confirme la grande ambition, dans laquelle s'est inscrit le Royaume depuis 2005, de faire du développement humain une nouvelle approche d'ingénierie sociale, une grande cause nationale pour corriger, ajuster et améliorer les performances de l'action publique.

Ce sont là les principales considérations qui ont conduit la CCR à entreprendre un travail fouillé allant, dans un souci d'opérationnalisation, jusqu'à l'évaluation de ses coûts budgétaires.

Aussi, ce projet de mise à niveau sociale, qui devra être entrepris sur un horizon de deux mandatures, privilégiera les questions du développement relatives aux gaps socio-économiques interrégionaux majeurs observés dans les secteurs qui sont principalement en rapport avec le développement humain et le bien-être des populations que sont : la santé, l'éducation, les infrastructures routières, l'eau potable, l'électricité et le logement social ; autant de secteurs qui représentent à juste titre des domaines d'activité intéressant au plus haut point les divers échelons de CL. Néanmoins, leur nature transversale et leur exigence en conduite stratégique privilégient plus particulièrement une prise en charge par le niveau régional, comme lieu d'intégration et de coordination. On notera, à ce propos, que les domaines tels que l'analphabétisme et les équipements socioculturels n'ont pas pu être pris en compte en raison de l'insuffisance des données disponibles,

⁷⁰ Extrait du discours Royal du 3 janvier 2010.

d'une part, et de la portée spécifique de ces dimensions qui devront faire, préalablement, l'objet de stratégies nationales des départements concernés d'autre part.

C'est à la lumière de ces fondamentaux et du bilan-évaluation du développement économique et social de la première partie du présent rapport que la proposition d'une démarche de mise à niveau sociale a été esquissée.

Parce que les approches en matière de mise à niveau ouvrent, sur une étonnante profusion d'usages, la démarche à poursuivre en la matière découle, principalement, des objectifs à prioriser (quels secteurs ? quel type d'inégalités ? quelles modalités? etc.), des hypothèses de base et des facteurs de référence à retenir, mais également de la commodité des indicateurs à utiliser pour la quantification des dotations budgétaires nécessaires. Cette commodité renvoie, de fait, à la possibilité de mesurer à chaque instant les écarts de réalisation par rapport aux objectifs prévus afin de mieux évaluer l'impact des politiques régionales des différents territoires.

1. CARTOGRAPHIE DES DEFICITS CIBLES

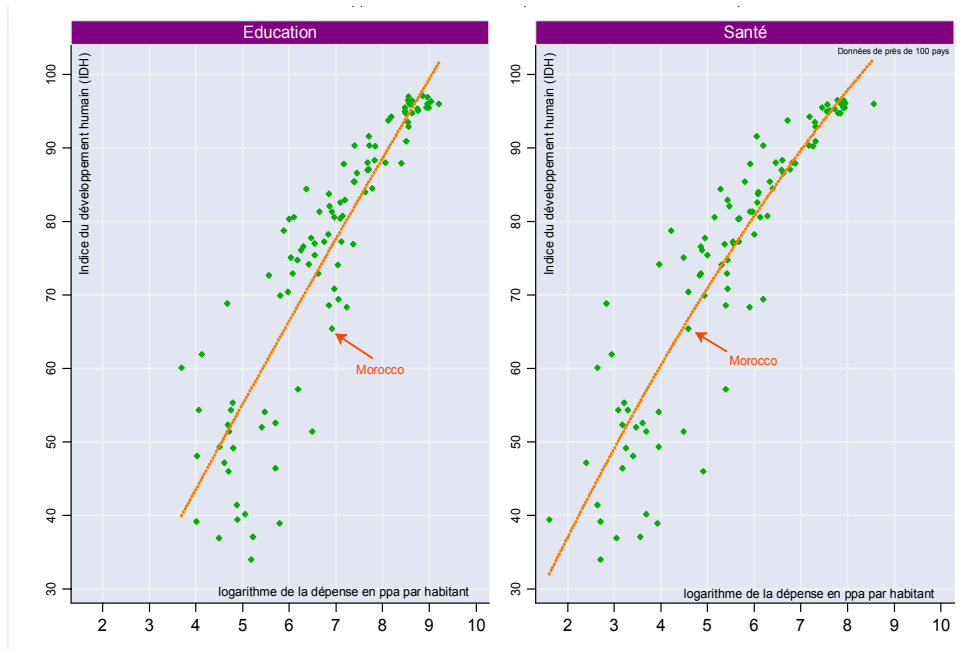
Comme il a été observé dans la première partie du rapport, le « rendement » économique et social des régions était marqué par le creusement des inégalités durant cette dernière décennie. Plusieurs indicateurs permettent de rendre compte de ce constat. Il s'agit tout particulièrement de l'activité économique, de l'emploi, des conditions de vie des populations, de la santé et de l'éducation.

Dans ce sens, la mise à niveau doit reposer sur des critères clairs permettant de mesurer les inégalités et les déficits socioéconomiques. De même, elle doit porter sur les aspects fondamentaux directement corrélés avec le développement humain tel que préconisé dans le cadre des objectifs du millénaire (OMD) auxquels le Maroc adhère fortement. La notion du développement humain, dont l'IDH en est l'un des indicateurs de mesure, oriente sur les domaines d'intervention prioritaires tels que la santé, l'éducation et les conditions de vie des populations et ce afin de pouvoir s'aligner avec les exigences nécessaires au développement économique et social en faveur du citoyen.

Dans cette optique, la mise à niveau sociale s'est limitée à ces secteurs majeurs qui ont trait au développement humain. Il s'agit plus précisément des secteurs de la santé, de l'éducation, des infrastructures routières, de l'accès à l'électricité et à l'eau potable et du logement social. L'ensemble de ces services sociaux de base constitue le socle des droits fondamentaux hautement corrélés tant à l'IDH, à la croissance économique qu'au bien-être social des populations.

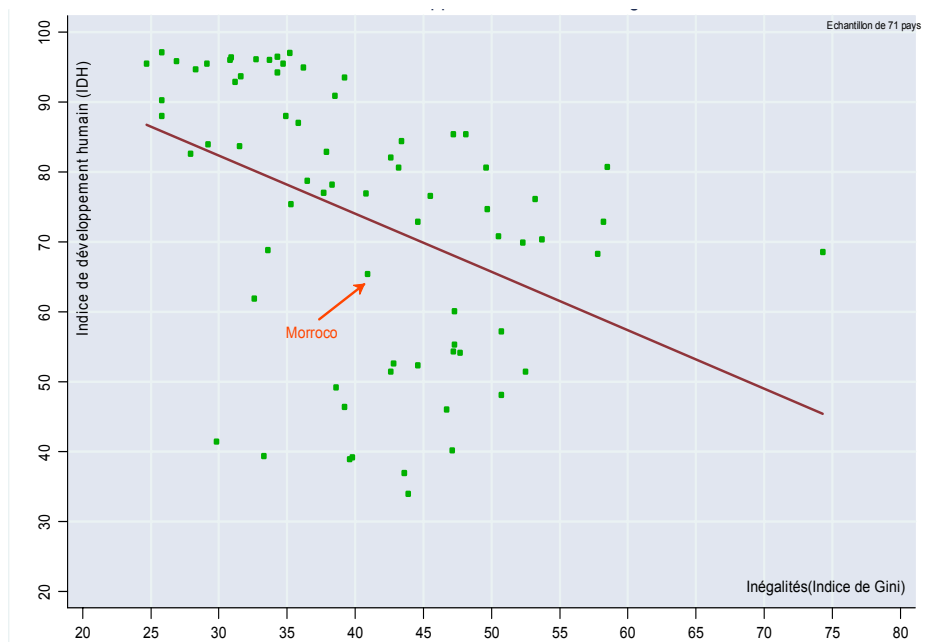
En effet, les constats montrent que les investissements dans lesdits secteurs participent à la réduction des inégalités sociales et contribuent vraisemblablement à l'amélioration du développement humain, tel qu'indiqué dans les graphiques ci-après.

Graphique 1.1.1 : Corrélation entre le développement humain et les dépenses éducatives et sanitaires par habitant



Source: PNUD, 2009

Graphique 1.1.2 : Développement humain et les inégalités de revenu



Source: PNUD, 2009

Avant de procéder à la présentation de la méthodologie adoptée et des hypothèses de base permettant la quantification de cette mise à niveau régionale, il y a lieu au préalable de dresser une cartographie des inégalités et déficits socioéconomiques dans les secteurs identifiés.

- **Accès à la santé**

L'examen des publications annuelles du Ministère de la Santé⁷¹ et des constats dégagés dans la première partie du présent rapport indique l'existence de disparités importantes d'une région à l'autre, et ce pour l'ensemble des indicateurs relatifs à l'offre et à la demande sanitaires.

A cet effet, la répartition du nombre d'habitants selon les centres de soins de santé en milieu urbain et rural montre des disparités régionales significatives. Il en est ainsi pour les centres de santé urbains (CSU) et les centres de santé urbains avec accouchement (CSUA) dont la moyenne nationale est respectivement de 32 000 et 142 000 habitants par établissement. La moitié des régions marocaines dépasse la moyenne nationale pour les CSU contre un quart pour les CSUA ; il s'agit principalement des régions à forte densité urbaine. A la tête de ces régions figurent, évidemment : le Grand Casablanca (qui dépasse un taux de 690 000 habitants par CSUA), Rabat-Salé-Zemmour-Zaër, Tanger-Tétouan et Souss-Massa-Drâa.

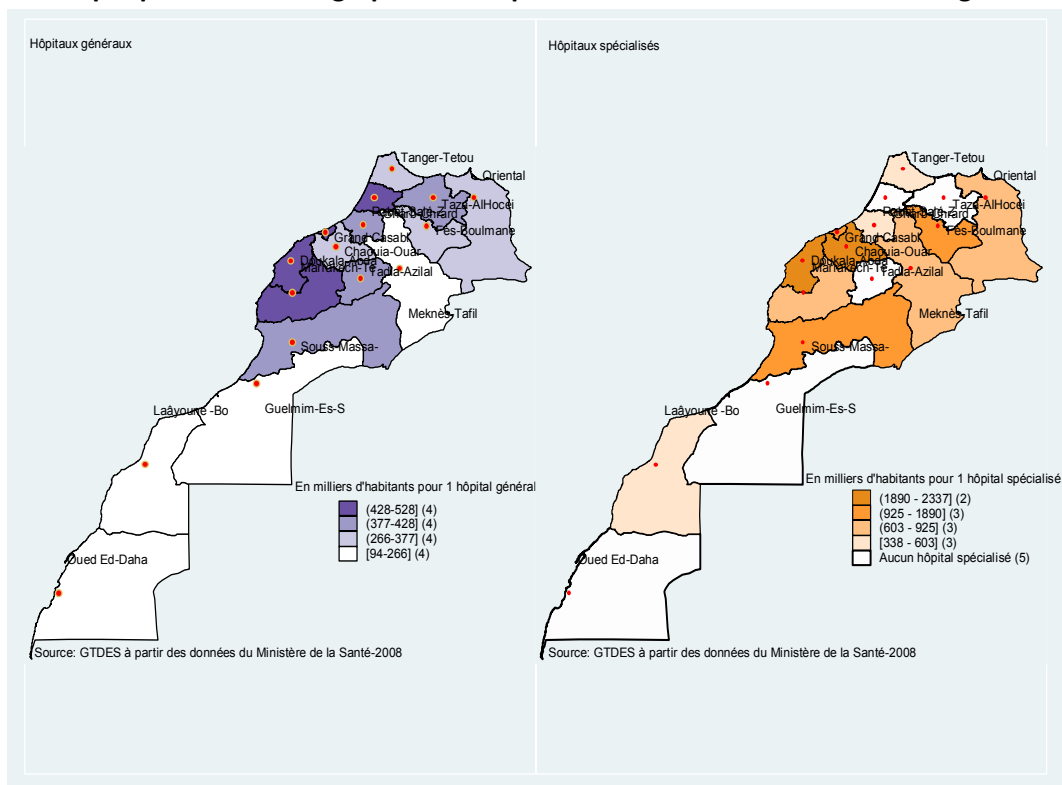
Quant au monde rural, la distribution est aussi inégalitaire. Ainsi, les dispensaires ruraux qui sont destinés à prester les soins d'urgences et les services sanitaires à caractère non pathologique, la moyenne nationale par établissement atteint plus de 20 000 habitants. Pour les CSC et CSCA cette moyenne s'établit, respectivement, à 32 000 et 145 000 habitants par établissement. Notons à cet effet que les régions où l'étendue du milieu rural est importante sont celles qui enregistrent les déficits les plus notoires. Tel est l'exemple de Marrakech-Tensift-Al Haouz, Souss-Massa-Drâa, Taza-Al Hoceima-Taounate et Doukkala-Abda.

Concernant les hôpitaux, malgré les efforts considérables déployés pour subvenir aux besoins sanitaires des populations en matière d'interventions chirurgicales et de prestations relatives aux pathologies complexes, des déficits persistent encore dans un certain nombre de régions, en particulier au plan des hôpitaux spécialisés, source d'encombrement pour les régions voisines. En effet, le graphique ci-après (1.1.3) indique l'absence d'hôpitaux spécialisés dans 5 régions regroupant plus de 5,1 millions d'habitants ; il s'agit du Gharb-Chrarda-Béni Hssen, de Guelmim-Es-Semara, d'Oued-Ed Dahab-Lagouira et de Taza-Al Hoceima-Taounate.

En effet, la moyenne nationale du nombre d'habitants par structure hospitalière est de l'ordre de 302 000 par hôpital général et 655 000 pour les hôpitaux spécialisés, ratios bien en deçà des normes internationales définies par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS). Ces écarts sont assez élevés à Marrakech-Tensift-Al Haouz avec 7 hôpitaux généraux pour plus de 3,2 millions d'habitants et à Doukkala-Abda qui compte un hôpital spécialisé pour plus de 2 millions d'habitants.

⁷¹ « La santé en chiffres »

Graphique 1.1.3 : Cartographie des hôpitaux du Maroc en 2008 selon les régions



Source : GTDES à partir du Ministère de la Santé - 2008

En somme, les inégalités de santé appréciées en termes du nombre d'habitant par établissement sanitaire indiquent l'existence de déficits réels. Ce même constat de disparités territoriales peut être étendu à l'examen des autres indicateurs de l'offre, notamment, en termes d'infirmiers, de médecins spécialistes et de chirurgiens dentistes.

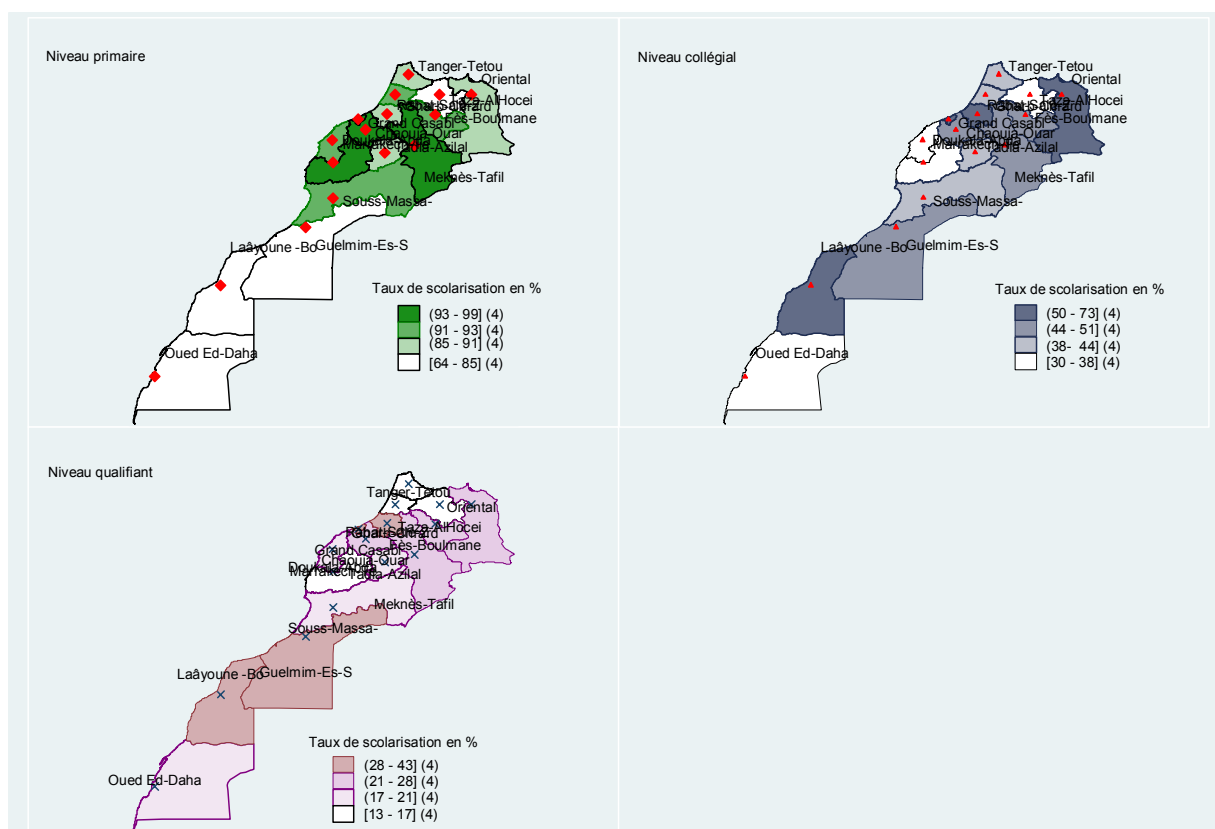
- **Accès à l'éducation**

A la lumière des constats dégagés dans la première partie du rapport, la scolarité des enfants atteste de différences majeures d'une région à l'autre. Parmi les explications figurent en bonne place les inégalités d'accès ou de capacités entre les régions.

A cet effet, l'examen des statistiques de l'enseignement scolaire par niveau et par région indique une variabilité plus ou moins importante d'une région à l'autre, notamment, au niveau du secondaire collégial et du secondaire qualifiant et de façon plus atténuée au niveau du primaire en raison des efforts importants de la généralisation.

Ces inégalités relatives à la surcharge des écoles en termes de nombre d'élèves par établissement scolaire¹ semblent tenir au fait que ces établissements disposent d'une capacité d'accueil dont il faut tenir compte pour réguler l'équilibre de l'offre et de la demande éducatives, et par là même éviter de surcharger les établissements au-delà de leur capacité normale. Autrement dit, il va falloir soit procéder à des extensions ou construire de nouveaux établissements scolaires.

Graphique 1.1.4 : Cartographie de la scolarisation nette selon les régions du Maroc en 2009



Source: GTDES à partir des données du Département de l'Enseignement Scolaire et du HCP, 2009

- **Accès aux infrastructures routières**

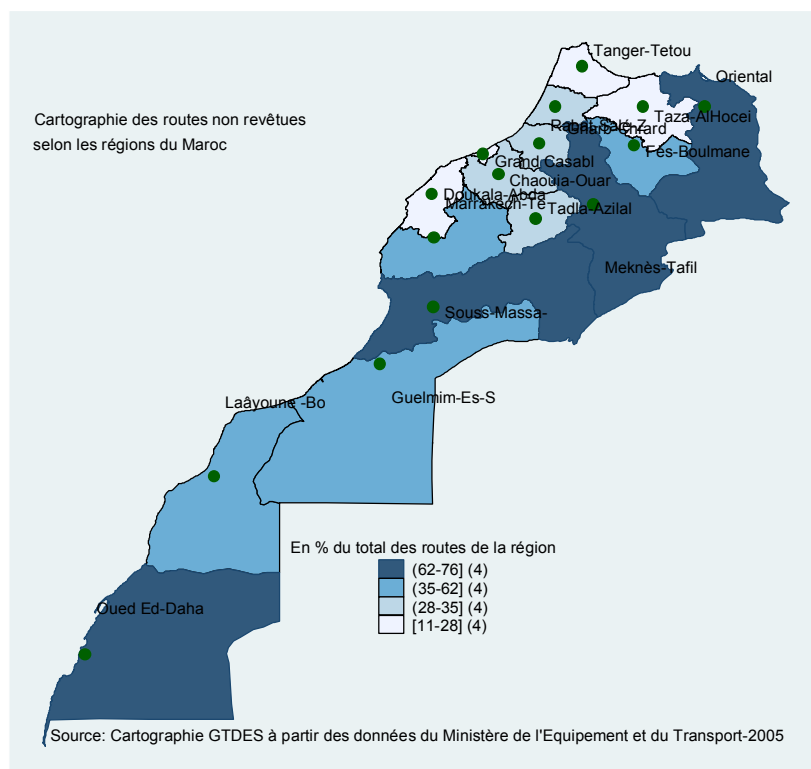
Les données fournies par le Ministère de l'Équipement et du Transport indiquent que le nombre de routes revêtues a atteint, en 2005, près de 30.400 km d'un total de près de 57 000 km (tous types confondus), soit environ 53% de routes nationales revêtues. En effet, les routes non revêtues touchent, le plus souvent, le monde rural. Ce milieu subit non seulement les difficultés du contexte mais également les effets liés au faible développement routier que les différentes politiques publiques qui se sont succédées n'en ont pas permis la pleine résorption.

Néanmoins, le Maroc a connu durant cette dernière décennie l'engagement d'un nombre important de chantiers structurants destinés à la mise à niveau routière à travers le Programme National des Routes Rurales (PNRR) et à l'élargissement du réseau autoroutier. Il est incontestable que ces infrastructures de transport ont pour effet d'améliorer les conditions de vie des ménages, d'appuyer la scolarité au niveau rural et de renforcer les capacités logistiques en matière de transport des biens et des services.

Pour autant, des disparités routières perdurent toujours entre les régions tant en matière de la qualité que de l'importance du réseau des routes non revêtues. En effet, les régions dont le ratio des routes non revêtues comparées au total des routes dépasse la moyenne nationale (40%), sont Oued-Ed-Dahab-Lagouira (76%), Meknès-Tafilalet (72%), Souss-Massa-Drâa (64%), Guelmim-Es-Semara

(64%), et l'Oriental (61%). Plusieurs facteurs y interviennent dont essentiellement la difficulté du contexte, l'étendue du monde rural et la superficie variable d'une région à l'autre.

Graphique 1.1.5 : Cartographie des routes non revêtues selon les régions du Maroc en 2005



Source : Cartographies GTDES à partir des données du Ministère de l'Équipement et du Transport - 2005

- **Accès à l'eau potable et à l'électricité**

Durant ces dernières années, plusieurs politiques gouvernementales, dites de proximités, ont été mises en place en vue de faire face aux disparités entre les milieux urbain et rural. Ces politiques ont conduit à la mise en place d'un certain nombre de programmes visant l'accélération de l'accès aux services de bases dont les programmes PAGER et PERG. Ces derniers ont été initiés afin de diligenter une généralisation de l'accès à l'eau potable et à l'électricité à l'échelle du milieu rural. Ils ont en effet permis de réaliser des performances notables et une amélioration substantielle des conditions de vie grâce aux rythmes d'investissements grandissants engagés au cours de ces dernières années.

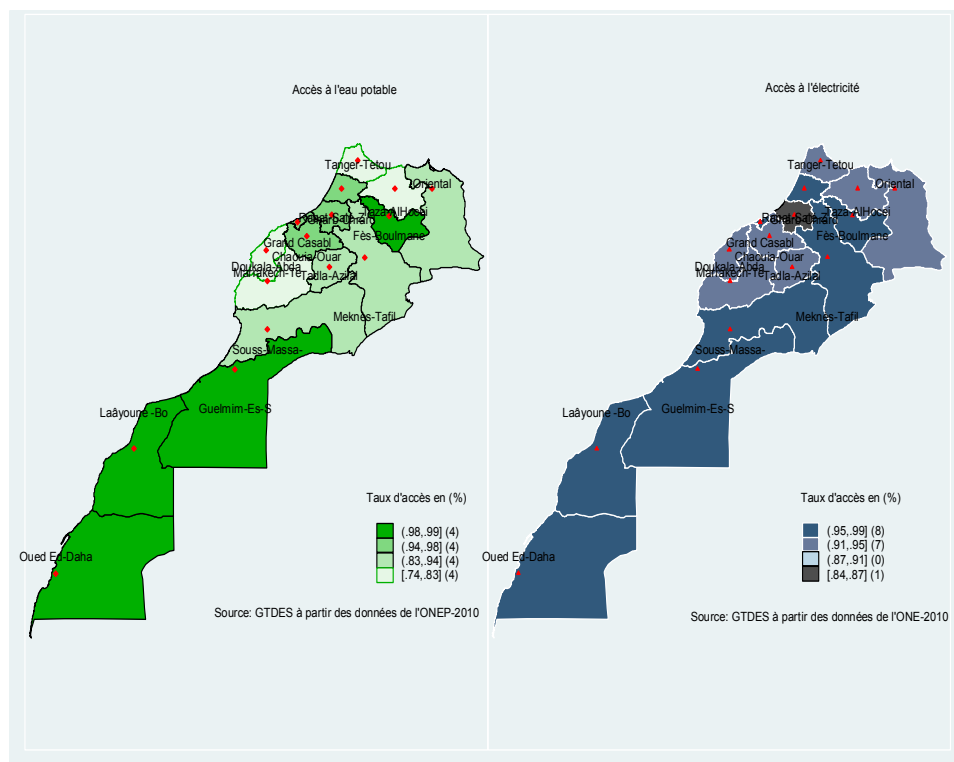
En effet, en 1996 plus de deux tiers de la population rurale n'avait accès ni à l'eau potable ni à l'électricité. En 2010, le taux d'accès à ces deux sources vitales est respectivement de 91% et 96,5%. Une quasi-généralisation de ces services est, somme toute, prévue pour la fin de la décennie en cours conformément aux objectifs assignés dans le cadre de ces programmes.

Sur le plan territorial, des efforts ont été déployés pour satisfaire les besoins des populations rurales de manière plus ou moins égalitaire. De ce fait, plusieurs régions ont pu atteindre la généralisation

tant de l'accès à l'eau qu'à l'électricité, en particulier, les régions du sud, le Grand Casablanca et la région de Fès-Boulemane avec des taux d'accès variant entre 96% et 99%.

Par ailleurs, la variabilité est plus constatée au niveau de l'accès à l'eau potable comparativement à l'accès à l'électricité. En effet, à l'exception de la région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër qui est nettement loin de la généralisation (taux d'accès 84%), le taux de l'électrification de l'ensemble des régions du Maroc dépasse les 96% tendant ainsi à une généralisation de ce service. A l'opposé, les régions nécessitant des actions plus vigoureuses pour assurer une adduction des populations rurales à cette source vitale sont : Tadra-Azilal, Souss-Massa-Drâa, Meknès-Tafilalet, l'Oriental, Taza-Al Hoceima-Taounate, Marrakech-Tensift-Al Haouz, Doukkala-Abda, et Tanger-Tétouan. Autant de régions se distinguant par des conditions géographiques contraignantes (montagnes par exemple).

Graphique 1.1.6 : Cartographie de l'accès à l'eau potable et à l'électricité en 2010



- **Accès au logement social et lutte contre l'habitat insalubre**

L'habitat insalubre et non réglementaire s'est considérablement développé au Maroc. A fin 2002, 30% des ménages urbains habitent dans un habitat insalubre⁷². Le déficit en logements salubres s'élève à près de 540 000 ménages durant la même année. Plusieurs facteurs expliquent le foisonnement de ce phénomène dont, principalement, les spécificités économiques des grandes villes, la croissance démographique (exode rurale, flux migratoires...), le rythme de l'urbanisation,

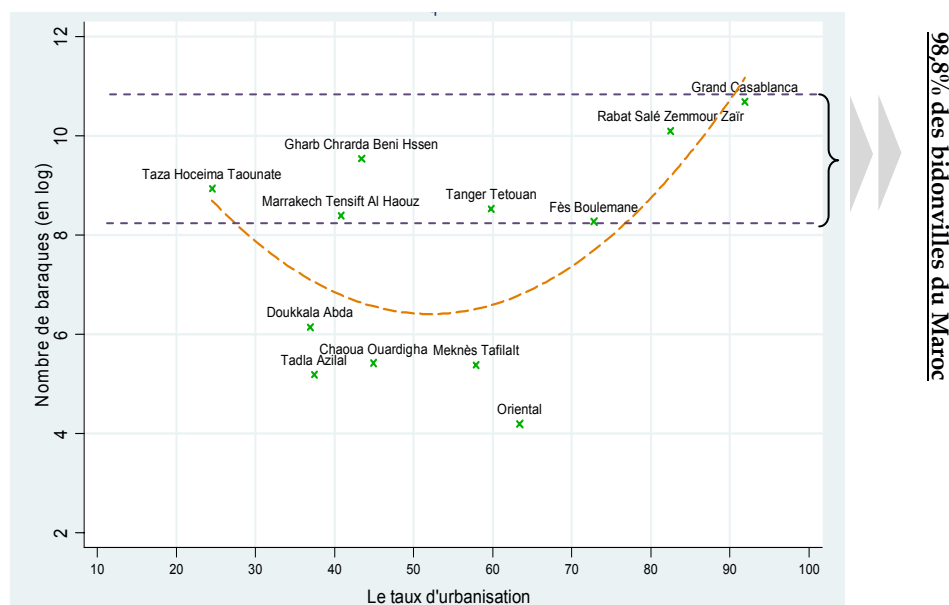
⁷² Sous forme de bidonvilles, de logements clandestins, de tissus anciens et de quartiers non aménagés.

l'inadéquation de l'offre foncière à la demande existante, ainsi que la difficulté des conditions socioéconomiques des ménages habitant dans ces logements.

Afin de pallier à cette déficience sociale qui conditionne le développement humain et social du pays, une politique de lutte contre l'habitat insalubre et de soutien au logement social a été mise en place en 2003 dans l'objectif d'éradiquer les bidonvilles à l'horizon de 2012 et de lutter, à moyen terme, contre l'insalubrité qui sévit sur le territoire national.

Aujourd'hui, malgré les avancées enregistrées dans ce chantier, des défis majeurs persistent encore. Des stratégies de correction des dysfonctionnements actuels s'imposent afin d'assurer aux populations concernées un logement décent.

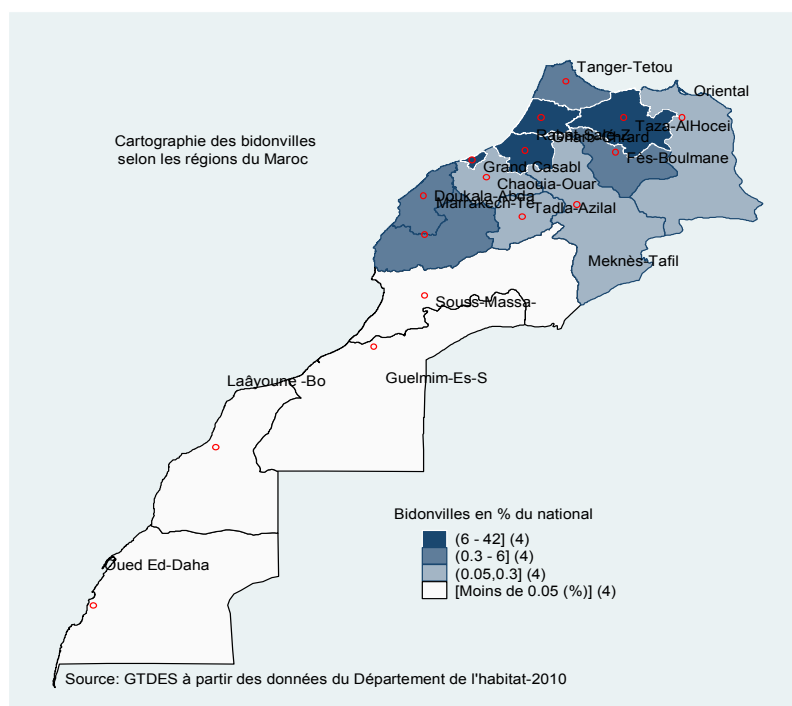
Graphique 1.1.7 : Corrélation entre le nombre de baraques et le taux d'urbanisation en 2010



Source: Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace, HCP, 2010

Au plan régional, la distribution des habitats insalubres marque des différences majeures d'un territoire à l'autre. Ainsi, pour les bidonvilles, la région du Grand Casablanca abrite plus de 42% du total national, suivie des régions de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër et du Gharb-Chrarda-Béni Hssen avec des parts respectives de 23% et 13%. Ces trois régions comptent environ 80% des ménages « bidonvillois » à reloger.

Graphique 1.1.8 : Cartographie des bidonvilles du Maroc en 2010 selon les régions



La cartographie des inégalités d'accès aux services de base a été dressée en vue d'évaluer l'effort de mise à niveau nécessaire pour la résorption des déficits. Néanmoins, avant de procéder à cet exercice de quantification, une présentation de la méthodologie adoptée s'impose.

2. LA METHODOLOGIE ADOPTEE

La méthodologie adoptée dans le cadre de la formalisation de la mise à niveau régionale présente essentiellement l'intérêt de prendre en compte les inégalités d'accès observées dans les secteurs en rapport direct avec le développement humain.

En effet, la conception du projet de mise à niveau interrégionale est une entreprise complexe. Les aspects de sa formalisation et de sa quantification (évaluation des investissements nécessaires pour pouvoir réduire les inégalités socioéconomiques et résorber les déficits en matière d'infrastructures et de services sociaux de base) soulèvent de réelles difficultés méthodologiques.

Une première approche d'évaluation des investissements nécessaires à l'amélioration de 1 point de pourcentage de l'IDH dans une région donnée n'a pas abouti, en raison de la complexité de l'exercice et de la carence des données chronologiques détaillées et désagrégées (le PIB/habitant annuel régional, les investissements sectoriels par rubrique budgétaire, l'IDH annuel, etc.).

Néanmoins, une démarche alternative basée sur un ciblage des secteurs clés et des critères de référence a été conçue, avec comme objectif principal la résorption des déficits de capacité (ou d'accès) les plus importants et qui sont en nette corrélation avec l'IDH. De ce fait, la résorption de ces

déficits est approchée à travers des programmes permettant de garantir aux populations, dans chaque territoire, l'accès égal aux installations et infrastructures de base.

En vue d'évaluer le coût permettant de répondre à cet objectif, deux scénarios ont été arrêtés :

Le premier scénario vise à aligner les indicateurs des régions retardataires dans les secteurs ciblés à la moyenne nationale. Selon cette approche, le critère de référence est fixé, essentiellement, à partir de la moyenne arithmétique calculée spécifiquement pour les domaines suivants : (i) au niveau de la santé : la moyenne nationale du nombre d'habitants par établissement sanitaire ; (ii) au niveau de l'éducation : la moyenne nationale du nombre d'élèves en âge de scolarité par établissement scolaire (écoles, collèges et lycées) ; et (iii) au niveau des infrastructures routières : il s'agit de la proportion moyenne des routes non revêtues rapportées au total des routes dans chaque région.

Le deuxième scénario est fondé sur une évaluation permettant de résorber, autant que faire se peut, les déficits au niveau des trois secteurs caractérisés ci-dessus. Ainsi, au niveau de la santé, avon-nous retenu comme critère les normes internationales exigées pour qu'un établissement sanitaire puisse prêter convenablement ses services. Au niveau de l'éducation, les standards nationaux relatifs au ratio élèves par classe et au taux de rotation ont été adoptés. Enfin, concernant les infrastructures routières, il a été retenu pour chaque région d'atteindre le taux régional maximum des routes revêtues rapportées au total des routes.

Pour le reste des secteurs, les objectifs pris comme référence concernent la généralisation de l'accès à l'eau potable et à l'électricité et l'éradication des bidonvilles et de l'habitat insalubre. Ces deux objectifs sont déterminés de manière identique pour les deux scénarios.

De même, des subventions au bénéfice des populations ont été intégrées pour répondre aux besoins spécifiques des ménages en difficulté qui, de par leurs moyens, n'ont pas la possibilité d'accéder aux soins de santé et à la scolarité. Le calcul des subventions de santé correspond, dans le premier scénario, à la différence entre la dépense moyenne régionale et la dépense moyenne nationale par personne et à l'ensemble des populations pauvres dans le second. S'agissant des subventions de scolarité, l'estimation de l'enveloppe des subventions a été approchée sur la base de l'hypothèse de reconduction du projet d'un million de cartables durant la durée totale de la mise à niveau (deux mandatures).

3. LES HYPOTHESES DE BASE

Pour répondre aux objectifs précités, il est indispensable de définir un certain nombre d'hypothèses objectives ayant permis la quantification de l'enveloppe totale. Les principales hypothèses peuvent être déclinées comme suit :

- **il s'agit d'une démarche axée sur l'offre et non sur la demande** : en effet, le calcul effectué dans le cadre de cette méthodologie résulte d'une évaluation des services que l'Etat se doit d'offrir abstraction faite de la demande qui va cadrer ou non avec l'offre des services ;
- **les projections de la population du RGPH-2004 ont été introduites en vue d'intégrer la dynamique des besoins** : ces projections touchent la population totale par milieu et par tranche d'âge à l'horizon des deux mandatures. Elles ont servi aux calculs des besoins additionnels futurs de la population d'une année à l'autre ;

- **le milieu géographique (urbain, rural) de chaque région est pris en compte pour presque tous les secteurs** : ainsi, mis à part les logements insalubres dont le programme touche principalement la population urbaine, le milieu géographique a été intégré dans l'ensemble des secteurs afin de tenir compte de l'hétérogénéité intra régionale qui pourrait être une source potentielle du biais d'agrégation ;
- **les calculs retiennent la généralisation de l'enseignement telle que préconisée par la Charte Nationale de l'Éducation et reprise, également, dans le cadre du programme Najah** : la généralisation de l'enseignement avec comme objectifs d'achèvement : 90% en fin du primaire, 80% en fin du collégial et 60% en fin du cycle secondaire qualifiant ;
- **la pleine utilisation des établissements (scolaires et sanitaires)** : c'est-à-dire que les capacités de ces établissements sont utilisées plus ou moins à 100%. Ainsi par exemple, si un collège dont la taille est évaluée à environ 650 élèves, on considère que le fonctionnement de ce collège est à sa pleine utilisation s'il atteint ce seuil ;
- **les coûts de fonctionnement relatifs à la santé et à l'éducation sont estimés à partir du coût moyen unitaire que coûte d'une part, un lit hospitalier et d'autre part, un élève scolarisé pour chaque cycle d'enseignement** ;
- **l'éradication de l'habitat insalubre concerne les bidonvilles, l'habitat non réglementaire et les logements menaçant ruines** ;
- **les coûts retenus pour la généralisation de l'accès à l'eau potable et l'éradication de l'habitat insalubre ont pu être obtenus auprès des établissements et départements ministériels concernés**;
- **les coûts totaux de construction des établissements sanitaires, des établissements scolaires et des infrastructures routières sont estimés à partir du coût unitaire** (données tirées des plans stratégiques ou des fiches signalétiques des ministères concernés) ;
- **un délai de deux mandatures est retenu** : comme indiqué précédemment, ce délai paraît raisonnable compte tenu de l'ampleur de la mise à niveau à initier et de la montée en charge des compétences qui seront transférées aux régions.

Encadré n° 1 : Repères de calcul relatifs au premier scénario

Dans ce qui suit, nous procédons à une description de quelques éléments de calcul méritant d'être clarifiés pour le premier scénario.

1. Critères de référence

- **Au niveau de l'éducation** : à titre d'exemple, si une école primaire comporte en moyenne 10 salles avec un taux de roulement égal à 2 et si l'on retient un nombre moyen d'élèves par classe de 30 élèves, on calcule alors le critère de référence au niveau national qui est la moyenne d'élèves scolarisables par établissement primaire soit 600 élèves. Le même calcul est entrepris au niveau du secondaire collégial et du secondaire qualifiant en se basant sur le nombre moyen de salles, le taux de roulement et le nombre d'élèves moyen à affecter.

Une fois déterminé le critère pour chaque cycle et pour chaque milieu géographique, on procède ensuite au calcul du besoin en matière d'établissements scolaires à construire en intégrant l'évolution de la population en âge de scolarité et les critères de référence arrêtés.

- **Au niveau de la santé** : le critère de référence tel qu'indiqué précédemment consiste en un calcul de la moyenne nationale du nombre d'habitants par établissement hospitalier (les dispensaires, les centres de santé et les hôpitaux). Ensuite, sont déterminés les besoins en matière d'établissements sanitaires sur la base du différentiel à combler entre la moyenne nationale et la moyenne de la région du critère de référence, et ce compte tenu des projections de la population par région.

2. Les subventions relatives à la santé et à la scolarité

- **Au niveau de la santé** : d'abord, on calcule la dépense moyenne de santé par personne au niveau rural et urbain. Ensuite, l'écart entre cette moyenne et la dépense moyenne individuelle de santé est calculé par région. Cet écart est la différence à combler en faveur des personnes pauvres au niveau de chaque région pour les deux milieux géographiques. Il reste supposé que les conditions de vie des ménages demeurent plus ou moins stables, au moins, durant la période retenue pour la mise à niveau sociale.
- **Au niveau de la scolarité** : On retient le coût global d'un million de cartables (évalué à environ 440

MDH par année). La répartition régionale peut se faire proportionnellement, soit en fonction des caractéristiques socioéconomiques des élèves soit en fonction de l'abandon scolaire régional.

3. Le budget de fonctionnement

- **Au niveau de la santé** : En se basant sur le coût de fonctionnement moyen que coûte un lit hospitalier multiplié par le nombre moyen de lits par établissement sanitaire et par le besoin total d'hôpitaux, on obtient le coût de fonctionnement global de la santé.

Coût moyen par lit × Nombre de lits par établissement sanitaire × Nombre d'établissements sanitaires

- **Au niveau de l'éducation** : En multipliant le coût moyen unitaire que coûte un élève par le nombre d'élèves des établissements scolaires à construire (écoles, collèges, lycées) on obtient le coût de fonctionnement global afférent à la scolarité.

4. LA QUANTIFICATION DE L'ENVELOPPE NECESSAIRE

L'enveloppe totale estimée représente la somme des enveloppes sectorielles destinées à chaque région augmentée des subventions de santé et de scolarité. Le tableau suivant (1.4.1) présente l'estimation de l'enveloppe totale en MDH pour les deux scénarios. Cette enveloppe, qui toute chose égale par ailleurs, est une approximation globale du besoin, constitue une quantification en brut n'ayant pas pris en considération une série de programmes sectoriels, aux échéanciers très différenciés, et qui sont en cours d'exécution par les Départements Ministériels et les Etablissements Publics concernés. Par conséquent, il convient, pour une évaluation nette, d'en tenir compte dans la mesure où ces programmes recourent les objectifs assignés à la mise à niveau régionale.

Tableau 1.4.1 : Scénarii des enveloppes sectorielles

Secteur	Scénario 1	Scénario 2
Santé	26.783	51.689
Education	21.177	30.403
Infrastructures Routières	12.500	41.368
Généralisation de l'Eau Potable	11.113	11.113
Généralisation de l'Electricité	9.515	9.515
Eradication de l'Habitat Insalubre	38.398	43.918
Subvention de Santé et de Scolarité	8.345	26.517
Total	127.8 MMDH	214.5 MMDH

Au chapitre de la mise en œuvre, la CCR propose l'institution d'un fonds de mise à niveau sociale de programmation pluriannuelle dont les critères et les modalités de répartition feront, ultérieurement, l'objet d'un examen approfondi par une commission dédiée. De même, le caractère prioritaire inhérent particulièrement à la mise à niveau sociale doit inscrire les ressources nécessaires à l'abri des fluctuations conjoncturelles pouvant toucher les finances publiques.

5. AVANTAGES ET LIMITES DE L'APPROCHE

L'approche retenue présente un certain nombre d'avantages, dont essentiellement :

- elle permet une correction des déséquilibres et un ajustement à la capacité d'accueil des régions à travers le ciblage clair des secteurs prioritaires (Education, santé, infrastructures et services sociaux de base) ;
- elle donne un contenu concret à la mise à niveau régionale à travers une évaluation cohérente et claire des déficits existants ;
- elle relie étroitement le ciblage des secteurs à l'IDH ;
- elle établit des critères de référence simples ;
- elle identifie clairement les priorités ;
- elle offre la possibilité de décliner les actions par objectif et mode de conduite (contractualisation et partenariat) ;
- elle rend possible le rattrapage graduel du retard grâce à un processus continu de convergence.

Cependant, cette approche fondée sur l'offre présente quelques limites dont principalement:

- la non prise en considération de manière fine des disparités infrarégionales dans l'évaluation des besoins ;
- la non intégration des volets maintenance, renouvellement des équipements et leurs amortissements ;
- la non prise en compte des budgets affectés aux programmes sectoriels initiés ou en cours d'exécution ;
- le postulat relatif aux subventions aux populations qui suppose la stabilité des conditions de vie des ménages pour la décennie en cours.

CHAPITRE 2 : MISE A NIVEAU DES RESSOURCES ET DU CADRE BUDGETAIRE

L'Initiative Royale de régionalisation avancée assigne un nouveau rôle aux CL en général et aux régions en particulier en matière de développement économique et social. Une telle mission nécessite en conséquence de doter les régions de ressources et moyens suffisants et un cadre budgétaire adéquat à même d'assurer un standard qualitatif dans l'offre des services publics, d'accroître les potentialités économiques propres et d'accompagner l'ensemble des autres acteurs susceptibles de contribuer au développement régional.

1. LA NECESSITE DE LA REFORME DES FINANCES LOCALES

1.1 Besoins de financement des régions

A la lumière du bilan diagnostique établi dans la première partie du présent rapport, il en ressort que la situation actuelle des régions, en matière de ressources notoirement limitées, est en totale inadéquation avec l'objectif que leur assigne le projet de régionalisation avancée et appelle donc à un réexamen profond des moyens budgétaires qui leur sont alloués.

Les besoins des régions sont liés d'une part aux compétences qui leur seront transférées par l'Etat et d'autre part à l'exercice effectif et au développement de leurs missions propres, notamment, pour ce qui a trait à l'emploi, à l'animation, à la promotion de territoires, à la formation professionnelle et au soutien du secteur privé, en particulier les PME et TPE (foncier, zones industrielles, plateformes logistiques, transport, etc.). En effet, identifiée en tant qu'acteur de développement, intégrateur, coordonateur et animateur, la région bénéficiera d'une prééminence dans le cadre de ses missions vis-à-vis des autres CL, de même qu'elle sera nécessairement amenée à jouer le rôle d'interface entre l'Etat et les collectivités infrarégionales pour une meilleure définition des besoins et une utilisation optimale des ressources.

A cet effet, la CCR recommande ce qui suit :

- **en matière de compétences transférées : *l'Etat doit accompagner les régions par l'allocation des ressources correspondantes. Un tel principe doit être inscrit dans la loi et une commission ad hoc évaluerait le contenu précis des compétences, le niveau des charges et le volume des ressources;***
- **S'agissant des compétences propres : le renforcement des ressources propres des régions.**

Afin d'intégrer les besoins engendrés par la mise en œuvre de la régionalisation avancée, une réforme globale des finances locales⁷³ s'avère nécessaire et doit prendre, notamment, en considération les aspects suivants:

- l'accroissement des ressources pour le financement des nouvelles missions des régions en matière de développement économique et social;

⁷³ Les dispositifs régissant les finances des CL ont connu certes des améliorations depuis 1976, la dernière en date (2009) a constitué un saut qualitatif indéniable mais qui, dans l'ensemble, n'a porté que sur des amendements essentiellement de portée technique.

- la définition des mesures applicables notamment aux ressources transférées et à la solidarité.

La reconfiguration des finances locales ne doit pas se limiter aux transferts étatiques comme instrument de mobilisation des ressources, mais passe aussi par l'amélioration des ressources propres à même de renforcer l'autonomie financière des régions.

Toutefois, la Commission recommande de **ne pas aggraver la pression fiscale actuelle, mais de procéder à une redistribution des ressources entre l'Etat et les régions**. En effet, la pression fiscale actuelle au Maroc est de 26% (hors prélèvements sociaux). Un niveau que l'Etat compte atténuer à travers notamment la réduction des taux marginaux d'imposition, plus particulièrement en ce qui concerne l'IR et l'IS (voire également celui de la TVA), tout en élargissant l'assiette fiscale et en éliminant les dérogations.

Le besoin d'un pilotage global du système financier public a engendré une nouvelle conception de l'autonomie fiscale des collectivités locales, basée sur le développement des impôts partagés avec l'Etat. Ainsi, la mise en place de nouvelles impositions au profit des régions aura pour conséquence d'alourdir la pression fiscale sur le contribuable, qui a déjà atteint son maximum au regard du niveau de développement du Maroc, et de compliquer davantage la gestion du système fiscal national. Raison pour laquelle le meilleur moyen de financement des régions est le partage avec l'Etat de certains impôts existants avec à terme une amélioration du rendement par une réforme des règles d'assiette des impositions concernées.

S'agissant de la nature des impôts partagés entre l'Etat et les régions, une revue des expériences internationales nous indique quelques pistes de réflexion portant sur les droits d'enregistrement, les taxes intérieures de consommation et la vignette automobile⁷⁴.

Ainsi et en attendant la refonte des finances locales, la CCR propose dans une phase transitoire de **doter les régions de ressources conséquentes** qui leur permettront d'entamer la mise en œuvre de la régionalisation avancée dans les meilleurs délais possibles.

A cet effet, la Commission recommande de mettre en œuvre les mesures suivantes :

- relever la part des régions au titre de l'IR et l'IS de 1% à un minimum de 5% (3,3 MMDH) ;
- partager à parts égales, entre l'Etat et les régions, les droits d'enregistrement et la taxe spéciale annuelle sur les véhicules automobiles (3,25 MMDH) ;
- relever la part des régions dans la taxe sur les contrats d'assurance de 13% à 25% (160 MDH) ;
- faire bénéficier les régions de manière permanente d'une partie du produit de la TVA qui serait affectée exclusivement à des programmes d'investissement.

⁷⁴ Conclusions de la 4^{ème} table ronde « Quelle réforme des finances régionales et locales ? » du Colloque international relatif à la nouvelle gouvernance des finances publiques au Maroc et en France, organisé par le Ministère de l'Economie et des Finances à Rabat les 18 et 19 septembre 2010.

Ces recommandations permettront de faire passer **les ressources annuelles totales des régions d'un niveau actuel de 1,5 MMDH à un minimum de l'ordre de 8 MMDH** (base 2009), soit 5 fois les ressources actuelles.

1.2 Modernisation du cadre budgétaire

1.2.1 Renforcement des instruments de programmation et d'exécution

L'exécution des projets de développement économique et social s'étale souvent sur plusieurs exercices et ce en raison de leurs caractères structurel et capitalistique. De ce fait, il est normal que le cadre budgétaire s'y ajuste et se dote d'instruments de programmation et d'exécution pluriannuelle.

A cet égard, il s'agit d'activer efficacement le dispositif légal en vigueur⁷⁵ qui prévoit que le budget soit **établi sur la base d'une programmation triennale de l'ensemble des ressources et des charges**. Ainsi, la programmation pluriannuelle doit se faire désormais suivant le référentiel du **CDMT**, à **élaborer par chaque région**, et à intégrer dans un CDMT global consolidant l'ensemble des besoins exprimés avec une mise en cohérence des possibilités de financement.

En outre, et pour l'amélioration de la contribution au développement économique et social, les régions, au même titre que les autres niveaux de CL, sont appelées à surmonter les obstacles qui freinent le développement de leurs potentiels d'investissement par l'adoption des mesures suivantes:

- **la programmation préalable des dépenses d'équipement sur la base des excédents avant l'arrêté des comptes à la fin de l'année n-1 ;**
- **l'affectation de ressources pérennes aux dépenses d'équipement ;**
- **l'adoption d'une classification économique des budgets** avec la définition de critères simples permettant l'identification claire des domaines d'intervention et facilitant l'exécution des projets ;
- **la mise en place d'outils de gestion moderne à travers des bases de données exhaustives** permettant le suivi de l'exécution budgétaire et la programmation pluriannuelle ;

Enfin, s'agissant des besoins du suivi et de l'évaluation, chaque région devrait **produire un rapport régional de performance, consolidé dans un rapport annuel de performance des régions qui doit être soumis au Parlement** avec le projet de loi de finances en vue de rendre compte en particulier de l'usage des transferts de l'Etat au niveau territorial.

1.2.2 Harmonisation avec le cadre budgétaire de l'Etat

Le projet de réforme de la Loi Organique des Finances (LOF) n'a pas manqué d'introduire et prévoir certaines dispositions judicieuses pour la mise en oeuvre du projet de régionalisation avancée. A cet effet, les principes retenus visent :

- une meilleure lisibilité de l'information sur la répartition territoriale des crédits alloués à chaque programme: ressortir les efforts budgétaires consentis pour chacune des régions ;

⁷⁵ Articles 14 et 15 de la loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des CL

- une présentation budgétaire adéquate pour favoriser la contractualisation et le partenariat avec les acteurs locaux et renforcer la déconcentration administrative au service du développement local ;
- une déclinaison des objectifs et des indicateurs de performance au niveau régional.

La mise en œuvre de ces principes se ferait à travers les instruments suivants :

- l'automatisation de la délégation des crédits aux services déconcentrés à partir de l'introduction de la dimension régionale des crédits;
- l'octroi d'une plus grande marge de manœuvre aux gestionnaires dans le redéploiement des crédits au sein d'un même projet/action, entre projets/actions d'un même programme et d'une même région, ainsi qu'entre régions d'un même programme;
- la contractualisation des rapports entre services centraux et déconcentrés par la définition de la chaîne des responsabilités en explicitant les objectifs opérationnels et les résultats attendus des interventions.

Les voies empruntées par le **projet de LOF** visent davantage à impulser une nouvelle dynamique à la politique de déconcentration de l'Etat. Nonobstant, la CCR considère que ce projet **devrait en complément mettre en place les instruments idoines à la nouvelle gouvernance financière territoriale**, à travers:

- **l'intégration des principes de partage des ressources fiscales entre l'Etat et ses démembrements territoriaux et de transfert des ressources parallèlement au transfert d'attributions ;**
- **l'institution du principe de solidarité et de péréquation financière ;**
- **l'introduction des bases de l'évaluation des politiques de soutien de l'Etat aux structures régionales et infrarégionales (contractualisation) ;**
- **l'intégration des dispositions relatives aux procédures budgétaires régissant les relations financières entre l'Etat et les régions ;**
- **la mise en place de la programmation pluriannuelle d'investissement selon les objectifs stratégiques régionaux.**

1.3 Amélioration des procédures

1.3.1 Simplification des procédures d'exécution

En vue de stimuler et relever les capacités et les taux d'absorption des budgets locaux, **la simplification des procédures d'exécution des dépenses** s'impose comme une mesure impérative, et ce, en réduisant les points de contrôle et en responsabilisant davantage le management local par la mise en place des outils de contrôle interne.

Comme souligné dans le diagnostic de la première partie du rapport, les procédures d'exécution des dépenses des CL font intervenir deux autorités : l'ordonnateur et le comptable public. Ainsi, la réalisation d'une dépense nécessite le visa (engagement et validité) de services externes à la collectivité, à savoir le Receveur communal.

La simplification des procédures passe par **une réforme en profondeur du contrôle des dépenses des régions et sa réorientation d'une logique de régularité juridique, vers une logique de responsabilisation des gestionnaires**, avec comme corollaire **la suppression du contrôle a priori et le renforcement des contrôles a posteriori et des contrôles d'audit et d'évaluation de la performance**.

De même, la simplification des procédures nécessitera une réorganisation administrative pour définir les chaînes de responsabilité et asseoir le pilotage par la performance, dès lors que l'amélioration de la transparence de l'action publique des régions exige **la responsabilisation des gestionnaires sur les résultats**. Il est incontestable que l'impact de l'augmentation des budgets des régions pourrait être limité s'il n'est pas accompagné par une exécution efficace des dépenses en vue d'obtenir des taux de réalisation raisonnables, à l'instar de ce qui a été constaté au niveau de l'INDH.

Dans ce sens, **la CCR** considère que l'orientation majeure qui s'imposerait **est l'internalisation du contrôle et le renforcement du dispositif de l'audit de performance** en vue d'évaluer l'atteinte des objectifs. Cette démarche permettra de fluidifier le processus d'exécution de la dépense et réduire les coûts et les délais.

A titre d'illustration, les procédures applicables aux établissements publics attestent de résultats encourageants en matière de réduction des délais d'exécution et donc d'absorption des budgets, les taux d'exécution élevés de leurs budgets qui se situent annuellement aux alentours de 90% en donnent l'exacte mesure.

Toutefois, le champ de la simplification des procédures ne doit pas se limiter au seul mode de contrôle des dépenses, mais il doit aussi concerner le dispositif régissant la commande publique, avec comme objectif fondamental **la simplification des formalités d'octroi et d'exécution des marchés publics et la dématérialisation du processus d'achat**.

Ainsi, pour faciliter la tâche aux services ordonnateurs, il est recommandé de **mettre en place les manuels de procédures pour chaque catégorie de dépenses**, ainsi que les cahiers de charges types et la documentation relative à la commande publique.

Par ailleurs, la lourdeur des circuits administratifs se traduit également par un allongement du temps entre la date de la collecte et celle de l'affectation des produits aux budgets, ce qui impacte négativement l'exécution des opérations de dépenses. Aussi, la CCR considère que **la simplification des procédures doit s'étendre également aux modalités de réalisation des ressources**, en particulier celles provenant des transferts de l'Etat. **La mise en place d'un système d'avances sur dotation** permettra aux régions d'étaler l'exécution des budgets tout au long de l'année et par là augmenter les taux de réalisation des prévisions budgétaires.

Globalement, la refonte des procédures d'exécution devrait viser à :

- renforcer la contribution des régions au développement socioéconomique ;
- accroître la rentabilité économique et sociale des dépenses ;
- améliorer la gouvernance financière locale.

1.3.2 Assainissement des reports de crédits

Comme il a été constaté, les reports de crédits contribuent largement dans l'accumulation des excédents dans les budgets des CL dans des proportions forts élevées. Afin de pallier à ce dysfonctionnement, **la CCR recommande la mise en place de mécanismes destinés à lutter efficacement contre les reports répétitifs** qui retardent la réalisation des projets de développement en s'inspirant notamment de l'expérience concluante menée au niveau de l'Etat en 2006. Il s'agit de **l'annulation pure et simple des crédits de report** n'ayant pas donné lieu à des exécutions pendant un certains nombre d'exercices.

Cette mesure d'assainissement nécessite au préalable **la réalisation d'un diagnostic minutieux des dépenses** ayant fait l'objet de report en accélérant leur exécution ou en abandonnant les projets y correspondant le cas échéant, en vue d'une réaffectation des crédits tout en sauvegardant les intérêts des créanciers.

Il s'agit d'une action d'autant plus utile qu'elle permettra en partie de démystifier le phénomène des excédents budgétaires, tout en optimisant les emplois au service de la réalisation des infrastructures de base à fort impact sur le niveau de développement des territoires.

1.3.3 Mutualisation des actions

En raison du nombre important de CL, présentes à travers le territoire national et souvent dotées de moyens financiers insuffisants (cas des communes rurales), **la mutualisation des actions** au niveau des régions permet de dépasser les contraintes de la taille critique et de réaliser des économies d'échelle.

A cet effet, les régions peuvent jouer le rôle d'intégrateur en mettant notamment en place des centrales d'achat et procéder à des achats groupés, permettant par la même occasion de recourir à des procédures simplifiées.

La mutualisation, encouragée par le législateur (groupements de communes et d'agglomérations), peut aussi s'appliquer en matière de gestion de services publics, dont les prestations peuvent s'étendre au-delà des limites territoriales d'une collectivité, tels que le transport en commun, la voirie et l'assainissement liquide et solide.

Ce procédé donnera la possibilité aux CL de réaliser des économies substantielles, d'améliorer les conditions d'accès des populations aux services publics locaux, ainsi que de faciliter par la suite d'éventuelles opérations d'externalisation.

A l'instar de nombreux pays dans le monde, le Maroc s'est engagé dans des expériences de mutualisation des actions, à travers la mise en place de l'unité de la ville et par la création de services publics en commun comme c'est le cas du transport public ou les décharges contrôlées de traitement des ordures ménagères.

Toutefois, ces expériences devront être encouragées et généralisées par **la mise en place d'un cadre réglementaire incitatif** et la sensibilisation des élus locaux sur les avantages qu'ils peuvent tirer de la mutualisation pour atteindre les objectifs de développement économique et social.

A cet égard, les dotations spéciales TVA peuvent servir d'instruments d'encouragement au recours aux modalités de coopération régionale, en ce sens que par son biais, la tutelle avec l'appui des collectivités provinciales dont l'une des compétences est la promotion de l'intercommunalité de projets assurera le développement de la mutualisation en l'intégrant comme l'un des critères d'incitation dans l'allocation de ladite dotation.

2. OPTIMISATION DE LA FISCALITE LOCALE

2.1 Diversification de la fiscalité locale et mobilisation de la parafiscalité

En vue de dépasser l'étroitesse des ressources des régions, et plus particulièrement celles relatives à la matière imposable, **la CCR considère qu'il est primordial de procéder à la revalorisation et la diversification des bases d'imposition.** Ce qui implique l'exploration de nouveaux gisements prometteurs. A titre d'exemple, il est utile d'observer les évolutions récentes des expériences étrangères en la matière où une partie des ressources des régions proviennent des « taxes vertes ». Le fondement de ces écotaxes est le principe du pollueur payeur qui consiste à faire supporter au pollueur une partie ou la totalité du coût de l'élimination de sa pollution. En plus de son impact sur la protection de l'environnement, la fiscalité environnementale est de nature à procurer des recettes substantielles aux régions ; et par la même occasion l'exercice de leurs compétences en matière de résorption des déficits constatés dans le domaine environnemental⁷⁶.

Il est à rappeler qu'en raison des besoins gigantesques que nécessitent les actions de protection de l'environnement, le département ministériel en charge de ce secteur avait proposé la création d'un fonds national de protection de l'environnement dont l'essentiel des ressources proviendront des taxes et redevances à forte dimension environnementale se rapportant à trois domaines : l'air, l'eau et le sol, à travers l'institution des écotaxes suivantes :

- taxe à taux réduit perçue à l'occasion de toute transaction de véhicule dont le montant varie en fonction de l'âge du véhicule et du type de carburant utilisé;
- taxe perçue à l'occasion des visites techniques ;
- taxe sur la dégradation des sites d'extraction des produits de carrière ;
- taxe sur les sacs en plastic et emballages ;
- redevance sur les rejets en milieu marin ;
- amendes pour la sanction des infractions en matière de pollution.

La diversification de la fiscalité locale des régions passe également par l'élargissement du champ d'application de certaines impositions, à l'instar de la taxe sur les activités portuaires qui devrait être examinée dans le sens de son application aux activités aéroportuaires et au transport autoroutier.

Par ailleurs, les sources de financement des budgets des régions pourraient aussi provenir **du produit des redevances qui doivent répondre à l'impératif de mise en place d'un système de rémunération des services rendus correspondant aux coûts des services publics.**

⁷⁶ Le coût de dégradation de l'environnement a été estimé en 1996 à 8% du PIB, in Note à l'attention du Premier ministre relative à la création d'un fonds national de protection de l'environnement, Secrétariat d'Etat chargé de l'environnement, mars 2003.

Certes, et en raison du pouvoir d'achat des ménages, cette rémunération n'est pas obligatoirement corrélée aux coûts du service public, mais elle doit s'en rapprocher en vue d'améliorer la qualité des services publics rendus et en faciliter l'accès. Par conséquent, une étude des coûts des services publics s'impose.

A cet égard, et en vue de garantir le financement des services publics locaux par le produit des redevances, l'instrument des **budgets annexes⁷⁷ devrait être systématiquement utilisé pour retracer les ressources et les charges desdits services publics.**

2.2 Revalorisation et amélioration du rendement de la fiscalité locale

La fiscalité locale se base essentiellement sur la valeur locative. En vue d'en améliorer le rendement, **les valeurs locatives doivent être régulièrement réévaluées** pour se rapprocher des prix du marché en se basant sur les données disponibles, notamment, au niveau de la conservation foncière et de la DGI. D'ailleurs, cette réévaluation est applicable de droit pour appréhender notamment les profits immobiliers au titre de l'impôt sur le revenu.

Ce travail peut être complété par **l'adaptation de la fiscalité foncière au standing d'habitation**, en optant pour une fiscalité modérée pour le segment social et moyen standing et une autre plus adéquate pour le haut standing.

En outre, il est primordial d'améliorer les opérations de recensement pour mieux appréhender la matière imposable, en renforçant le rôle et la structure des commissions locales créées à cet effet avec une étroite collaboration de l'autorité locale et des autres organismes intervenant dans l'identification des contribuables. Ces commissions doivent aussi être dotées des moyens humains et matériels pour la conduite régulière et permanente des opérations et en assurer le suivi.

Le résultat des opérations de recensement doit être transmis au niveau central en vue de permettre les recoupements et le partage des informations entre l'ensemble des CL et les services de l'Etat, en raison de la mobilité géographique des contribuables et de l'existence de plusieurs centres d'intérêts économiques.

Par ailleurs, l'amélioration du rendement de la fiscalité locale exige **un réel engagement et implication des élus locaux aussi bien dans la définition des seuils d'imposition, d'identification et de recensement de la matière imposable qu'en matière de recouvrement** que l'analyse de la première partie du rapport en a montré l'étendue.

En définitive, tout concourt à montrer qu'il serait bien indiqué que les CL accomplissent un saut qualitatif en empruntant un ensemble de démarches qui s'inscrivent dans une préoccupation de mobilisation des ressources par le recours à des outils simples à mettre en œuvre tels que :

- une stratégie de développement de la fiscalité locale ;
- un programme de mobilisation des ressources locales, d'ajustement des modalités de la fiscalité et de valorisation des assiettes imposables ;
- un plan de communication et de sensibilisation.

⁷⁷ Les budgets annexes décrivent les opérations financières des services publics qui ne sont pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend, essentiellement, à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à rémunération. Ils comprennent une première partie réservée aux recettes et dépenses de fonctionnement et une deuxième partie pour les recettes et dépenses d'équipement.

2.3 Harmonisation des fiscalités locale et nationale

A l'instar de ce qui a été appliqué à l'échelle de l'Etat depuis 2007⁷⁸, la CCR recommande que **les régions devront disposer d'un rapport sur les dépenses fiscales**, évaluant l'ensemble des dérogations fiscales (exonérations, réductions d'impôt, abattement sur la base imposable, taux préférentiels, ...) en vue d'en mesurer l'impact sur les budgets au regard des objectifs visés.

Les dépenses fiscales qui constituent un manque à gagner pour le Trésor, en ce sens que leur effet sur le budget est comparable à celui des dépenses publiques, le rapport y afférent a servi à l'Etat pour la réorientation de la politique de promotion des activités économiques, l'élargissement de l'assiette fiscale et l'amélioration des ressources. Ainsi, l'effort mené en matière d'élargissement de l'assiette a permis à l'Etat de consolider la part des recettes fiscales dans les recettes ordinaires (hors recettes de privatisation) à plus de 90%⁷⁹.

Par conséquent, l'appréciation du coût budgétaire des dépenses fiscales est nécessaire pour la réalisation d'une transparence financière au niveau des budgets en vue d'assurer plus de rationalisation en matière d'allocation des ressources.

Par ailleurs, il est à souligner qu'après la réforme de la fiscalité locale, régie actuellement par la loi n° 47-06, ce dispositif légal ne peut être modifié que par des amendements au niveau de ladite loi au lieu de la loi de finances comme auparavant. Par contre, si les règles régissant la fiscalité de l'Etat peuvent être modifiées annuellement au niveau des lois de finances, la modification de la fiscalité locale exige l'introduction des amendements au niveau de la loi correspondante ; ce qui impacte négativement **l'harmonisation entre la fiscalité nationale et locale**. C'est ce qui explique par exemple le nombre important des exonérations au niveau de la fiscalité locale qui n'évolue pas avec la politique de suppression menée par l'Etat au niveau de la fiscalité nationale. A titre d'exemple, il y a lieu de citer la réduction de 50% accordée aux activités installées à Tanger et les taux réduits applicables aux entreprises situées dans les provinces à faible niveau de développement, dont les avantages ont été atténués en matière d'IR et d'IS pour les impôts de l'Etat, mais toujours maintenus au niveau de certaines taxes locales, notamment la taxe professionnelle.

2.4 Accompagnement de l'Etat en matière de gestion de la fiscalité locale

La gestion administrative de la fiscalité nécessite une expertise pointue en raison de la complexité de la matière relative à la maîtrise de la base imposable, au contrôle des déclarations, le recensement, le recouvrement et le suivi du contentieux. Autant d'éléments dont l'absence justifie la mauvaise exploitation fiscale qui se traduit par un manque à gagner substantiel pour les CL comme cela a été décrit au niveau de la première partie du rapport.

Pour ce faire, deux voies peuvent être explorées :

- doter l'administration fiscale locale de moyens humains et matériels en vue d'assurer la gestion de sa propre fiscalité locale ;
- ou s'appuyer sur les services de l'Etat par la mise en place d'un cadre partenarial.

⁷⁸ Le rapport relatif aux dépenses fiscales de l'Etat accompagne depuis 2007 chaque loi de finances en vue d'éclairer le Parlement sur les coûts des avantages fiscaux accordés aux entreprises et aux ménages.

⁷⁹ Rapport sur les dépenses fiscales pour l'année 2006, Ministère des Finances et de la Privatisation.

La première option présente l'avantage de renforcer l'autonomie administrative des CL, mais son impact sur le renforcement de l'autonomie financière reste tributaire des moyens humains et matériels à mettre à la disposition de l'administration fiscale locale en termes, notamment, de formation et d'accès à l'information, d'autant plus que du fait que chaque CL soit dotée de son propre budget, chacune d'elle est appelée à disposer de sa propre administration fiscale. Non seulement cette situation se traduirait par un coût élevé de gestion, mais la diversité des intervenants rendrait au surplus la tâche difficile au contribuable, qui doit traiter avec plusieurs administrations fiscales pour un même bien ou pour une même activité économique⁸⁰.

D'où l'intérêt de la deuxième option qui offre l'avantage de la maîtrise de la matière, du coût de gestion et de la simplification des procédures pour les contribuables **par la mise en place d'un « guichet fiscal unique »**. En effet, disposant d'une administration fiscale bien outillée, les services de l'Etat peuvent assurer la gestion de la fiscalité locale qui recoupe, sur plusieurs aspects, avec la fiscalité nationale, car in fine il s'agit souvent de la même matière imposable et du même contribuable.

Par le biais d'un cadre partenarial définissant les objectifs à atteindre et les moyens de mise en œuvre, **l'administration fiscale étatique peut prendre en charge la gestion de la fiscalité locale pour le compte des CL moyennant une juste rémunération** à définir d'un commun accord, prenant en considération les moyens financiers des CL et la charge de travail pour les services de l'Etat. A cet effet, la gestion de l'assiette peut être confiée à la DGI et le recouvrement aux services de la TGR relevant du Ministère de l'Economie et des Finances.

Dans ce sens, il est à rappeler que la gestion de la fiscalité locale par les services de l'Etat (DGI et TGR) pour le compte des CL se fait déjà à travers la taxe professionnelle, la taxe d'habitation et la taxe de services communaux, mais également dans le domaine de la paie du personnel local qui est assurée pour un certain nombre de CL⁸¹ par la TGR qui est chargée du traitement de la paie du personnel de l'Etat et de certains organismes publics. Dans ce schéma d'organisation, les régisseurs communaux ne seront chargés que de l'encaissement des droits au comptant et de l'appui aux services de l'Etat pour les autres aspects de la gestion de la fiscalité locale.

A côté de la gestion administrative, les mêmes services de l'Etat pourront assurer **une mission de conseil fiscal en faveur des assemblées locales** dans l'exercice de leurs attributions en matière de fixation des taux et tarifs d'impositions, de manière à éclairer les élus locaux sur les moyens financiers à mobiliser pour atteindre les objectifs de développement économique et social fixés.

Si l'architecture proposée permettrait l'amélioration des ressources des CL, elle offre également pour l'Etat la possibilité de **mise en place d'un cadre de partenariat gagnant-gagnant**, dès lors que les CL peuvent, en raison de leur maîtrise du territoire et de leur proximité, concourir à l'identification du secteur informel en vue de son intégration dans l'économie nationale.

⁸⁰ Pour une même activité économique par exemple, le contribuable doit s'adresser pour le paiement de ses impôts nationaux (IS, IR, TVA, ...) aux services de l'Etat et à l'administration fiscale relevant de la CL lorsqu'il s'agit d'impôts locaux (taxe sur les terrains urbains non bâtis, taxe sur les débits de boissons, ...).

⁸¹ Dans le cadre de son activité de prestation de services au profit des CL, le Centre National des Traitements (CNT) relevant de la TGR a signé une convention de partenariat avec plusieurs CL pour la prise en charge de la paie de leur personnel sur le système d'information « @jour ».

3. MOBILISATION DES AUTRES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT

3.1 Amélioration des recettes du domaine

L'amélioration des recettes domaniales (patrimoine) nécessite au préalable **la refonte de l'arsenal juridique en vue de sa modernisation et son actualisation**, mais aussi pour la simplification des procédures et modalités d'exploitation.

Un travail de rationalisation doit être parallèlement mené par **le recensement exhaustif de l'ensemble des biens en vue de déterminer leur consistance et assurer leur suivi**. Pour ce faire, la tenue d'une comptabilité patrimoniale s'impose en s'inspirant des principes comptables fondamentaux du Code Général de Normalisation Comptable qui exige l'établissement à la fin de chaque exercice des états de synthèse reflétant une image fidèle du patrimoine. La comptabilité patrimoniale permettra aussi de rendre compte de la valeur d'entrée d'un bien et de sa valeur actualisée à une date déterminée, notamment à la date d'inventaire.

De même, et en vue d'un rendement optimal du domaine local, la procédure de location, de cession d'exploitation ou de propriété doit obéir au **procédé d'appel à la concurrence**, sur la base d'une démarche d'évaluation pour une estimation juste de la valeur du bien.

3.2 Mobilisation de l'emprunt

Le faible taux d'endettement des régions dénote de la faible participation de cet instrument au financement des projets de développement économique et social. La mobilisation de l'emprunt est primordiale au regard des nouveaux besoins de développement économique et social qui nécessitent des fonds considérables dépassant les capacités de mobilisation annuelle des ressources par les régions. A cet égard, **une refonte s'impose au niveau des modalités de financement « externe »**. Plusieurs possibilités sont offertes, d'autant plus que les régions disposent d'importants excédents de trésorerie et offrent des garanties de remboursement relativement comparables à celles du Trésor⁸².

Les expériences internationales sont abondantes à ce sujet, permettant de renseigner que **le rôle du FEC doit être renforcé** en le dotant de mécanismes de financement à même de lui donner la possibilité d'offrir des conditions de financement plus avantageuses par rapport à celles offertes sur le marché, tout en garantissant le recours audit marché pour couvrir l'ensemble des besoins⁸³. Son intervention qui devra s'établir à des conditions bonifiées (taux d'intérêt inférieur à celui du marché, maturité du prêt plus longue) représenterait un partenariat financier plus efficace. Mais il importe beaucoup que les CL disposent de statistiques fiables afin de refléter une image fidèle de leur situation financière et enclencher une synergie entre les efforts locaux et l'expertise du FEC.

Par ailleurs, et partant du fait que les projets bancables des régions (générant leur propre cash-flow) peuvent être financés par le secteur bancaire, la Commission recommande **d'élargir les capacités du FEC et de l'amener à concourir, sur certaines opérations, avec le secteur bancaire**.

⁸² Il est à souligner à cet égard que les régions devraient avoir la possibilité de gérer activement leurs trésoreries en vue de disposer de ressources additionnelles.

⁸³ Les institutions de financement spécialisées (IFS), telles que le FEC, constituent le modèle prépondérant dans de nombreux pays.

L'option de recours par les régions au marché obligataire intérieur, et plus tard extérieur, peut être envisagée à condition toutefois que celles-ci se préparent à **l'introduction du système de notation pour leurs émissions**, au même titre que l'Etat.

La Commission suggère en outre la **mise en place de Fonds d'investissement, mixtes et/ou privés**, qui pourraient contribuer également aux programmes de développement régionaux, en particulier en matière de soutien au secteur privé (zones industrielles et plateformes logistiques).

Enfin, pour une meilleure optimisation des retombées positives de l'emprunt, il devait être exigé de la part des régions de :

- **s'orienter vers une plus grande transparence de la gestion financière ;**
- **améliorer leur autonomie financière ;**
- **améliorer les capacités de programmation et de maîtrise d'ouvrage et développer les compétences en matière d'ingénierie financière.**

Parallèlement, un travail doit être mené en matière de définition **des conditions d'accès à l'emprunt et des critères d'analyse notamment les ratios d'endettement, la soutenabilité budgétaire et l'effet de levier des projets financés par l'endettement.**

4. DEVELOPPEMENT DES CAPACITES DE GESTION

4.1 Renforcement des ressources humaines

Le renforcement des capacités de gestion est primordial pour l'approfondissement de la politique de régionalisation souhaitée. Le renforcement des ressources des régions implique indéniablement **un renforcement de l'encadrement** au niveau régional. Cet impératif se pose avec d'autant plus d'acuité que les régions seront appelées à gérer des ressources importantes ainsi qu'à concevoir, mettre en œuvre et suivre des projets de développement. En effet, l'exercice réel des attributions par la rationalisation de l'emploi des ressources passe par **l'amélioration des capacités d'ingénierie des élus et du personnel local** en matière de développement régional.

A cet effet, les régions doivent être dotées d'une véritable politique de ressources humaines, axée notamment, sur la gestion prévisionnelle des besoins en compétence, la formation continue et l'attractivité sociale.

Parallèlement à l'objectif de **doter les régions d'instances techniques de gestion et de suivi des projets, les réformes à mener devront s'attacher à permettre aux régions ainsi qu'au reste des collectivités locales de disposer d'un personnel qualifié** pour la prise en charge des nouvelles attributions transférées par l'Etat.

La Commission recommande en conséquence **de mettre en place des conditions susceptibles de rendre plus attractive la « fonction publique locale »** (harmonisation des conditions de travail, systèmes de rémunération et de notation, formation continue, recrutements sous contrats, etc.), ainsi que d'introduire un cadre moderne de gestion des ressources humaines prenant en compte la productivité et la performance.

4.2 Externalisation de la gestion des services publics

En raison des besoins croissants des populations, du caractère capitalistique des investissements et de la complexité de réalisation de certains projets nécessitant une expertise et une spécialisation accrues, des formes de gestion moderne s'imposent aux régions. L'externalisation de la gestion des services locaux constitue un des instruments à même de renforcer les capacités de gestion des CL dans l'exercice de leurs attributions en matière de développement économique et social.

Globalement, l'instrument privilégié d'externalisation est la gestion déléguée du fait qu'elle porte sur une longue période et repose sur l'existence d'un cadre légal régissant les concessions. La gestion déléguée peut même autoriser le délégataire à collecter, pour le compte du délégant, des taxes, redevances, fonds ou participations, en précisant les tarifs et les modalités de leur révision. Cette forme de gestion présente plusieurs avantages :

- recentrage de l'action autour du pilotage et du suivi des politiques de développement économique et social ;
- gestion d'un service public par un organisme spécialisé avec un moindre coût
- amélioration de la qualité et des conditions d'accès au service public ;
- mobilisation des recettes à intervalles réguliers, soit sous la forme de bénéfices ou encore sous forme d'impôts et taxes ;
- recours au marché privé de la dette pour le financement des investissements ;
- effets d'entraînement sur l'économie locale à travers les programmes d'investissement et le développement du tissu économique local au moyen notamment de la sous-traitance.

En somme, l'externalisation permet aux régions de surmonter les difficultés liées à la capacité de gestion, au faible taux d'encadrement et à la complexité des procédures de gestion. Néanmoins et afin de réunir les conditions requises de réussite, **un suivi permanent doit être assuré au niveau de la qualité des prestations rendues et du coût normalisé et ajusté d'accès des populations aux services publics locaux** pour éviter non seulement les dysfonctionnements constatés récemment dans la gestion de certains services publics communaux mais aussi pour atteindre une optimisation de l'allocation des ressources transférées par l'État, qui fait encore défaut. C'est la raison pour laquelle les régions doivent être accompagnées et appuyées dans ce sens par les services de l'Etat et les autres organismes publics spécialisés⁸⁴.

⁸⁴ Loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics, entrée en vigueur en février 2006.

CHAPITRE 3 : L'EXIGENCE D'UNE SOLIDARITE TERRITORIALE

Le renforcement de la régionalisation génère un besoin accru de solidarité territoriale. En effet, l'approfondissement de la décentralisation s'accompagne par une hausse des attributions dévolues aux régions, et donc par une augmentation des charges qu'elles assurent. Le principe de l'autonomie financière voudrait qu'elles assument leurs nouvelles attributions en faisant appel à leurs propres ressources financières.

Or, au Maroc, comme dans de nombreux pays, la concentration des lieux de production de la richesse est telle que les régions ne seront pas toutes en mesure de couvrir leurs besoins de dépenses par leurs ressources propres. A cette disparité des revenus s'ajoute la grande diversité géographique qui implique, pour certaines régions, des coûts de fourniture des services publics plus élevés. Il s'agit notamment des régions montagneuses où le désenclavement des populations est généralement très onéreux et des régions désertiques ou semi-désertiques où la répartition de la population est fortement dispersée.

Pour répondre à cet impératif de solidarité territoriale, les solutions mises en place dans les différents pays reposent en règle générale sur le transfert d'une partie des ressources de l'Etat central vers les niveaux infranationaux. En effet, le recours aux transferts comme mode de financement privilégié des CL accroît la solidarité territoriale, car les modes de financements principalement basés sur les impôts propres peuvent se révéler très inégalitaires lorsque les disparités régionales de la richesse et donc des bases imposables sont très importantes. De plus, comme les transferts budgétaires peuvent avoir plusieurs raisons d'être, la solidarité est souvent recherchée à travers des transferts dits péréquatifs. La péréquation étant définie comme un processus systématique de transferts financiers orientés vers l'équilibrage de la capacité budgétaire ou des indicateurs socioéconomiques des CL.

Le succès de la régionalisation s'avère reposer aussi sur **une réforme du système de transfert des ressources**. Or, la conception d'un mécanisme de transferts budgétaires entre administrations est l'une des tâches les plus épineuses qui soient dans le domaine des finances publiques dans la mesure où chaque mécanisme est conçu et repose souvent sur un ensemble complexe de variables où participent à la fois des choix politiques, des principes économiques et des raisons historiques. De ce fait, tout système de transfert traduit un cheminement historique propre à un pays qu'il serait vain de vouloir transporter à un autre.

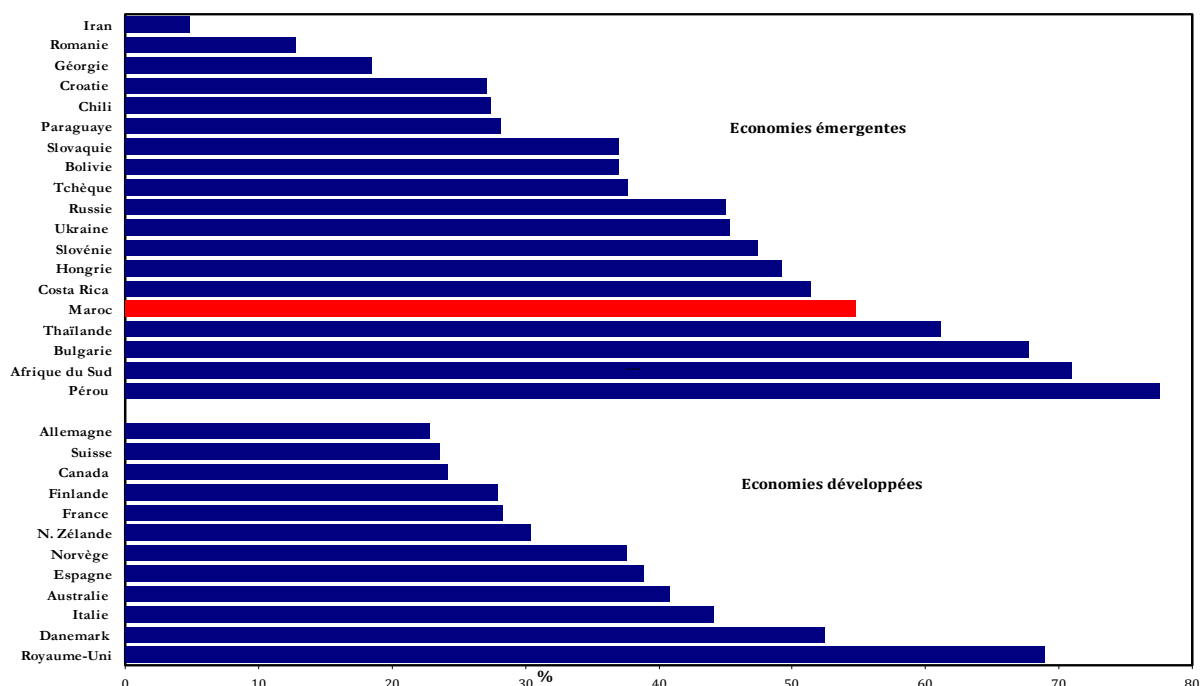
Néanmoins, l'examen d'un grand nombre d'expériences étrangères est susceptible de mettre en exergue des enseignements à même d'orienter le processus de conception et de mise en place du modèle marocain.

Globalement, les propositions de la CCR en la matière reposent sur la mise en place de deux mécanismes susceptibles de renforcer la solidarité régionale. D'abord, **une révision des modalités de répartition des transferts dans l'objectif de renforcer leur pouvoir péréquatif, et, ensuite l'instauration d'un fonds de solidarité** pour les régions qui enregistrent les retards les plus importants. Avant d'exposer ces propositions dans la dernière section de ce chapitre, les deux premières sections seront consacrées au rappel du bilan et des enseignements des expériences internationales.

1. RAPPEL DE QUELQUES ENSEIGNEMENTS SUR LES TRANSFERTS

Les transferts financiers constituent l'une des principales sources de financement des collectivités locales en particulier dans les PED ayant un système décentralisé. En pratique, la part des transferts dans les revenus des CL varie considérablement selon les pays ; elle se situe entre 5% et 78% dans les pays émergents, et entre 23% et 69% dans les économies développées. Au Maroc elle est de l'ordre de 55% (Graphique 3.1.1).

Graphique 3.1.1 : Part des transferts dans les revenus des CL en 2007



Source : GFS, 2008

Certes, ces mécanismes de transferts sont assez prisés dans les pays à décentralisation avancée, mais ils sont loin d'être homogènes. Ils se présentent sous des formes et avec des modalités très différenciées. On y distingue au moins trois types : les transferts dits de compensation des charges, les transferts dits de partage des ressources et les transferts de péréquation.

En règle absolue, les premiers, **transferts de compensation**, permettent de financer les compétences transférées par l'Etat aux CL. Ces transferts sont généralement des dotations du budget général de l'Etat liées à une forte conditionnalité quant aux modalités et à la qualité du service offert. Bien que la solidarité ne soit pas l'objectif initial de ces transferts, ils peuvent contribuer à son renforcement en fonction des critères de leur répartition.

Les seconds, **transferts de partage des ressources**, sont destinés à financer les missions sur lesquelles les CL ont un pouvoir de contrôle important et une pleine responsabilité du niveau et de la qualité des prestations.

Enfin, **les transferts de péréquation** ont pour objectif la réalisation de l'égalité d'accès aux services publics. Celle-ci peut être atteinte généralement à travers la correction soit des disparités relatives de la capacité financière (péréquation des ressources) des CL, soit des disparités liées aux coûts potentiels de la fourniture d'un ensemble donné de services (péréquation des charges). Ils renvoient ainsi à une recherche de l'équité en faveur des régions les moins nanties.

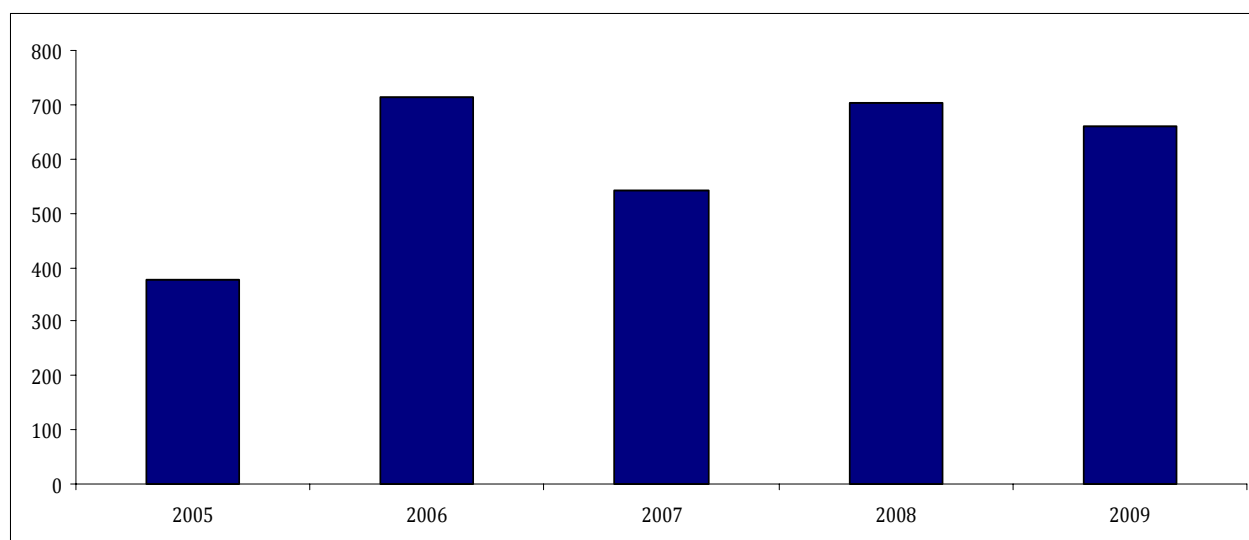
Par ailleurs, le bilan auquel a procédé la CCR a révélé de fortes inégalités entre les régions marocaines en matière de développement économique et social dont le traitement appelle, conformément aux orientations du discours de Sa Majesté Le Roi du 3 janvier 2010, la mise en place d'un mécanisme de solidarité qui dépasse largement le cadre étroit et parfois étreint de la péréquation. Celle-ci renvoie généralement à la convergence des régions les plus pauvres vers la moyenne nationale.

Or, dans un pays comme le Maroc qui se caractérise par une grande concentration géographique de la richesse et par des contrastes notoires dans sa composition géographique, cette forme de convergence arithmétique n'a que peu de sens. La moyenne nationale peut se situer à un niveau tel qu'elle n'assure pas le strict minimum des prestations sociales aux populations.

Dans une logique de gradualité, la CCR considère qu'il est tout indiqué de chercher d'abord à hisser les régions les plus pauvres à un niveau de vie minimum avant d'adopter une logique d'égalisation des moyennes nationales. C'est pour cette raison qu'elle a proposé la mise en place d'un fonds de mise à niveau sociale qui viendrait en appui aux dispositifs de transferts déjà en place dont les effets correctifs sont demeurés, malgré l'importance des ressources mobilisées, assez circonscrits. En effet, en 2009, les ressources transférées aux régions, évaluées à 53% du total de leur revenu, se composent d'une part de 1% dans le produit de l'IS et l'IR (660 MDH) et d'une dotation spéciale et exceptionnelle de la TVA destinée à l'investissement (155 MDH). Les régions ne bénéficient que de 5% du total des ressources transférées à l'ensemble des CL.

Par ailleurs, ces ressources ont connu globalement une tendance haussière passant de 352 MDH en 2005 à 659 MDH en 2009, soit un taux moyen d'accroissement proche de 22% par an (voir Graphique 3.1.2). Toutefois, cette dynamique se caractérise par une tendance variable; enregistrant une croissance positive de 88% en 2006, avant d'afficher une croissance négative de 6% en 2009.

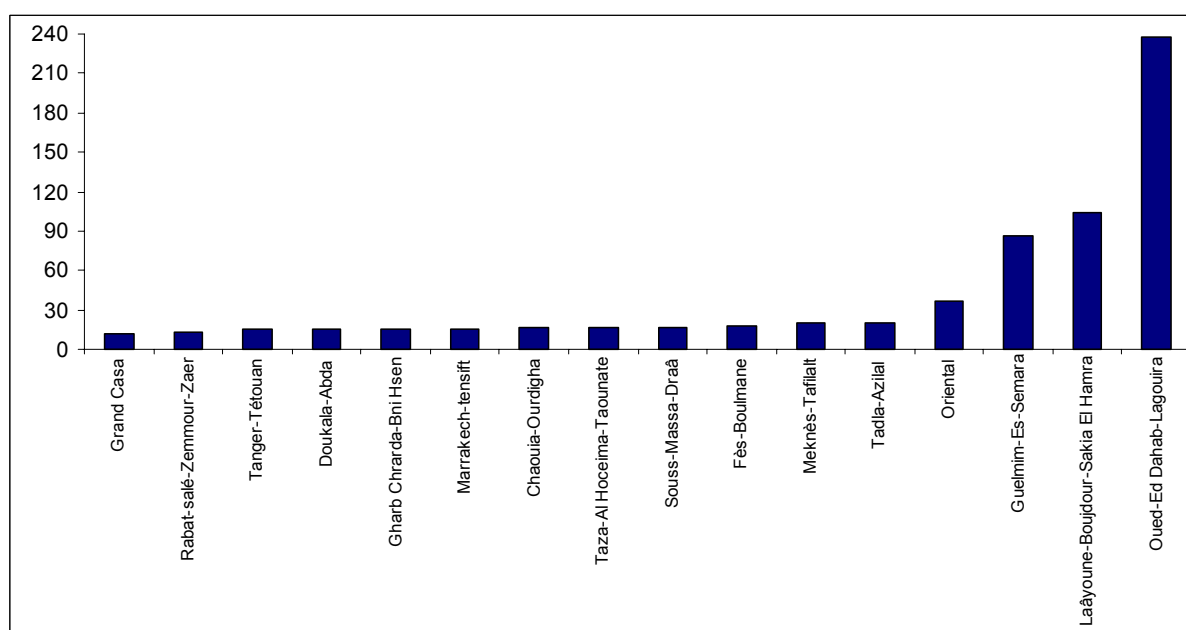
Graphique 3.1.2 : Ressources transférées aux régions en MDH entre 2005 et 2009



Source : TGR, 2009

De même, l'examen de l'évolution de ces transferts par habitant, pour la période 2005-2009, montre l'existence d'importantes disparités régionales. Concrètement, le rapport entre le transfert le plus élevé et le moins élevé est de 18. De même, il est à noter que 13 régions perçoivent une dotation inférieure à la moyenne (voir Graphique 3.1.3). De ce fait, seules les régions du sud perçoivent des niveaux de transfert supérieurs à la moyenne nationale. Elles sont ainsi les principales bénéficiaires du système actuel.

Graphique 3.1.3 : Ressources transférées/habitant par région (Moyenne 2005-2009)



Source : TGR, 2009

Par ailleurs, si l'on considère ces transferts⁸⁵ du point de vue de leurs effets correctifs, on peut faire le constat suivant : les calculs réalisés révèlent globalement une corrélation de l'ordre de 0,43 entre les ressources transférées et le PIB par habitant, ce qui signifie que les transferts sont plus élevés pour les régions les plus riches. De même, la corrélation entre les transferts et l'IDH évaluée à 0,22 conduit à la même constatation.

Dans le même ordre d'idée, les transferts aux régions ne semblent pas permettre une réduction des disparités territoriales en matière de ressources financières. Au contraire, ces disparités ont tendance à augmenter après les transferts. Ainsi, le coefficient de variation des ressources par habitant en 2009 passe de 0,5 à 1,1 après les transferts.

De ces constats, se dégage le fait suivant : le système actuel semble peu péréquatif. Ainsi, le système de transfert actuel interpelle une réforme susceptible d'accompagner efficacement le processus de régionalisation approfondi. Pour ce faire, il s'avère nécessaire de procéder opportunément, par l'entremise de commission ad hoc à la réalisation d'un examen approfondi de ces questions pour apporter les ajustements nécessaires.

2. ENSEIGNEMENTS DES EXPERIENCES INTERNATIONALES

Comme souligné précédemment, les transferts aux CL sont généralement assortis d'un certain nombre d'objectifs qui traduisent la conception propre du système. Ainsi, les objectifs assignés aux systèmes de transferts de ressources sont multiples et diffèrent d'un pays à l'autre, on peut y retrouver :

- la compensation des CL dont les recettes fiscales ont été impactées par l'application de nouvelles mesures législatives ou dont les charges ont été augmentées par un transfert de compétence ;
- combler le gap entre les recettes affectées aux CL et les dépenses découlant de leurs attributions constitutionnelles ;
- la réalisation d'une égalité d'accès aux services publics de base des citoyens quel que soit leur lieu de résidence ;
- l'incitation des CL à harmoniser et coordonner leurs orientations avec les programmes nationaux fixés par l'administration centrale ;
- la compensation des externalités produites par des CL qui fournissent des prestations de services ayant des effets dépassant leur délimitation territoriale.

La pratique a montré que la combinaison de ces objectifs peut mener à des contradictions. Par exemple, un transfert de compensation pourrait augmenter les ressources des régions les plus riches car elles sont aussi celles qui assument davantage de charges, ce qui irait à l'encontre des objectifs de péréquation financière. C'est la raison pour laquelle il est généralement conseillé d'assigner à chaque transfert, un seul objectif.

⁸⁵ Le système de transfert relatif à l'IS et l'IR se réfère à trois critères : le critère forfaitaire, le critère de la population et celui de la superficie, qui représentent des pondérations de 50%, 37.5% et 12.5% successivement.

En ce qui concerne les transferts de péréquation, l'expérience des pays révèle que selon la nature des contributeurs (Etat ou CL), la péréquation peut revêtir une forme verticale ou horizontale. Un système est considéré à redistribution verticale lorsque les transferts aux collectivités du même niveau proviennent d'un échelon supérieur. En retour, la péréquation horizontale consiste à « redistribuer entre collectivités d'un même niveau une partie de leurs ressources propres pour faire participer les plus prospères aux charges des autres ». En théorie, la redistribution horizontale constitue le modèle le plus probant d'une péréquation équilibrée et efficace.

Néanmoins, impopulaire et souvent limité en volume, ce mécanisme est accompagné dans la majorité des pays par des transferts verticaux de la part de l'Etat, donnant ainsi lieu à une péréquation mixte. Les régimes de péréquation horizontale pure sont quasiment une caractéristique des Etats fédéraux.

3. LES VOIES DE PROGRES : RECOMMANDATIONS

De ces constats se dégagent les principales pistes de réformes à mettre en place lors de la révision des mécanismes de transfert des ressources :

- *renforcer les effets péréquatifs des transferts* : la CCR insiste sur la nécessité de **la mise en place ultérieurement d'un fonds de péréquation dès que les prérequis nécessaires seront remplis**. En attendant, elle préconise d'abord **une révision des critères de répartition actuels pour intégrer des modalités plus péréquatives**. Il s'agit d'ajouter aux critères actuels que sont le critère forfaitaire, le critère de la population et celui de la superficie des critères susceptibles de réduire les disparités observées, tels que le critère du potentiel fiscal, à l'instar des mécanismes de répartition appliqués aux autres CL. D'autres critères peuvent être suggérés sur la base de leurs corrélations avec les coûts des attributions des régions. Cependant, il s'avère généralement difficile de procéder à cet exercice pour certaines fonctions telles que l'animation économique des territoires ou pour les fonctions mutuellement exercées par l'Etat et la région. Comme signalé auparavant, ce choix ne peut être effectué que sur la base d'études empiriques approfondies confiées à une commission technique ad hoc ;
- *subordonner les transferts aux résultats* : la CCR recommande **l'utilisation de transferts basés sur les résultats**, pour en accroître l'efficacité car à partir du moment où les ressources additionnelles dont bénéficieront les régions seront retirées à l'Etat, l'efficacité n'est de mise que si les retombées de ces transferts sont supérieures ou égales à ce qui était obtenu par l'Etat. En effet, les expériences internationales ont prouvé l'efficacité de ce mécanisme et notamment dans les pays en développement. Ce type de transferts incite à améliorer la performance du fait qu'il subordonne l'accès aux financements et leur taille aux résultats obtenus par les régions ;
- dans la même optique, il s'agit là aussi de **remplacer le contrôle rigoureux a priori par des incitations fortes axées sur la performance, couplées avec un suivi et une évaluation a posteriori**. Les critères de performance pourraient porter par exemple sur des indicateurs simples tels que le nombre de salles de classes ou de lits d'hôpitaux à réaliser ou plus complexes relatifs à la présentation de rapports d'audit sans réserve, la soumission de plans de développement, la transparence ...
- *mise en place d'un Fonds de Solidarité Régionale* : le contexte actuel du Maroc fait que certaines régions continueront à faire face à des charges dont le coût dépasse de loin la moyenne nationale. Tel est le cas notamment des régions pauvres, enclavées (montagneuses, arides ou semi-arides) et/ou à caractère spécifique (géostratégique par exemple) dans lesquelles la mise en place de services et infrastructures de base nécessite des ressources dépassant généralement les moyens mis à leur disposition. Dans ces conditions, la CCR juge impératif **la mise en place d'un fonds de solidarité** à même de soutenir ces régions et assurer

une dignité et une équité territoriale à l'ensemble des citoyens quel que soit leur lieu de résidence.

Cet objectif de solidarité devra être conçu essentiellement au profit des régions les plus défavorisées, et privilégiant **l'offre de services et d'infrastructures à caractère économique** dont la rentabilité à court terme pouvant être faible. Ce mécanisme permettra ainsi de renforcer les potentialités économiques des territoires dans le respect des choix locaux pour la valorisation des richesses naturelles, culturelles et historiques qui leur sont propres.

Par ailleurs, la CCR estime qu'au regard du niveau des ressources et des besoins actuels des collectivités territoriales, **le fonds de solidarité** devrait se fonder principalement sur **un concours vertical de l'Etat vers les régions concernées**. Toutefois, elle propose, dans une première étape, qu'un prélèvement de 10% sur les ressources additionnelles allouées aux régions, puisse constituer ainsi une dotation de départ. De même, la CCR propose que les modalités et les critères qui doivent présider à la répartition de ces fonds soient définis par une commission ad hoc.

Néanmoins, et afin d'éviter que ce mécanisme ne puisse revêtir un caractère caritatif ou d'assistantat pérenne, la CRR insiste sur **la mise en place d'un système à caractère évolutif et dynamique**, pour que ses modalités d'allocation s'ajustent continuellement à l'évolution temporelle des disparités régionales.

Et ce faisant, la CCR considère que le modèle de la régionalisation avancée défini par le Royaume du Maroc aurait participé à la redéfinition et à l'édification **d'un système de transfert de ressources « maroco-marocain » s'articulant autour de la mise à niveau sociale et de la solidarité territoriale dans le respect des spécificités régionales**.

CHAPITRE 4 : LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

1. LA CONTRACTUALISATION : UN MECANISME MODERNE DE GOUVERNANCE

Le terme *contractualisation* s'est davantage répandu dans le domaine des politiques publiques pour désigner des accords entre l'Etat et ses démembrements et/ou avec les entreprises privées. Ces accords, formalisés par des contrats, sont le fruit de négociation, de partenariat et de coopération. Le contrat d'action publique marque donc un accord de volonté et comporte des obligations réciproques des parties.

La contractualisation territoriale⁸⁶ désigne les contrats associant des acteurs, publics ou privés, d'échelles spatiales diverses, dans l'élaboration, la mise en oeuvre et le suivi d'un programme globalisant des actions thématiques et ayant des répercussions sur le développement global d'un territoire. Le contenu du programme dépend des caractéristiques, des volontés et des enjeux territoriaux.

⁸⁶ Les politiques territoriales sont des politiques correspondant à une logique rattachée à un territoire et les politiques territorialisées sont celles produites sur un territoire, mais dont la logique n'est pas spécifique à ce territoire.

Dans un contexte de montée en puissance du pouvoir local, le contrat devient d'une part pour l'Etat un instrument de contrôle et d'autre part pour les collectivités locales un moyen de coordonner leurs compétences. En effet, l'Etat ne peut plus élaborer et conduire seul les politiques publiques et les compétences transférées aux collectivités, qui demeurent complexes et marquées par l'enchevêtrement, créant ainsi une obligation de coordination des actions.

Dans ce contexte, le contrat permet de mobiliser des financements additionnels et de concevoir des politiques moins éloignées de la réalité territoriale, tout en répondant au besoin d'une meilleure coordination entre les diverses actions existantes. Trois critères de forme permettent de préciser les modalités procédurales de la contractualisation : d'abord, la présence d'un accord négocié sur des objectifs; puis l'engagement sur un calendrier de réalisation; et enfin, des contributions conjointes des parties prenantes à la réalisation des objectifs (en termes de financement ou de compétences humaines et techniques).

Le champ d'application des contrats est très large et peut être généralisé à l'ensemble des secteurs de la politique publique. Action sociale, santé, éducation, urbanisme, logement, culture, sport, formation professionnelle, environnement, transports communs, l'accès à l'eau potable, à l'électricité et l'assainissement peuvent faire l'objet de contrats entre acteurs publics.

Au Maroc, les pratiques contractuelles ou conventionnelles existent sous des formes variées sollicitant à la fois des partenaires publics et privés. Elles revêtent des formes allant des contrats programmes sectoriels à des contrats entre l'Etat et les collectivités locales ou les entreprises publiques, aux mécanismes de financement conventionnel d'organismes non gouvernementaux, ou encore à des contrats de ville engageant à la fois l'Etat, les collectivités locales et les investisseurs privés.

L'analyse de l'expérience marocaine montre qu'en règle générale, elles ne reposent pas toujours sur un cadre institutionnel précis, ne déclinent pas une politique clairement formulée avec des objectifs mesurables qui font l'objet d'un suivi et d'une évaluation et elles n'assurent pas la participation réelle de tous les intervenants.

Dans le cadre de la régionalisation avancée, la répartition des missions entre l'Etat et les collectivités locales appelle à une plus grande synergie dans la mise en oeuvre des politiques publiques, à plus de convergence dans les actions des différents intervenants et à davantage de mutualisation des forces et des moyens au service d'une action plus efficiente.

Dans cette optique, la CCR affirme que **la contractualisation constitue un outil moderne** de définition des règles de « vie en commun » entre les partenaires, de responsabilisation des acteurs aussi bien les élus, les représentants de l'Etat que les services déconcentrés, d'amélioration de la gestion publique et de simplification des procédures. Ainsi, la contractualisation répond à la fois à l'objectif de l'efficacité et de la crédibilité des actions publiques.

La commission considère que la modernisation de l'action publique dans le cadre de la régionalisation avancée favorise le **couplage de la notion de contrat avec la décentralisation** permettant ainsi l'apparition de nouveaux réseaux et de nouveaux acteurs publics.

1.1 La région acteur majeur dans le processus

La commission considère que les régions **vont devoir constituer le principal espace d'articulation des politiques publiques, dans leur déclinaison régionale**. Ainsi, la relation contractuelle Etat-région devrait s'insérer dans un mécanisme permettant à la région de se placer comme un vis-à-vis incontournable pour encadrer les actions structurantes auxquelles les provinces et les communes sont appelées à s'associer. Il **échoira donc à la région la compétence en matière de contractualisation vis-à-vis de l'Etat d'une part et vis-à-vis des autres niveaux de CL d'autre part**. La région serait ainsi le lieu de coordination, de conception et de finalisation des propositions communes à caractère économique, social et culturel avant leur soumission à l'Etat.

De la même manière, les régions peuvent mettre en œuvre des politiques de contractualisation avec des entreprises publiques notamment celles qui mènent des programmes nationaux à vocation territoriale (PERG, PAGER, PNRR, PACTE, VSB...) ou les Départements Ministériels ayant finalisé des programmes sectoriels.

Dans cette perspective, il serait nécessaire que **les régions élaborent, en concertation avec les autres niveaux infrarégionaux, des stratégies de développement propres à leurs territoires qui donneraient un contenu valable aux politiques de contractualisation**.

1.2 Prérequis et champs d'application

L'efficacité de cette démarche contractuelle appelle deux prérequis :

- **l'affirmation d'un représentant unique de l'Etat au niveau local,**
- **une politique de déconcentration élargie** en vue d'assurer la cohérence et l'unité de l'action publique. Le représentant de l'Etat devrait garder ainsi un rôle d'animation, d'appui, de suivi et d'accompagnement.

De même, la CCR considère que cette démarche contractuelle doit :

- **porter par priorité sur les domaines clés et ciblés pour éviter la dispersion des efforts et des moyens ;**
- **être explicite sur les objectifs de l'accord, sur le calendrier opérationnel et les conditions de financement des opérations programmées ;**
- **décliner de façon aussi précise et chiffrée que possible des engagements des parties prenantes pour permettre le reporting, le suivi et l'évaluation adéquats.**

1.3 Le dispositif de suivi et d'évaluation

A propos de ce volet, la CCR recommande que :

- le processus de **suivi et évaluation soit confié à une instance nationale indépendante du pouvoir politique** pour lui permettre d'exercer ses missions avec toute l'objectivité et la neutralité requises. Cette instance est tenue de produire un rapport annuel d'évaluation à soumettre aux institutions nationales concernées.
- les **comptes des régions fassent l'objet de certification par des auditeurs externes indépendants**.

Ce dispositif implique une série de prérequis :

- **la prédétermination des critères et des standards** à appliquer : on doit fixer des critères objectifs et aisément vérifiables afin d'éviter toute forme d'évaluation subjective ;
- **la supervision ne doit pas prendre la forme d'un contrôle d'opportunité** de l'action des collectivités régionales ou locales.

2. RENFORCEMENT DE LA PLACE DU SECTEUR PRIVE

Comme il a été constaté précédemment, le secteur privé est incontestablement un acteur majeur dans les processus de développement économique et social. Convaincu du rôle et de la nécessité de promouvoir un secteur moderne, compétitif et performant, l'Etat a adopté une multitude de stratégies. Ces dernières ont concerné particulièrement la stabilisation du cadre macroéconomique, l'allègement des contraintes entravant les échanges extérieurs, la déréglementation des prix et des monopoles d'Etat et l'amélioration de l'environnement juridique et financier de l'entreprise.

Malgré l'amélioration significative de l'environnement de l'entrepreneuriat au Maroc, des contraintes de nature à entraver le développement du secteur privé subsistent encore. En effet, à la lumière du bilan-diagnostic effectué dans la première partie du rapport, le taux d'imposition, l'accès au foncier, le coût d'électricité, la concurrence déloyale du secteur informel, l'accès au financement ainsi que la formation et la qualification des employés représentent des contraintes majeures pour le climat des affaires. D'autres éléments de nature institutionnelle figurent parmi les contraintes (les tribunaux de commerce, la corruption et les relations entretenues avec l'administration fiscale).

Dans le cadre de la régionalisation avancée, les régions seront appelées à jouer un rôle de premier plan en matière de renforcement et de soutien du secteur privé. A la lumière d'expériences réussies en matière de management stratégique des régions, il apparaît que plusieurs contraintes structurelles au développement du secteur peuvent être surmontées par **l'amélioration**, au niveau régional, de **l'environnement des affaires et le renforcement des partenariats public-privé**.

2.1 Les mesures d'amélioration du climat des affaires

La stimulation de la croissance à travers la création d'emplois et l'encouragement des investissements, tant nationaux qu'étrangers, dépend, dans une grande mesure, de l'environnement dans lequel l'activité économique s'opère. Comme souligné dans la partie bilan-diagnostic, des obstacles de diverses formes : institutionnelles, réglementaires, financières et éducatives persistent encore.

Dans ce contexte, des réflexions portant sur l'amélioration des contraintes relatives au foncier, à la formation professionnelle et au système judiciaire s'imposent afin de surmonter les obstacles énumérés et permettre au secteur privé de participer plus activement au développement économique et social.

➤ La problématique du foncier

Les constats dégagés dans la première partie du rapport confirment la prédominance de la contrainte du foncier. A ce sujet, il est à rappeler que la question du foncier constitue l'une des problématiques les plus complexes liées au climat des affaires et sur lesquelles doivent intervenir les CL afin de favoriser les investissements et de promouvoir l'entrepreneuriat de manière générale.

Rappelons que la difficulté inhérente à cette contrainte découle essentiellement de la complexité du statut même du foncier au Maroc, de la multiplicité des intervenants et de l'absence d'outils et d'entité de gestion et de planification intégrée de cette ressource. La CCR recommande :

- **l'accélération du programme gouvernemental de réhabilitation** prioritaire des zones industrielles et de mise à disposition de l'offre foncière ;

- **l'engagement d'une réflexion approfondie autour de la complexité du statut actuel du foncier et la définition d'une politique foncière nationale** avec les outils y afférant ;
- **l'adoption par les CL des démarches suivies au niveau de l'Etat en matière de gestion de patrimoine ;**
- **la mise à disposition et l'actualisation des bases de données** relatives au foncier (l'ANCFCC, les agences urbaines, la direction du domaine...).

➤ **La formation professionnelle**

La réussite du système de formation professionnelle réside dans sa capacité à accompagner les attentes des entreprises en matière de compétences, à insérer les demandeurs d'emploi et à assurer la promotion sociale des employés par la mise à niveau de leurs qualifications. Cette réussite nécessite :

- l'implication accrue des régions et du secteur privé dans le développement du dispositif de formation à travers des partenariats avec l'Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail (OFPPT);
- l'adaptation des formations aux spécificités et aux besoins locaux ;
- l'accessibilité aux bases de données d'entreprises (CNSS, OMPIC, Registre du Commerce, Direction Générale des Impôts) ;
- la sensibilisation accrue des PME à l'importance de la formation, particulièrement à travers des actions auprès des associations professionnelles ;
- le renforcement et la crédibilisation de l'offre de formation privée à travers la consolidation de la concurrence entre les prestataires, l'amélioration de la qualité des formations et la mise en place d'un système d'accréditation.

➤ **Le système judiciaire**

Les contraintes relevant du système judiciaire renvoient, entre autres, aux procédures d'exécution au niveau des tribunaux, à la complexité de résolution des litiges et à l'efficacité de lutte contre la corruption. Afin de contribuer à leur dépassement, la CCR recommande :

- **la réduction de la durée d'exécution des procédures ;**
- **une meilleure qualification et spécification des tribunaux de commerce ;**
- **l'instauration des centres régionaux de médiation et d'arbitrage ;**
- **la modernisation du système de diffusion et de communication.**

2.2 Pour un partenariat stratégique régional public-privé

Les soubassements théoriques des approches modernes du développement économique régional vont au-delà des aspects strictement macroéconomiques. Des conditions macroéconomiques saines et favorables sont, à l'évidence, indispensables, mais elles sont insuffisantes à enclencher un processus de développement économique durable.

Celui-ci dépend de manière décisive de certains facteurs endogènes aux territoires et aux spécificités locales. Les formes d'interventions récentes des autorités régionales dans plusieurs pays ciblent directement ces facteurs à travers des partenariats public/privé s'inscrivant dans une démarche gagnant/gagnant.

En effet, l'étude de plusieurs expériences internationales met en exergue un certain nombre de grands principes. Leur mise en application contribuerait sans nul doute à la réalisation des conditions pour que les régions puissent efficacement jouer un rôle accru en matière de promotion du développement économique. Il semble tout d'abord que l'enseignement fondamental des pratiques internationales est relatif au rôle majeur et actif des régions dans le développement économique des territoires. Elles interviennent directement dans l'économie locale et jouent un rôle fondamental en matière de définition des stratégies régionales de développement, d'appui direct au secteur privé, d'analyse et de veille économique, et de création d'un espace de concertation entre les représentants des autorités publiques, du secteur privé et de la société civile.

Le partenariat régional public/privé peut revêtir plusieurs aspects parmi lesquels l'octroi aux entreprises de facilités les encourageant à s'implanter dans le territoire. Les régions disposant d'importantes potentialités peuvent susciter l'intérêt des entreprises privées (réserve foncière, exonérations fiscales, externalisation de la gestion des services publics, association du privé afin de répondre à des besoins d'investissement en infrastructure et transports). Tout l'enjeu consiste donc à **mettre en œuvre des Partenariats Public-Privé efficaces.**

En effet, les régions sont, d'une part, des espaces suffisamment vastes pour permettre l'émergence de conditions favorables au développement des entreprises. D'autre part, leur dimension inférieure à celle des Etats leur confère un caractère local, dont les principaux acteurs locaux (élus, acteurs publics et privés) sont plus au fait des potentiels et des contraintes des territoires. A cet égard, il apparaît nécessaire que **les régions soient dotées d'instances de concertation**, afin qu'elles soient en mesure de réaliser les diagnostics des territoires dont elles ont la charge. Ces diagnostics devront servir à identifier les atouts, les handicaps qui constituent les bases du partenariat public/ privé au niveau régional.

A cet effet, **les régions devront disposer des moyens humains adéquats**, en mesure notamment de concevoir des politiques spécifiques aux territoires et de répartir efficacement les moyens disponibles entre les différentes catégories d'actions, tout en intégrant tant les incertitudes liées aux évolutions des principaux secteurs économiques que celles relevant des effets possibles des politiques entreprises.

Les politiques de développement régional doivent, également, **renforcer la compétitivité des PME**, composante majeure des tissus productifs régionaux. Ces politiques consistent principalement à **favoriser l'émergence et l'intégration de réseaux et de groupes d'entreprises**. Le type d'actions que les régions du Royaume pourraient entreprendre pour encourager les PME à collaborer, s'inspirant des meilleures pratiques, consisterait notamment à **encourager toutes les formes d'échanges d'informations, d'adoption de normes collectives, ou de programmes communs.**

Par ailleurs, une seconde dimension importante des politiques régionales consiste à **faciliter l'acquisition et la diffusion des connaissances**. A cet effet, les régions pourraient déployer une panoplie de stratégies (subventionnant des accords de licence ou de parrainage entre entreprises locales et étrangères, privilégier l'implantation des entreprises étrangères les plus susceptibles d'opérer un transfert de technologies, etc.). En matière de diffusion des connaissances entre les PME locales (technologies, pratiques optimales d'organisation, de marché, de conception...), les échanges peuvent être favorisés aux moyens de l'établissement de normes collectives de références, de l'organisation d'ateliers d'échanges, de programmes de formations, etc.

Enfin, un rôle extrêmement important des autorités publiques régionales est celui de **veille économique**. Il permet d'être continuellement à l'affût des principaux développements mondiaux susceptibles de présenter une opportunité pour le développement des entreprises locales, puis de les mettre à disposition des acteurs économiques locaux.

3. MISE EN PLACE DU SYSTEME D'INFORMATION STATISTIQUE REGIONAL

Le chantier de la régionalisation élargie s'intègre dans la nouvelle génération des réformes structurelles initiées par Sa Majesté Le Roi qui vont impacter nos trajectoires futures de développement économique et social. Ce chantier structurant se traduira par une réorganisation du mode de gouvernance locale dans le cadre d'une décentralisation de plus en plus importante des compétences et des pouvoirs. Cette décentralisation est porteuse de nouveaux paris, mais également de nouvelles approches du développement aussi bien au niveau national, qu'au niveau régional et local. La décentralisation des processus de décision collective et la montée en charge des acteurs de développement régionaux et locaux constituent autant d'exigences nouvelles que le Système National d'Information Statistique (SNIS) doit prendre en charge de manière globale, cohérente et intégrée.

Le SNIS recouvre l'ensemble des entités publiques formées des services statistiques ministériels et des organismes publics sous la coordination du Haut Commissariat au Plan, à travers notamment la Direction de la Statistique (DS). Celle-ci coordonne, généralement, les travaux et les enquêtes statistiques des différents services publics au moyen du Comité de Coordination des Etudes Statistiques (COCOES) et assure son secrétariat.

Le SNIS produit régulièrement des statistiques nationales, régionales et provinciales portant sur des secteurs fondamentaux de l'économie et de la société, la dynamique des agents économiques et le comportement des acteurs sociaux. Le SNIS, qui assure aujourd'hui au niveau central la compétence de la production, l'analyse, le traitement et la diffusion des principales statistiques publiques tant au niveau agrégé (Système de comptabilité nationale, statistiques nationales) que désagrégé (statistiques régionales), est appelé à se mettre à niveau afin d'accompagner les réformes envisagées et de contribuer de manière positive à la marche réussie du chantier de la régionalisation élargie.

3.1 Le système d'information statistique régional : un processus encore à ses débuts

Des avancées importantes ont été réalisées par notre pays dans le domaine de la production de l'information statistique publique de nature à faciliter l'évaluation et le suivi des politiques économiques et sociales. Parallèlement à ces avancées, le HCP a réalisé au cours des dernières années plusieurs opérations statistiques d'envergure nationale intégrant la dimension régionale, et parfois locale, dont à titre d'exemple les cartes de pauvreté (2004 et 2007) et le Maroc des régions (2005 et 2008).

Dans le même cadre, le Haut Commissariat au Plan, principal coordonnateur et producteur des statistiques publiques, a entrepris récemment une stratégie de développement statistique visant la mise en place d'un dispositif de confection des comptes régionaux conformément aux principes du système de comptabilité nationale en vigueur.

Par ailleurs, les comptes régionaux qui sont indispensables à la compréhension des équilibres macro-comptables, constituent une composante du système d'information censé répondre à une demande

de données locales et éclairer, de manière continue et efficace, les acteurs publics et privés dans les processus de prise de décision en matière d'investissement et de création d'entreprises.

Outre ces comptes régionaux, le dispositif informationnel doit répondre aux exigences multiples induites par les besoins en matière de données statistiques nécessaires à la fois pour la planification du développement économique, social et culturel. Ce dispositif permet, à juste titre, le suivi des réalisations et l'évaluation des actions entreprises par les acteurs locaux.

3.2 Le système d'information statistique régional : un vecteur d'accompagnement indispensable

La nécessité de mettre en place un système d'information statistique à l'échelle régionale est dictée par le besoin vital d'initier un dispositif informationnel de collecte et de traitement de données couvrant les diverses entités de l'organisation administrative territoriale.

La prise en charge de ces exigences dans le contexte de l'approfondissement de l'option de décentralisation territoriale et de déconcentration administrative implique l'élaboration de données fines et intégrées à même d'accompagner les politiques régionales et locales et d'encadrer l'évolution des économies régionales dans la dynamique de l'économie du savoir et de la connaissance, en s'appuyant sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

Cette nouvelle donne doit constituer une nouvelle étape devant marquer aussi bien les méthodes de travail et de coordination, que la nature des produits du système statistique actuel. L'engagement d'une réflexion stratégique et volontariste associant les principaux producteurs de l'information statistique officielle s'avère nécessaire afin de pouvoir relever les défis futurs de la régionalisation de l'appareil statistique et de redéfinir les rôles, les missions et les démarches permettant de s'aligner sur les standards nationaux et internationaux en matière de qualité des statistiques publiques.

La statistique régionale est l'un des vecteurs importants d'accompagnement et de succès de la régionalisation élargie. En effet, les actions qui seront entreprises tant au niveau de diagnostic des problématiques régionales et locales, qu'au niveau de l'analyse et de l'élaboration des stratégies et des politiques de développement, dépendront largement de la disponibilité de données de qualité satisfaisant l'ambition des décideurs de disposer des statistiques :

- **Accessibles** : autorisant la facilité d'accès et d'utilisation des données de manière simple, selon les modes ergonomiques en s'adaptant aux besoins des différents utilisateurs ;
- **Fiables** : permettant de décrire fidèlement et objectivement la réalité étudiée tout en respectant, lors de la production, les démarches statistiques requises à même de réduire l'univers des erreurs possibles ;
- **Régulières et actualisées** : produite régulièrement, à échéances déterminées et à intervalles précis, l'information statistique permettra la réalisation d'analyses longitudinales ;
- **Spatialisées** : la nécessité de disposer de données statistiques à caractère spatial (statistiques régionales, infrarégionales et locales) pour l'élaboration d'études et d'analyses sur des problématiques relatives à la compréhension des dynamiques des économies régionales et locales et des structures de la géographie économique ;
- **Pertinentes** : répondant de manière exhaustive et impartiale aux besoins des utilisateurs compte tenu des changements de l'environnement national et international.

Ces éléments constituent des enjeux majeurs pour tout système statistique qui se veut moderne et plus particulièrement lorsqu'il s'agit de compiler l'information à des niveaux plus fins de l'organisation administrative territoriale.

Actuellement, la situation de la statistique régionale reste marquée en grande partie par des insuffisances qui affectent la qualité des informations, voire leur disponibilité et leur exhaustivité. Ces insuffisances ne permettent que partiellement la réalisation de recherches approfondies sur les problématiques du développement économique et social au niveau régional et local, ce qui constitue des facteurs de blocage pour l'aide à la prise de décision collective.

Des écarts existent entre l'offre statistique, reflétée par les informations statistiques publiques et les attentes des utilisateurs potentiels en matière de données précises et mises à jour, ce qui les contraint à procéder à des approximations qui peuvent se révéler fallacieuses.

Face aux contraintes contextuelles locales, certains services extérieurs des ministères censés produire des statistiques pour le compte national ne disposent pas de capacités humaines et logistiques leur permettant de répondre aux besoins des acteurs locaux. Aussi, dans un contexte encore centralisé de production de l'information statistique, ces services manquent de marges de manœuvre suffisantes pour répondre convenablement aux besoins régionaux et locaux. Au surplus, la conception du dispositif statistique au niveau de ces services extérieurs n'autorise pas la production de données assez détaillées au plan géographique. Pour des raisons liées aux coûts des opérations statistiques ou pour des considérations inhérentes à la programmation des enquêtes, il est hors de portée de disposer de données locales assez détaillées et représentatives. Aujourd'hui, les progrès de l'informatique, le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication et la généralisation progressive de l'accès à l'Internet permettront de surmonter ces difficultés et de rendre plus conviviale l'utilisation des données statistiques.

Afin d'accompagner les changements liés au chantier de la régionalisation élargie et de contribuer à sa réussite, il serait indispensable de procéder à la révision et à l'actualisation du cadre juridique régissant la loi statistique ainsi que les décrets relatifs à la production, la coordination et le fonctionnement du COCOES. Dans ce cadre, il est important de mener des actions à court et à moyen terme.

➤ **Actions à court terme**

- Instituer une programmation pluriannuelle des opérations statistiques, dans la perspective de changer l'année de base des comptes nationaux et des indices statistiques tous les cinq ans au lieu de dix ans, à l'instar des pratiques des pays de l'Union Européenne.
- Elargir les échantillons de certaines enquêtes pour assurer la représentativité des données au niveau spatial et disposer d'informations nécessaires au niveau régional pour l'établissement des comptes régionaux.
- Mettre en place un répertoire d'entreprises et de leurs établissements ainsi qu'un identifiant unique afin d'assurer une coordination entre les différentes administrations et de constituer une base exhaustive et actualisée pour la collecte des données sur l'activité des entreprises et de leurs établissements.

➤ **Actions à moyen terme**

Pour faire face à une demande sans cesse croissante pour une information actualisée et désagrégée, des efforts doivent être déployés pour améliorer l'accessibilité et renforcer le recours aux sources administratives déjà disponibles au sein de plusieurs départements.

Sur le plan économique, parmi les sources de statistiques administratives, figurent notamment :

- les liasses comptables d'entreprises constituent une source privilégiée pour l'élaboration des comptes nationaux ;
- les statistiques sur les autorisations de construire qui, combinées aux résultats de l'enquête sur l'échéancier de réalisation des constructions, permettent le suivi des activités et de l'investissement en matière de construction de bâtiments ;
- les statistiques de transport qui permettent le suivi de l'activité des différents types de transport. Les statistiques du parc automobile constituent une source importante pour dégager l'évolution de la demande pour le matériel de transport routier ;
- les statistiques produites par les collectivités locales dans l'exercice de leur activité courante, en particulier les données issues de leurs comptes administratifs s'avèrent essentielles pour analyser leur activité et leur investissement au niveau local.

Sur le plan démographique, la disponibilité d'un système d'état civil performant devrait permettre de disposer de données régulières et suffisamment désagrégées sur les principaux indicateurs de la dynamique démographique.

Des efforts sont menés par la Direction Générale des Collectivités Locales, notamment par la modernisation de la gestion des bureaux d'état civil et la sensibilisation de la population à la déclaration des événements démographiques.

- En matière de statistiques sanitaires : le Ministère de la Santé entretient plusieurs registres administratifs pour le suivi des prestations de soins de santé dans les différents centres et établissements de santé implantés à travers le territoire national. Avec l'appui du fichier de l'état civil, ces registres constituent des sources statistiques précieuses pour le suivi de la santé publique au niveau le plus fin du découpage administratif.
- Dans le même sillage, il convient de relancer **les travaux de la Commission Supérieure et des Commissions régionales de la Population** dans le cadre d'une nouvelle vision des problématiques démographiques et de population.

En matière de ressources humaines : le renforcement des compétences professionnelles dans le domaine de la statistique et de l'informatique est d'une importance capitale pour la réussite et la pérennité des travaux de réalisation du système statistique à l'échelle régionale. En effet, le caractère central qui a marqué la production et la diffusion des travaux statistiques du SNIS a eu pour effet la concentration du personnel qualifié au niveau de la Capitale Rabat.

De ce fait, **une meilleure réallocation et planification des ressources humaines** dans le cadre de la régionalisation avancée constitue un des enjeux importants devant faire l'objet d'une réflexion approfondie à long terme, mais également d'une plus grande implication des structures

ministérielles productrices des statistiques publiques, du secteur privé et des acteurs locaux afin de permettre l'instauration progressive du système d'information statistique régionale.

Le recrutement de spécialistes, l'offre de rémunérations et d'avantages salariaux et l'amélioration des conditions de travail permettront d'assurer un renouvellement des cadres au niveau central et un développement des services régionaux en charge de la production et de la diffusion de l'information statistique.

Les enseignements qui se dégagent des expériences étrangères et des bonnes pratiques en matière de transfert de « compétences » statistiques à l'échelle régionale, font ressortir plusieurs avantages ayant trait notamment à l'amélioration de la qualité des statistiques officielles, à la coopération et au partenariat continu entre l'Etat et les collectivités locales, et à la mise en évidence des problématiques liées au développement économique et social régional.

3.3 L'observatoire des finances locales

Le transfert financier du budget de l'Etat à celui des CL constitue un instrument de la décentralisation indispensable aux succès de la politique de la régionalisation. Toutefois, l'objectif in fine de ce transfert, qui est celui de promouvoir le développement local, demeure lié à une gestion transparente et une gouvernance efficiente des finances locales.

De même, l'accompagnement du transfert financier par des mesures d'encadrement, de suivi et de pilotage est considéré d'emblée comme une condition indispensable pour rationaliser ces transferts.

Dans ces conditions, **la création d'un observatoire des finances locales** en tant qu'institution de pilotage, ayant pour mission de fournir des éléments de suivi et de pilotage des transferts au travers d'études et indicateurs statistiques, se révèle donc indispensable⁸⁷.

3.3.1 Composition de l'observatoire

Placé auprès du Ministère de l'Intérieur, en raison de ses attributions de tutelle, l'observatoire doit comprendre, à l'instar de l'expérience internationale, l'ensemble des intervenants en matière de finances locales, notamment :

- Les représentants des élus locaux ;
- Le Ministère de l'Economie et des Finances ;
- Le Fonds d'Equipeement Communal.

3.3.2 Compétences de l'observatoire

Les principales compétences de cet observatoire sont la collecte, le traitement, la publication de toutes informations relatives aux finances des CL et, en particulier, les budgets, la répartition des dotations, ainsi que les coûts des attributions transférables. Il lui incombe également d'élaborer des études relatives aux finances locales ainsi que la conception et la mise en place d'indicateurs pour l'appréciation de la situation financière des CL.

⁸⁷ Etude sur le financement des collectivités locales marocaines et la réforme de la fiscalité locale, réalisée par la Banque Mondiale en 2004.

CONCLUSION GENERALE

Cet observatoire serait appelé à publier annuellement un rapport sur l'évolution de la structure des finances locales par niveau des CL et à formuler des propositions d'amélioration en matière de mobilisation et d'emploi des ressources locales.

A travers les larges développements consacrés à la régionalisation du point de vue économique et social, nous avons pu constater que le Maroc continue à être marqué par la persistance de réelles inégalités régionales. La répartition de la richesse par région se caractérise par une forte concentration sur le littoral, de Tanger à Agadir (le Grand Casablanca, Rabat-Salé-Zemmour-Zaër, Souss-Massa-Drâa, Tanger-Tétouan et Marrakech-Tensift-Al Haouz). Au plan social, ces mêmes inégalités touchent les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'accès aux services de base (l'eau potable, l'électricité et le logement).

De même, l'examen des finances locales révèle un fait saillant : la situation actuelle des CL, et en particulier celle des régions en matière de ressources, est en inadéquation avec les objectifs que pourrait leur assigner le projet de régionalisation avancée. Parallèlement à cette faiblesse, d'autres dysfonctionnements ont été identifiés. Ils se rapportent au recouvrement, au potentiel fiscal, à l'emprunt ainsi qu'aux ressources humaines et aux procédures budgétaires. Autant de contraintes à effet inhibant sur les marges de manœuvres des collectivités locales pour offrir des services publics en quantité et qualité suffisantes et contribuer pleinement au développement économique et social des territoires dans le cadre de la régionalisation avancée.

Par conséquent, une mise à niveau sociale permettant de résorber les déficits majeurs dans la santé, l'éducation, les infrastructures routières, l'accès à l'eau potable, à l'électricité et au logement social s'impose comme une action déterminante. Toutefois, elle ne pourra pas à elle seule garantir une équité régionale. Elle doit être confortée par l'exploration et la mise en place de mécanismes de solidarité efficaces, incarnant la complémentarité et la cohésion interrégionales, et en mesure de contribuer à l'atténuation des effets liés à la concentration de la richesse, au retard de développement ainsi qu'aux particularités géographiques et démographiques caractérisant certaines régions.

De même, le renforcement significatif de la capacité des régions à s'inscrire pleinement dans le projet de régionalisation avancée paraît tributaire, dans une large mesure, des diverses réformes et mesures qui seront engagées pour la valorisation, l'optimisation et la diversification des ressources financières des collectivités pour l'exercice de leurs nouvelles missions. La crédibilité politique de la région suppose un niveau de ressources nettement supérieur à celui qui existe aujourd'hui pour animer et mettre en mouvement le développement économique et social avec l'appui et l'implication des acteurs locaux dont, plus particulièrement le secteur privé.

Ce saut qualitatif nécessaire devrait aussi toucher les procédures qui appellent une rénovation pour ouvrir le champ à la promotion de la politique contractuelle et pour fournir une base réelle à la déconcentration. Il y a là un vaste programme qui demandera plusieurs années et dont le déploiement devrait être emprunt d'une double exigence : la lisibilité et la progressivité.

En définitive, pour ambitieuses qu'elles puissent paraître, les différentes recommandations de la CCR relatives à ce champ d'analyse demeurent malgré tout marquées par un grand souci de réalisme et de souplesse dans la mesure où elles ont été déterminées à la lumière de l'importance des évolutions institutionnelles et fonctionnelles du chantier et les marges offertes par le cadre macro-économique et les finances publiques pour soutenir une réforme de cette ampleur.

SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

OUVRAGES

- Académie Hassan II des Sciences et Techniques, Sciences et Enjeux de Développement, 2010.
- Bailly A. et Huriot J-M., Villes et Croissance : Théories, Modèles, Perspectives, Anthropos, 1999.
- Baré J-F., L'Évaluation des Politiques de Développement, Approches Pluridisciplinaires, L'Harmattan, 2001.
- Boutouil A., De la Régionalisation, Amok Graphique, 2010.
- Courlet C., Territoire et Développement Economique au Maroc, L'Harmattan, 2006.
- EL Ghali A., La Fiscalité Locale et le Développement Local : Approche Prospective, Liens et Interdépendances, Imprimerie Maprint, 2007.
- Chabih J., Les Finances des Collectivités Locales au Maroc : Essai d'une Approche Globale des Finances Locales, L'Harmattan, 2005.
- Charkaoui M., Le Sahara : Liens Sociaux et Enjeux Géostratégiques, The Bardwell Press, 2007.
- Saint-Prost C., Bouachik A. et Rouvillois F., Vers un Modèle Marocain de Régionalisation, CNRS, 2010.
- Slaoui M.A., Quelle Régionalisation pour le Maroc au 21ème Siècle, Wapricom, 2010.
- Zair T., La Gestion Décentralisée du Développement Economique au Maroc, L'Harmattan, 2007.
- Zriouli M., Edification de la Région Economique au Maroc: Approche Prospective, Fondements et Implications, Okad, 1996.

RAPPORTS ET DOCUMENTS

- Agence pour la Promotion et le Développement Economique et Social des Préfectures et des Provinces du Nord, Etude Comparative des Capacités de Financement des Collectivités Locales dans les Provinces du Nord : Etat des Lieux et Projections Budgétaires, 2006.
- Assemblée Nationale Française, Rapport d'Information sur l'Equilibre Territorial des Pouvoirs, 2006.
- Assemblée des Régions d'Europe, De la Subsidiarité à la Réussite : L'impact de Décentralisation sur la Croissance Economique, 2009.
- Banque Mondiale et UNIFEM, Budget Local et Genre au Maroc, 2005.
- Banque Mondiale, Etude sur le Financement des Collectivités Locales Marocaines et la Réforme de la Fiscalité Locale, 2004.
- Banque Mondiale, Rapport sur le Développement dans le Monde : Repenser la Géographie Economique, 2009.
- Banque Mondiale. Base de Données des Programme d'Enquêtes ICA, 2004 et 2007.
- Bernard P., Public Administration Reform and Territorial Organisation : Empowering Local Governments, World City Forum, Ankara, 2006.
- Boutet A., Un Mode d'Action Publique en Renouveau Permanent ou un Outil d'Avenir pour l'Aménagement? DATAR-France, 2003.
- Bouzou N., Renforcer le Rôle Economique des Régions, Fondation pour l'Innovation Politique, 2010.
- Charles Riley Consultants, Modélisation du Potentiel Fiscal de la Commune Urbaine de Casablanca, 2007.
- Commission du Déséquilibre Fiscal, Document d'Information Symposium International sur le Déséquilibre Fiscal, Gouvernement du Québec, 2001.
- Conseil Supérieur de l'Enseignement. Rapports Annuels, 2008 et 2009.

- COSEF. Charte Nationale d'Education et de Formation, 2000.
- Cour des Comptes, Rapports Annuels, 2005, 2006, 2007 et 2008.
- Dafflon B. et Madiès T., Décentralisation : Quelques Principes Issus de la Théorie du Fédéralisme Financier, AFD, 2008.
- Dexia, Les Collectivités Territoriales dans l'Union Européenne : Organisation, Compétences et Finances, 2006.
- EL Yaâcoubi M. et Harsi A., Rapport sur le Cadre Conceptuel, Législatif et Réglementaire des Processus de Décentralisation et de Régionalisation au Maroc, 2005.
- Euromed, Rapport sur la Situation Statistique Nationale, 2008.
- FEC, Rapport d'Activité, 2007.
- Gow J.I. et Helmy N.F., L'Administration Fédérale du Canada, Université de Moncton, 1983.
- Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe, La Régionalisation en Europe, 1999.
- HCP, Annuaire Statistiques du Maroc, 2000-2009. HCP, Cartes de Pauvreté, 2004 et 2007.
- HCP, Les Comptes Régionaux, 2010.
- HCP, Rapport National Relatif aux Objectifs du Millénaire pour le Développement, 2007 et 2009.
- INDH, Rapport National Evaluatif au Titre de la Période 2005-2007, 2008.
- Institut Thomas More, Vers Quelle Réforme des Collectivités Territoriales en France : Etude Comparative, 2010.
- Joanis S-M. et Martin F., La Dimension Territoriale des Politiques de Développement Economique au Québec : Enjeux Contemporains, Cirano, 2005.
- Lambert A., Les Relations entre l'État et les Collectivités Locales, Rapport du Groupe de Travail adressé au Premier Ministre Français, décembre 2007.
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, Atlas de l'Agriculture Marocaine, 2008.
- Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement, Appui à la Mise en Place d'un Processus de Contractualisation au Maroc, 2000.
- Ministère de l'Economie et des Finances, Régions du Maroc : Contributions Sectorielles à la Création de la Richesse Nationale, 2010.
- Ministère de l'Economie et des Finances, Schéma de Développement des Régions Economiques du Maroc, 2006.
- Ministère de l'Economie et des Finances, Spécialisation et Concentration Industrielles : Atouts et Vulnérabilités des Secteurs et des Régions, 2009.
- Ministère de l'Economie et des Finances, Nomenclature Budgétaire des Collectivités Locales, Document de Référence adressé à la CCR, 2010.
- Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique, Portefeuille Global des Projets du Programme d'Urgence 2009-2012, 2010.
- Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique, Recueil Statistique de l'Education, 2009.
- Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies, Enquête Annuelle sur les Industries de Transformation, 2000-2008.
- Ministère de l'Intérieur, Guide de la Fiscalité Locale, 2008.
- Ministère de l'Intérieur, Les Collectivités Locales en Chiffres, 2009.
- Ministère de l'Intérieur. Le Guide Juridique des Collectivités Locales. Bulletin Officiel des Collectivités Locales, 2010.
- Ministère de La Prévision Economique et du Plan, Le Plan de Développement Economique et Social 2000-2004, 2002.
- Ministère de la Santé, Réconcilier le Citoyen avec son Système de Santé, Plan d'Action 2008-2012.
- Ministère de la Santé, Santé en chiffres, 2008.
- Ministère des Finances et de la Privatisation, Rapport sur les Dépenses Fiscales, 2006.

- Observatoire des Finances Locales de France, Rapport sur les Finances des Collectivités Locales, 2009.
- OCDE, How Regions Grow : Trends and Analysis, 2009.
- ONDH, Rapport sur le Développement Humain, 2008.
- PNUD, Rapport Mondial sur le Développement Humain, 2009.
- Steffensen J., Introduction aux Principes qui Sous-tendent la Conception des Mécanismes de Transferts
- Budgétaires entre Administrations : Comparaison Internationale des Critères d'Attribution des Subventions, 2005.

THESES ET REVUES

- Fahmi M.A., La Gestion des Finances Locales Face aux Défis du Développement Socioéconomique au Maroc, Thèse de Doctorat, Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Casablanca, 2009.
- Hugon P., Les Economies en Développement au Regard des Théories de la Régionalisation, Revue Tiers
- Monde, n°169, mars 2002.
- HCP, Les Cahiers du Plan, n°30, juillet-août 2010.
- Gaudin J-P., La Contractualisation des Rapports entre l'État et les Collectivités Territoriales, Annuaire des
- Collectivités Locales, Tome 24, 2004.
- Gilbert G. et Guegnant A., La Fiscalité Locale en Question, Montchrestien, 1998.
- Joumard I. et Kongsrud P-M., Les Relations Financières entre l'Etat et les Collectivités Locales, Revue Economique de l'OCDE n° 36, 2003.
- Karim M., Moteurs, Croissance et Convergences Economiques, Challenge, 31 juillet 2010.
- TGR., Bulletins Mensuels des Finances Locales, de 2006 à 2010.
- Ministère de l'Intérieur, Lettre des Collectivités Locales, n° 3, Juillet-Septembre 2001.
- Blöchliger H. et Charbit C., Péréquation Financière, Revue Economique de l'OCDE, 2008.
- Revue Française de Finances Publiques, Finances Publiques au Maroc et en France : Enjeux et Réponses face à la Crise, numéro spécial, 2010.
- Revue Française de Finances Publiques, la Réforme des Finances Publiques au Maroc, n° 102, juin 2008.
- Revue Massalik, Numéro Double 11-12, 2009.
- REMALD, L'Organisation Administrative au Maroc, n°161, 2006.
- REMALD, La Commune Marocaine : Un Siècle d'Histoire, de la Veille du Protectorat à 2009, n°65bis, 2010.
- Tournadre-Plancq J. et Verrier B., La Multiplication des Agences Annonce-t-elle le Retrait de l'Etat ? Revue Problèmes Economiques, n°2.967, mars 2009

AUTRES REFERENCES

- Agence de l'Oriental, Le Principe de la Subsidiarité : Apport et Implications pour la Démocratie, la Bonne Gouvernance et le Développement Humain, Colloque International et Magrébin sur la Subsidiarité, du 29 au 31 octobre 2007.
- Association Maroc Développement, Présentation sur le Projet Marocain de Régionalisation, Paris, mars 2010.
- Cahiers Statistiques de l'OCDE. Mesurer les Economies Régionales, n°6, février 2004.
- CGEM, Exposé des Recommandations devant la CCR, le 19 Mars 2010.

- CCR, Mémoire 05 du 05 juillet 2010.
- Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux, Réforme Territoriale au Maroc, Texte de Contribution du Congrès aux Travaux de la CCR, septembre 2010.
- Cour des Comptes. Exposé et Note de Synthèse adressée à la CCR en 2010.
- Doumou A., Quelle Région pour le Maroc, Note adressée à la CCR, 28 janvier 2010.
- El Ouali A., Faire Emerger un Modèle Marocain de Régionalisation : De Quel Paramètre Tenir Compte, Note adressée à la CCR, 2010.
- Faculté des Sciences Juridiques et Sociales de Rabat, Actes du Colloque International sur l'Investissement et le Développement Régional, Rabat, 18 et 19 mars 2010.
- Fédération des Chambres d'Artisanat au Maroc, Note sur la Notion de la Régionalisation Elargie adressée à la CCR, 09 mars 2010.
- FECAM, Exposé sur la Régionalisation Elargie devant la CCR, 19 février 2010.
- Fédération des Chambres Marocaines de Commerce, de l'Industrie et des Services, Note de Synthèse adressée à la CCR, 09 mars 2010.
- GPBM, Conception Générale de la Régionalisation Avancée, Synthèse des Idées Débattues avec la CCR, 19 février 2010.
- Guigou J.L, Exposé sur la Régionalisation devant la CCR, 26 août 2010.
- Hamzaoui S. Réflexion sur la Régionalisation Elargie au Maroc : Aspect Fiscal, Fiche adressée à la CCR, 2010.
- HCP, Mise en Place d'un Dispositif Permanent de Confection des Comptes Régionaux, Note adressée à la CCR, 04 mai 2010.
- Instance Centrale de Prévention de la Corruption, Exposés des Propositions devant la CCR, 9 mars 2010.
- Journal Officiel de l'Union Européen, Décision du Conseil Relative aux Orientations Stratégiques Communautaires en matière de Cohésion, 06 octobre 2006.
- Kremer A., L'expérience Internationale des Politiques de Développement dans les Zones Défavorisées, Présentation devant la CCR, 20 mai 2010.
- Note à l'attention du Premier Ministre Relative à la Création d'un Fonds National de Protection de l'Environnement, Secrétariat d'Etat Chargé de l'Environnement, mars 2003.
- Notes de Proposition des Différents Partis Politiques et Centrales Syndicales adressées à la CCR, 2010.
- Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique, L'expérience de la Décentralisation et de la Déconcentration dans le SEFES, Note de Synthèse adressée au CCR, 2010.
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, Dimension Régionale du Plan Maroc Vert, Note de Synthèse adressée au CCR, 2010.
- Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies, Mise en OEuvre des Stratégies Industrielle, Commerciale et des Technologies de l'Information : Déclinaison Régionale, Note de Synthèse adressée à la CCR, mai 2010.
- Secrétariat d'Etat Chargé de l'Eau et de l'Environnement. Eau et Développement, Fiche de Synthèse, adressée au CCR, 2010.
- Synthèses de l'OCDE, Développement Local et Création d'Emplois, février 2000.
- Synthèses de l'OCDE, Les Politiques de Développement Régional en Pologne, décembre 2008.
- Synthèses de l'OCDE, Vers des Pôles d'Activités dynamiques : Politiques Nationales, juin 2007.
- Tétart J. et Le Bris C., Gestion Contractuelle des Services Essentiels, Comité pour la Charte des Services Essentiels de l'Institut de la Gestion Déléguée, AFD, 2008.
- Vaillancourt F., Le Financement des Régions : Principes et Pratiques Internationales, Présentation devant la CCR, 19 mai 2010.

LISTE DES GRAPHIQUES

Partie I

- Graphique 1.1.1 : Evolution du PIB par habitant entre 2000 et 2007
- Graphique 1.1.2 : Cartographie de l'emploi des secteurs primaire et secondaire en 2007
- Graphique 1.1.3 : Répartition du PIB courant selon les régions entre 2004 et 2007
- Graphique 1.2.1 : Relation entre la pauvreté et les inégalités en 2007
- Graphique 1.2.2 : Indice de développement humain et social selon les régions en 2004
- Graphique 1.2.3 : Evolution du nombre d'hôpitaux et de lits pour 100.000 habitants entre 2002 et 2006
- Graphique 1.2.4 : Répartition régionale du nombre d'habitants par lit hospitalier entre 2001 et 2007
- Graphique 1.2.5 : Nombre d'habitants par médecin et par pharmacie selon les régions (2001-2007)
- Graphique 1.2.6 : Répartition du taux net de scolarisation selon les régions en 2009
- Graphique 1.2.7 : Performances régionales des élèves de la 6ème année primaire en 2008
- Graphique 1.2.8 : Performances régionales des élèves de la 3ème année du collégial en 2008
- Graphique 2.1.1 : Evolution de la part du service de la dette dans le total des charges de fonctionnement des CL entre 2006 et 2009
- Graphique 2.1.2 : Répartition des prêts octroyés par projet financé
- Graphique 2.1.3 : Structure des recettes de fonctionnement par niveau de CL en 2009
- Graphique 2.1.4 : Structure des dépenses d'équipement des CL par niveau en 2009
- Graphique 2.1.5 : Structure des dépenses de fonctionnement par niveau de CL en 2009
- Graphique 2.2.1 : Ressources propres avec potentiel de Casablanca en MDH
- Graphique 2.2.2 : Ressources propres avec potentiel des treize plus grandes CU en MDH
- Graphique 2.2.3 : Ressources propres avec potentiel de toutes les CU en MDH
- Graphique 2.2.4 : Ressources transférées par habitant par rapport au PIB par habitant
(Consolidation par région) en 2009
- Graphique 2.2.5 : Ressources transférées par habitant par rapport à l'IDH-2009

- Graphique 2.2.6 : Effet du transfert fiscal sur les disparités budgétaires par pays
- Graphique 2.2.7 : Répartition du personnel par type de CL en 2008
- Graphique 3.1.1 : Evolution de l'investissement du Budget Général de l'Etat entre 2001 et 2010
- Graphique 3.1.2 : La part moyenne (2005-2009) de chaque région dans les crédits d'investissement déconcentrés
- Graphique 3.1.3 : Les investissements de l'Etat par région 2009
- Graphique 3.1.4 : Les investissements par habitant de l'Etat selon les régions en 2009
- Graphique 3.1.5 : Dépenses de santé par habitant en 2001 et 2006
- Graphique 3.1.6 : Budget du Ministère de la Santé en 2006 et 2010
- Graphique 3.1.7 : Subventions d'exploitation par élève en 2003 et 2007
- Graphique 3.1.8 : Subventions d'investissement par élève en 2003 et 2007
- Graphique 3.1.9 : Budget de l'Enseignement Scolaire entre 2006 et 2010
- Graphique 3.1.10 : Budget du Ministère de l'Equipement et des Transports entre 2006 et 2010
- Graphique 3.1.11 : Budget du Ministère de l'Industrie et du Commerce entre 2006 et 2010
- Graphique 3.1.12 : Budget du Département de l'Agriculture entre 2006 et 2010
- Graphique 3.2.1 : Investissements des Etablissements publics répartitions régionales en 2007 et 2008
- Graphique 3.2.2 : Investissements des principales Entreprises Publiques entre 2008 et 2010
- Graphique 3.2.3 : Financement des Programmes décomposition pour 2008 et 2009
- Graphique 3.2.4 : Programmes d'investissements réalisés ou estimés pour 2008 et 2009
- Graphique 3.2.5 : Investissements des agences de développement régional
- Graphique 3.2.6 : Investissements des Agences de Développement versus les CL (2008)
- Graphique 3.3.1 : Evolution des sources de financement sur la période 2006-2010
- Graphique 3.3.2 : Répartition du financement par programme sur la période 2006-2010
- Graphique 4.1.1 : Structure de la population active occupée selon le secteur d'emploi entre 2000 et 2008
- Graphique 4.1.2 : Nombre d'entreprises industrielles par région entre 2000 et 2008
- Graphique 4.1.3 : Densité des entreprises industrielles et développement régional 2007
- Graphique 4.1.4 : Créations nettes de nouvelles entreprises industrielles entre 2002 et 2008

- Graphique 4.2.1 : Répartition des exportations par région et par secteur d'activité en 2008
- Graphique 4.2.2 : Répartition du PIB industriel par région et par secteur d'activité en 2008
- Graphique 4.2.3 : Répartition de l'emploi par région et par secteur d'activité en 2008
- Graphique 4.2.4 : Taux de variation des principales grandeurs économiques entre 2000 et 2008
- Graphique 4.2.5 : Taux de variation des principales grandeurs économiques entre 2000 et 2008 (suite)
- Graphique 4.2.6 : Contribution de chaque région économique dans les PIB national et industriel
- Graphique 4.2.7 : Répartition du PIB industriel par région et par secteur en 2008
- Graphique 4.2.8 : Répartition de la valeur ajoutée et de l'emploi industriel par région et par province en 2008
- Graphique 4.3.1 : Contraintes du climat des affaires au Maroc
- Graphique 4.3.2 : Répartition des entreprises considérant l'accès au foncier comme une contrainte sévère, selon les régions
- Graphique 4.3.3 : Répartition, par pays, des entreprises considérant l'accès au foncier comme une contrainte sévère

Partie II

- Graphique 1.1.1 : Corrélation entre le développement humain et les dépenses éducatives et sanitaires par habitant
- Graphique 1.1.2 : Développement humain et inégalités de revenu
- Graphique 1.1.3 : Cartographie des hôpitaux du Maroc en 2008 selon les régions
- Graphique 1.1.4 : Cartographie de la scolarisation nette selon les régions du Maroc en 2009
- Graphique 1.1.5 : Cartographie des routes non revêtues selon les régions du Maroc en 2005
- Graphique 1.1.6 : Cartographie de l'accès à l'eau potable et à l'électricité en 2010
- Graphique 1.1.7 : Corrélation entre le nombre de baraques et le taux d'urbanisation en 2010
- Graphique 1.1.8 : Cartographie des bidonvilles du Maroc en 2010 selon les régions
- Graphique 3.1.1 : Part des transferts dans les revenus des CL en 2007
- Graphique 3.1.2 : Ressources transférées aux régions en MDH entre 2005 et 2009
- Graphique 3.1.3 : Evolution des ressources transférées/habitant par régions (Moyenne 2005-2009)

LISTE DES TABLEAUX

Partie I

- Tableau 2.1.1 : Masse budgétaire des CL en 2009 par rapport à l'Etat
- Tableau 2.1.2 : Structure de la fiscalité locale entre 2007 et 2009
- Tableau 2.1.3 : Part de la fiscalité locale au regard des recettes des CL par niveau en 2009
- Tableau 2.1.4 : Répartition des ressources transférées des CL en 2009
- Tableau 2.1.5 : Répartition des recettes de fonctionnement des CL par niveau en 2009
- Tableau 2.1.6 : Répartition des recettes d'équipement par niveau de CL en 2009
- Tableau 2.1.7 : Structure des dépenses d'équipement des CL par emploi en 2009
- Tableau 2.1.8 : Répartition des dépenses d'équipement par domaines d'activités en 2009
- Tableau 2.2.1 : Structure des dépenses d'équipement des CL par niveau en 2006
- Tableau 2.2.2 : Benchmark de la contribution de la fiscalité locale aux recettes des CL
- Tableau 2.2.3 : Taux de recouvrement des taxes gérées pour compte entre 2007 et 2009
- Tableau 2.2.4 : Taux de réalisation des taxes locales entre 2007 et 2009
- Tableau 3.3.1 : Situation de l'exécution budgétaire

Partie II

- Tableau 1.4.1 : Scénarii des enveloppes sectorielles

LISTE DES ENCADRES

Partie I

Encadré n° 1 : Les sites d'implantation du Pacte Emergence

Partie II

Encadré n° 1 : Repères de calcul relatifs au premier scenario

ANNEXES

REFORMES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES REQUISES POUR LA MISE EN OEUVRE DES PROPOSITIONS

Thématique	Axe de réforme	Nature du texte support	Textes de référence dans la législation en vigueur
Mise à niveau régionale	Création d'un fonds de mise à niveau sociale	Loi	Loi de finances
	Institution du principe de transfert des ressources parallèlement au transfert d'attributions	Loi	Loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des CL promulguée par le Dahir n° 1-09-02 du 18 février 2009
	Partage des impôts nationaux entre l'Etat et les régions	Loi	Loi de finances
	Définitions des critères de répartitions des impôts nationaux	Décret	Critères régis actuellement pour le cas de la TVA par la circulaire du Ministre de l'Intérieur n° 49 du 1/1/1996
	Revalorisation et diversification de la fiscalité locale	Loi	Loi n° 47-06 relative à la fiscalité des CL promulguée par le Dahir 1-07-195 du 30 novembre 2007
	Harmonisation de la fiscalité locale et nationale	Loi	Loi n° 47-06 relative à la fiscalité des CL promulguée par le Dahir 1-07-195 du 30 novembre 2007
Mise à niveau des ressources	Gestion de la fiscalité locale par les services de l'Etat	Convention de partenariat	---
	Amélioration de la participation de la parafiscalité au financement des budgets des régions	Décret	- Loi n° 30-89 relative à la fiscalité des CL maintenue en vigueur à titre transitoire par la loi n° 39-07 - L'article 31 de la loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des CL prévoit que les redevances et rémunérations pour services rendus sont instituées par voie réglementaire
	Modernisation du cadre juridique régissant le domaine (Patrimoine)	Lois	- Dahir du 30 novembre 1918 relatif aux occupations temporaires du domaine public - Dahir du 19 octobre 1921 sur le domaine municipal - Dahir du 28 juin 1954 relatif aux domaines des communes rurales - Un projet de loi est en cours d'examen
	Elargissement des capacités du FEC	Loi	Loi n° 31-90 portant réorganisation du FEC promulguée par le Dahir n° 1-92-5 du 5 août 1992
	Recours des régions au marché obligataire et aux fonds d'investissement	Loi	Loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des CL promulguée par le Dahir n° 1-09-02 du 18 février 2009
	Gestion active de la trésorerie	Décret	Décret n° 2-09-441 du 3 janvier 2010 portant règlement de la comptabilité publique des CL

Développement des capacités de gestion	Refonte de la fonction publique locale	Loi et décret d'application	Actuellement le personnel local des CL est régi par le Dahir n° 1-58-008 du 24 février 1958 portant statut général de la fonction publique et le décret 2-77-738 du 27 septembre 1977 portant statut particulier du personnel communal
	Externalisation de la gestion des services publics	Arrêtés	Le Décret n° 2-06-362 du 9 août 2006 pris pour l'application de la loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics prévoit que les formes et les modalités d'établissement des documents d'appel à la concurrence ainsi que les contrats-types de gestion déléguée des services publics des CL sont fixés par arrêté du Ministre de l'Intérieur
Solidarité territoriale	Création d'un fonds de solidarité	Loi	Loi de finances
	Institution du principe de solidarité et de péréquation financière	Loi	Loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des CL promulguée par le Dahir n° 1-09-02 du 18 février 2009
Mise à niveau du cadre budgétaire	Intégration des dispositions relatives aux procédures budgétaires régissant les relations financières entre l'Etat et les régions	Lois	- Loi organique n° 7-98 relative à la loi de finances promulguée par le Dahir n° 1-98-138 du 26 Novembre 1998 - Loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des CL promulguée par le Dahir n° 1-09-02 du 18 février 2009
	Harmonisation avec le cadre budgétaire de l'Etat	Loi	Loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des CL promulguée par le Dahir n° 1-09-02 du 18 février 2009
	Renforcement des instruments de programmation pluriannuelle	Arrêté	L'article 14 de la loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des CL prévoit que les modalités d'élaboration de la programmation pluriannuelle sont fixées par arrêté conjoint des Ministres de l'Intérieur et des Finances
	Refonte de la nomenclature budgétaire	Circulaire	Circulaire conjointe des Ministres de l'Intérieur et des Finances n° 171 du 17 décembre 1999
	Simplification de prévisions budgétaires	Circulaire	Circulaire du Ministre de l'Intérieur relative aux mesures devant présider à l'élaboration des budgets des CL
	Simplification des procédures d'exécution	Décret	Décret n° 2-09-441 du 3 janvier 2010 portant règlement de la comptabilité publique des CL
	Assainissement des reports de crédits	Loi	Loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des CL promulguée par le Dahir n° 1-09-02 du 18 février 2009
	Mutualisation des actions	Loi et décret d'application	- Loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des CL promulguée par le Dahir n° 1-09-02 du 18 février 2009 - Décret n° 2-09-441 du 3 janvier 2010 portant règlement de la comptabilité publique des CL

Mise en œuvre de la politique de contractualisation	Décret	---
Institution d'une instance nationale de suivi et d'évaluation	Loi	---
Certification des comptes par des auditeurs externes indépendants	Loi et décret d'application	- Loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des CL promulguée par le Dahir n° 1-09-02 du 18 février 2009 - Décret n° 2-09-441 du 3 janvier 2010 portant règlement de la comptabilité publique des CL
Mise en place du système d'information statistique régional	Lois et décrets d'application	- Décret n° 2-07-1298 du 15 novembre 2007 relatif aux attributions du Haut Commissaire au Plan - Décret n° 2-02-397 du 17 juillet 2002 fixant les attributions et l'organisation du Ministère de la Prévision Economique et du Plan - Décret Royal portant loi n° 370-67 du 5 août 1968 relatif aux études statistiques (COCOES) - Décret Royal portant loi n° 371-67 du 3 septembre 1968 fixant la composition et l'organisation du COCOES
Institution de l'observatoire des finances locales	Décret	Décret n° 2-09-441 du 3 janvier 2010 portant règlement de la comptabilité publique des CL
Régionalisation des politiques d'incitation au secteur privé	Loi	Loi n° 18-95 formant Charte de l'investissement promulguée par le Dahir n° 1-95-213 du 8 novembre 1995
Mise en place d'un répertoire d'entreprises et de l'identifiant unique	Décret	Un projet de décret est en cours d'examen (projet de décret relatif à la création de l'Identifiant Commun de l'Entreprise - ICE)
Mise en place d'un système d'accréditation	Arrêtés	Le décret n° 2-09-717 du 17 mars 2010 pris pour l'application de la loi n° 01-00 portant organisation de l'enseignement supérieur prévoit que les accréditations sont accordées par le Ministre de l'Enseignement Supérieur
Réforme des statuts du foncier	Lois	- Dahir du 2 juin 1915 relatif à la législation applicable aux immeubles immatriculés - Dahir du 1 juillet 1914 sur le domaine public - Dahir du 30 novembre 1918 relatif aux occupations temporaires du domaine public
Simplification des procédures d'exécution judiciaire	Lois	- Loi n° 15-95 formant Code de commerce promulguée par le Dahir n° 1-96-83 du 1er août 1996 - Loi n° 53-95 instituant des juridictions de commerce promulguée par le Dahir n° 1-97-65 du 12 février 1997 - Dahir portant loi n° 1-74-447 du 28 septembre 1974 approuvant le texte du Code de procédure civile
Renforcement des systèmes de formation juridique pour les tribunaux de commerce	Loi	Loi n° 09-01 relative à l'Institut Supérieur de la Magistrature promulguée par le Dahir n° 1-02-240 du 3 octobre 2002
Instauration des centres régionaux de médiation et d'arbitrage	Loi	Dahir portant loi n° 1-74-447 du 28 septembre 1974 approuvant le texte du Code de procédure civile

LISTE DES ABREVIATIONS

ADM	: Autoroutes du Maroc
AFD	: Agence Française de Développement
ALEM	: Agence de Logements et d'Equipements Militaires
ANCFCC	: Agence Nationale de la Conservation Foncière du Cadastre et de la Cartographie
ANP	: Agence Nationale des Ports
AREF	: Académies Régionales de l'Education et de la Formation
BTP	: Bâtiment et Travaux Publics
CCR	: Commission Consultative de la Régionalisation
CDMT	: Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CFR	: Caisse pour le Financement Routier
CHU	: Centre Hospitalier Universitaire
CL	: Collectivités Locales
CNSS	: Caisse Nationale de la Sécurité Sociale
CNT	: Centre National des Traitements
COCOES	: Comité de Coordination des Etudes Statistiques
COSEF	: Charte Nationale d'Education et de Formation
CSC	: Centres de Santé Communaux
CSCA	: Centres de Santé Communaux avec Accouchement
CSE	: Conseil Supérieur de l'Enseignement
CSU	: Centres de Santé Urbains
CSUA	: Centres de Santé Urbains avec Accouchement
CU	: Commune Urbaine
DGCL	: Direction Générale des Collectivités Locales
DGI	: Direction Générale des Impôts
DS	: Direction de la Statistique

EP	: Entreprises Publiques
FBCF	: Formation Brute du Capital Fixe
FEC	: Fonds d'Équipement Communal
FECAM	: Fédération des Chambres d'Agriculture au Maroc
GFS	: Global Financial System
GPBM	: Groupement Professionnel des Banques du Maroc
GTDES	: Groupe de Travail sur le Développement Economique et Social
HAO	: Holding d'Aménagement Al Omrane
HCP	: Haut Commissariat au Plan
ICA	: Investment Climate Assessment
ICDH	: Indice Communal de Développement Humain
ICDS	: Indice Communal de Développement Social
ICE	: Identifiant Commun de l'Entreprise
IDE	: Investissement Direct Etranger
IDH	: Indice de Développement Humain
IFS	: Institutions de Financement Spécialisées
ILDH	: Initiative Locale de Développement Humain
INDH	: Initiative Nationale pour le Développement Humain
IR	: Impôt sur le Revenu
IS	: Impôt sur les Sociétés
LOF	: Loi Organique des Finances
NTIC	: Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
OCDE	: Organisation de la Coopération et du Développement Economiques
OCP	: Office Chérifien des Phosphates
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMPIC	: Office Marocain de la Propriété Industrielle et Commerciale

OMS	: Organisation Mondiale de la Santé
ONCF	: Office National des Chemins de Fer
ONDA	: Office National des Aéroports
ONDH	: Observatoire National du Développement Humain
ONE	: Office National de l'Electricité
ONEP	: Office National de l'Eau Potable
OPFPPT	: Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail
P2I	: Plateforme Industrielle Intégrée
PACTE	: Programme d'Accès Généralisé aux Télécommunications
PAGER	: Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau Potable des Populations Rurales
PED	: Pays En voie de Développement
PERG	: Programme d'Electrification Rurale Globale
PIB	: Produit Intérieur Brut
PIRLS	: Progress in International Reading Literacy Study
PME	: Petites et Moyennes Entreprises
PMV	: Plan Maroc Vert
PNAL	: Programme National d'Assainissement Liquide
PNEA	: Programme National d'Evaluation des Acquis
PNEI	: Pacte National pour l'Emergence Industrielle
PNRR	: Programme National des Routes Rurales
PNUD	: Programme des Nations Unis pour le Développement
RAM	: Royal Air Maroc
RAMED	: Régime d'Assistance Médicale
REMALD	: Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement
RGPH	: Recensement Général de la Population et de l'Habitat
RMA	: Revenu Minimal d'Activité

RMI	: Revenu Minimal d'Insertion
SEFES	: Système d'Education et de Formation - Enseignement Scolaire
SNIS	: Système National d'Information Statistique
SODEP	: Société Nationale d'Exploitation des Ports (Marsa Maroc)
TGR	: Trésorerie Générale du Royaume
TIMSS	: Third International Mathematics and Science Study
TPE	: Toute Petite Entreprise
TVA	: Taxe sur la Valeur Ajoutée
UNICEF	: United Nations of International Children's Emergency Fund
UNIFEM	: United Nations Development Fund for Women
VSB	: Programme Villes Sans Bidonvilles

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES
PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

(Voir tableau synoptique de la CCR)