

# ECONOMICUS

## ARGENT DES COMMUNES ◆◆◆ CRISE ET TERRITOIRES

**Circuit et méandres de l'argent des communes**

Par Sophie Boukhari

**Abus, couacs et réglages**

Par Ilham Lahreche

**Mieux manager l'argent local**

Synthèse par Adil Mezouaghi

**Les finances locales, la crise, nos voix**

Par Najib Akesbi

◆◆◆

**Crise globale et politique territoriale**

Par Omar Aloui

**Le territoire comme issue à la crise**

Par Rachid Filali Meknassi

**La région, un levier à renforcer**

Par Aziz Akhennouch

**Les nouveaux territoires de l'OCP**

Par Amar Drissi

**Pour des territoires plus attractifs**

Par Alfredo Valladao

# CIRCUIT ET MÉANDRES DE L'ARGENT DES COMMUNES

TRÈS PEU D'ÉTUDES PERMETTENT DE COMPRENDRE RÉELLEMENT D'OÙ VIENT ET CE QUE DEVIENT L'ARGENT DES COMMUNES. ENTRE LA TUTELLE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE CONTESTÉE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LES QUERELLES ENTRE COMMUNES RURALES ET URBAINES, VOICI LE TRAJET PLUS OU MOINS EMPRUNTÉ PAR LE FLUX FINANCIER CENSÉ SE DÉVERSER SUR LES COMMUNES.

Par Sophie Boukhari,  
journaliste

**A**vec la décentralisation, les quelque 1 500 communes du royaume ont désormais le pouvoir politique, en partie tout au moins, de changer la vie de leurs administrés. Mais en ont-elles les moyens ? Le débat est passionné et oppose autant l'Etat aux élus que les élus entre eux. «Dans les années 90, les gens ne demandaient qu'une chose : que le ministère de l'Intérieur leur fiche la paix. Aujourd'hui, ils veulent Internet.» Par cette boutade, un fonctionnaire de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) veut souligner les attentes sans cesse croissantes des Marocains vis-à-vis de leur commune: des rues propres et éclairées, des écoles dignes de ce nom, des jardins publics et des équipements sportifs, des services efficaces... On nous demande de plus en plus de choses, se plaignent la plupart des élus : d'intervenir dans le social,



dans l'éducation, de gérer l'expansion urbaine, alors que nos budgets d'investissement ne le permettent pas. L'argent : voilà selon eux ce qui manque le plus aux communes. La question se discute mais mérite d'être examinée : d'où les collectivités locales tirent-elles leurs ressources ? Sont-elles bien gérées ? Et comment renflouer la cagnotte pour doper le développement local ?

## L'ORIGINE DES RESSOURCES FINANCIÈRES

Au total, les collectivités locales mobilisent des ressources équivalant environ à 4,5% du PIB et à 13,5%

redevances vient d'être rationalisé et unifié dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale<sup>1</sup>.

Selon les lois 47-06 et 39-07 de décembre 2007, une dizaine de taxes qui venaient «polluer le dispositif», ont été supprimées, explique un expert international. Les 17 taxes locales et les redevances qui ont été maintenues sont calculées et recouvrées par les agents de la commune. Toutefois, la collecte souffre de nombreux handicaps : l'incompétence et le sous-encadrement de l'administration locale, la corruption des agents de contrôle et les passe-droits. Enfin, alors que le fisc peut interpeller les contrevenants, les communes n'ont

# S I LE FISC PEUT INTERPELLER LES CONTREVENANTS, LES COMMUNES N'ONT PAS CE POUVOIR DE POLICE JUDICIAIRE

du budget national. Mais d'où cet argent vient-il ? C'est très «simple», répond sans rire Mohamed Oudor, directeur du bureau d'études Expertises communales et élu de la commune rurale de Fam Lahcen. Les communes ont «trois grands types de ressources»: les produits du patrimoine, la fiscalité locale et les ressources transférées par l'Etat. Commençons par le moins compliqué: les produits du patrimoine. Il s'agit des locations et ventes de terrains et bâtiments, des concessions de l'exploitation des carrières ou des parkings, des revenus des services locaux comme le ramassage des ordures, la distribution de l'eau et de l'électricité, etc. La seconde source de revenus des communes est constituée des impôts locaux. Longtemps régi par la loi 30-89, cet écheciveau d'une quarantaine de taxes, droits et

pas ce pouvoir de police judiciaire. Autre innovation de la loi de 2007 : les trois grandes taxes dites transférées ont été renommées et intégrées dans le cadre de la fiscalité locale. Il s'agit de la taxe d'habitation (ex-taxe urbaine, qui a été amputée de sa composante professionnelle), de la taxe professionnelle (ex-patente) et de la taxe sur les services communaux (ex-taxe d'édilité). Ces trois taxes, qui représentent environ le quart des ressources fiscales des villes, continuent à être calculées et recouvrées au profit des communes par les Finances et la Direction générale des impôts (DGI), moyennant un prélèvement de 10%. Les déperditions sont énormes. L'Etat n'étant que faiblement intéressé, ses agents ne se dérangent même pas pour aller dans certains quartiers où les recettes sont faibles. Selon les



experts, de nombreux contribuables passent aussi à travers les mailles du filet par favoritisme, parce qu'ils ne sont pas recensés par le fisc ou tout simplement parce que les feuilles d'impôt n'arrivent pas aux bonnes adresses.

Avec la nouvelle loi, les administrations fiscales locales peuvent désormais intervenir dans la définition de l'assiette et le recensement des sujets imposables. «Potentiellement, une commune qui voudrait accroître ses rentrées d'argent a un petit levier pour le faire», estime un expert du dossier. Reste la fameuse TVA, troisième et principale source de revenus des communes. Chaque année, l'Etat leur transfère 30% du produit total de la taxe sur la valeur ajoutée. La manne représente la moitié des recettes communales<sup>2</sup> en moyenne mais plus des deux tiers en milieu rural et jusqu'à 90% dans les campagnes les plus déshéritées.

## RÉAFFECTATIONS DISCUTABLES DE L'ENVELOPPE DE LA TVA

Opaque et décrié par de nombreux élus, l'actuel système de répartition de ►►

## Circuit et méandres de l'argent des communes

la TVA n'en représente pas moins un progrès important par rapport au passé. Avant sa réforme en 1996, les dotations de TVA aux communes étaient une source de privilèges parmi d'autres, rappelle Najib Akesbi, ancien élu de Rabat. «Les milliards de la TVA représentaient un moyen supplémentaire pour Driss Basri de gérer politiquement les relations, les fidélités, les servitudes». La distribution de cette «caisse noire» était uniquement fondée sur le déficit : les élus en vogue sous-estimaient leurs recettes et gonflaient leurs pertes en empruntant et/ou en embauchant à outrance puis, ils venaient demander des subventions pour combler le trou. Au total, seules les communes déficitaires qui avaient des amis à l'Intérieur recevaient de la TVA.

Alors que s'est-il passé ensuite ? Face à la spirale inquiétante où s'enfonçaient les finances de nombreuses communes et sous la pression de la Banque mondiale, une circulaire adoptée par le Parlement en 1996 a permis de systématiser et de rationaliser l'octroi de TVA aux communes.

La Banque avait suggéré au Maroc de s'inspirer de l'exemple chilien. «Ce modèle était trop simpliste, se souvient Salah Ben Youssef, alors chargé du dossier au ministère de l'Intérieur. C'est finalement du côté français qu'il tourne son regard, tout en adaptant le dispositif au contexte marocain. «On est passé d'une logique de subvention à une logique de dotation, en définissant des critères assis sur les recettes plutôt que sur les dépenses», résume-t-il.

Pour simplifier, le dispositif comprend deux enveloppes. La première, qui concerne 80% de la TVA distribuée aux communes, vise à soutenir leur fonctionnement. Elle est calculée selon trois critères de répartition : un forfait identique pour toutes les communes, une part en rapport avec le potentiel fiscal de la commune (plus l'impôt local collecté par habitant est important, plus la dotation est faible) et une part reflétant les efforts de la commune pour accroître ses ressources propres (plus l'effort de recouvrement de la commune est grand, plus la dotation est importante).

Ce système de péréquation a permis de doter les communes rurales pauvres d'un minimum de moyens, au détriment des villes, qui bénéficient de revenus fiscaux importants. Au total, se souvient Salah Ben Youssef, 70% des communes devaient voir leur dotation multipliée par deux et 30% divisée par deux. Casablanca a été l'une des

«grandes perdantes» de l'affaire.

La deuxième enveloppe, qui englobe les 20% restant de la TVA destinée aux communes, a pour finalité de soutenir l'investissement local. Les dotations font l'objet d'autorisations spéciales attribuées à la discrétion de la DGCL, ce qui incite certains observateurs à souligner la subsistance d'une logique de «caisse noire». Le favoritisme est «inéluçable» puisque l'Etat distribue des crédits, nuance un expert international proche du wali directeur général de la DGCL, Nourreddine Boutayeb.

Selon lui, ces dotations sont surtout accordées pour soutenir la mise en oeuvre de grands chantiers nationaux (PERG, PAGER, mise à niveau urbaine, etc.) ou pour récompenser les élus qui «se démènent» pour promouvoir de bons projets. Elles devraient constituer l'un des leviers politiques essentiels pour inciter les élus locaux à élaborer et mettre en oeuvre les Plans communaux de développement (PCD), instaurés dans le cadre de la Charte communale amendée en 2008.

## LA DGCL INSISTE SUR LE CARACTÈRE GLOBALEMENT OBJECTIF ET ÉQUITABLE DU SYSTÈME DE RÉPARTITION DE LA TVA

**A** la DGCL, on insiste sur le caractère globalement objectif et équitable du système de répartition de la TVA. Pourtant, selon l'Etude sur le renforcement des capacités de gestion des collectivités locales réalisée en 2007 pour le compte de la DGCL, «le lien entre les principes et leur application ne semble pas vraiment exister». Pour le dire autrement, la base de données continue à calculer les dotations de chaque commune selon les critères objectifs décrits plus haut. Mais elle a été augmentée d'une ligne de «correctifs» établis par la DGCL de manière opaque, et qui invalident finalement l'essentiel du dispositif. Comme le confirme Salah Ben Youssef, le système s'est grippé suite à la contestation des grandes communes urbaines telles que Casablanca. Depuis 2004 et sur instruction de Mohamed Saad Hassar, toutes les communes ont ainsi vu leur dotation augmenter chaque année en proportion de la croissance nationale des revenus de la TVA. Du coup, «plus personne ne sait comment les calculs sont faits.»

## ASSISTANCE, AUTOFINANCEMENT ET EMPRUNTS

Les villes semblent donc avoir remporté la bataille. Elles ne se disent pas pour autant satisfaites et voudraient récupérer ce qu'elles ont perdu entre 1997 et 2003. Les élus casablancais soulignent les besoins titanesques de la mégapole et répètent à l'envi qu'elle ne reçoit que 7% de la dotation de TVA, alors qu'elle produit plus des deux tiers de la TVA collectée à l'échelle nationale.

Pour les élus du rural comme Mohammed Oudor, ce discours n'est pas recevable. Selon lui, le dispositif actuel, aussi perfectible soit-il, a au moins le mérite de maintenir une forme de solidarité villes-campagnes. «Certains élus urbains vont jusqu'à dire que la TVA doit être attribuée là où elle est collectée. Mais il n'est pas question que Casa, Marrakech ou Rabat aient droit à la TVA collectée chez eux alors qu'elles ont été favorisées à outrance avant 1996, que le petit bled n'a aucune ressource et qu'il a été marginalisé pendant des années !», dit-il.

Pour lui, les villes devraient plutôt s'atteler à accroître leurs recettes fiscales. «Les élus de Casablanca se plaignent beaucoup, mais qu'ils se retroussent les manches pour descendre sur le terrain et collecter leurs taxes et impôts ! La Ville a-t-elle un recensement de ses terrains non bâtis? Ses enseignes sont-elles recensées et taxées ?».

De fait, la question de la déperdition fiscale est un élément clé du débat. Selon une étude sur Casablanca réalisée en 2008 pour la DGCL dans le cadre de la coopération avec la France, la mégapole pourrait multiplier par sept sa capacité d'autofinancement d'ici cinq ans, si son potentiel fiscal était correctement exploité. L'étude le juge au moins deux fois plus



## IL FAUDRAIT ÉVALUER LES COMMUNES ET LEUR ACCORDER LA LIBERTÉ SURVEILLÉE

important que le niveau actuel. Elle estime le manque à gagner sur les trois grandes taxes collectées par la DGI au profit de la Ville à 900 millions de dirhams et le manque à gagner sur les ressources propres de la commune à 400 millions. L'amélioration des performances fiscales demanderait à la fois un renforcement de la DGI, de l'administration fiscale locale et surtout une plus grande coopération entre les deux. Il faudrait aussi avoir le courage d'assujettir les «grandes familles» et les «gens influents politiquement», ajoute Mohammed Oudor.

Enfin, les communes pourraient également recourir à l'emprunt pour promouvoir leurs investissements. Or, elles ne le font pas ou si peu. Au cours de la dernière décennie, le taux d'endettement moyen des communes rurales s'est limité à 6% et à 13% pour les communes urbaines. Le Fonds

d'équipement communal (FEC) est quasiment leur seul créancier, alors que rien ne les empêche d'emprunter aux banques. Même les villes qui se sont récemment prêtées à un exercice de notation financière dans le cadre du Projet de gouvernance locale (PGL) de l'USAID, avec des résultats tout à fait honorables, ne sont pas allées pour autant sur le marché bancaire.

«La question qu'il faut se poser, c'est: est-ce que les villes ont la capacité de gérer les grands projets que le recours à l'emprunt leur permettrait de lancer?», estime Christian Arandel, ancien directeur du PGL.

Il y aurait en effet autant à dire sur la gestion des ressources locales que sur leur mobilisation. Alors que les salaires de quelque 150 000 fonctionnaires communaux représentent la moitié des dépenses des communes, les administrations locales sont unanimement jugées



## Circuit et méandres de l'argent des communes

inefficaces. On a des fonctionnaires «fainéants», «démotivés et mal encadrés», résume un élu de la commune rurale de Freita. La plupart n'ont pas le profil du poste et ont été recrutés sur la base de logiques clientélistes ou politiques. Par ailleurs, une grande partie de ce personnel est «mise à disposition» de l'Etat tout en restant à la charge des communes – 30% à Rabat par exemple. Comme le souligne un expert international, la «gabegie» est complète dans les grandes villes où les arrondissements et le Conseil de la ville ont chacun leur personnel, sous-utilisé ou paralysé par les conflits de hiérarchie.



### LA TUTELLE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, UN HANDICAP

Pour les élus, l'autre grand défi à relever pour mieux gérer l'argent local est l'allègement de la tutelle. La loi 45-08 sur les finances locales, adoptée fin 2008, apporte à cet égard un certain progrès puisqu'elle supprime la double tutelle qu'exerçaient jusqu'ici les ministères de l'Intérieur et des Finances sur l'exécution des budgets locaux. Avec la nouvelle législation, «les Finances n'ont plus à viser les dépenses des communes, souligne-t-on à la Direction des finances locales de la DGCL. Le Trésorier devient un simple payeur».

En revanche, la tutelle de l'Intérieur évolue lentement et continue à réduire les communes au statut de «mineurs juridiques», comme le déplorent de nombreux élus. Selon l'Étude sur le renforcement des capacités de gestion des collectivités locales, le système de tutelle est à la fois «très lourd et très peu efficace» : il en résulte un encombrement des circuits, des «délais» qui dépassent ceux prévus par la loi ainsi que de vrais «risques d'erreur» ou de «laissez-passer» des décisions non conformes. Au total, la tutelle ralentit l'action locale, donne à l'Etat l'illusion plus que la réalité de la maîtrise des décisions et entretient un esprit non responsable dans les collectivités locales, insiste l'étude.

Depuis quelques années, l'IGAT et les Cours régionales des comptes documentent certains des abus constatés – tout en passant les autres sous silence. Il ressort de ces rapports que la tutelle est en effet impuissante à éviter les dérives des élus et du personnel communal : spéculations et prébendes foncières, irrégularités dans la passation des marchés, concussion et détournement de biens communaux à des fins personnelles sont encore souvent la règle.

Pour sortir de l'impasse, où l'Etat juge les communes incompetentes et immatures et où les élus accusent l'Etat de s'immiscer abusivement dans leurs affaires, certains experts préconisent une formule originale : alléger fortement la tutelle sur un groupe test de collectivités locales tout en renforçant les contrôles a posteriori. «Toutes les communes ne se valent pas, approuve Najib Akesbi. Il faudrait les évaluer de façon professionnelle puis accorder la liberté surveillée et la mise à l'épreuve aux plus capables. L'expérience mérite d'être tentée car aujourd'hui, tout le monde est tiré vers le bas». ■

1 Pour plus d'information, voir Guide la fiscalité locale, ministère de l'Intérieur, DGCL, décembre 2008.

2 Voir la dernière édition des Collectivités locales en chiffres, basée sur les statistiques 2005 et publiée en 2007.

# ABUS, COUACS ET RÉGLAGES

DEPUIS DEUX ANS, LES COMMUNES SONT DANS LE COLLIMATEUR. POUR LEUR BIEN, ET SURTOUT POUR CELUI DU CONTRIBUABLE, PUISQU'IL S'AGIT DE PASSER À UNE DÉCENTRALISATION PLUS EFFICIENTE. PLUSIEURS DIAGNOSTICS ONT ÉTÉ ÉTABLIS ET L'ÉTAT A LÉGIFÉRÉ. EN ATTENDANT, LES DYSFONCTIONNEMENTS N'ONT PAS CESSÉ POUR AUTANT. ENQUÊTE SUR UNE MUTATION DOULOUREUSE, PROMETTEUSE MAIS INCERTAINE.

Par Ilham Lahreche,  
journaliste et doctorante, Cesem - HEM

Où va et d'où vient l'argent des communes ? Cette double question pose d'emblée celles de la gestion fiscale, du contrôle des finances, de la responsabilité des hommes et des institutions de tutelle et d'audit et, enfin, des sources de financement. La question de départ est procédurale. On le sait, c'est officiel, la commune dispose désormais d'un arsenal de lois : amendement de la charte communale, loi sur la fiscalité locale, organisation des finances et nouvelle stratégie du ministère de tutelle intitulée «La commune à l'horizon 2015», un diagnostic qui a nécessité deux années de travail impliquant communes, élus, ministère de l'Intérieur et universitaires. Tout cela entrera en vigueur dès la nouvelle mandature, qui prendra effet fin 2009. Quel accueil ces réformes reçoivent-elles d'ores et déjà ? La

## LES ÉLUS CONSULTÉS POINTENT UNE DÉCENTRALISATION INEFFICACE ET ÉPARPILLÉE

décentralisation est-elle efficace ? Cette autonomie est-elle effective ? Plongée dans les fonctionnements et dysfonctionnements de l'administration, qu'elle soit locale ou centrale.

### À CHACUN SON BILAN

Tout d'abord, une donnée majeure, peu médiatisée : la plupart de nos collectivités locales (on en compte 1500 au total) sont excédentaires, -on peut d'ailleurs déplorer le fait qu'il n'existe pas de chiffres sur les richesses que les collectivités locales génèrent- et mobilisent des ressources équivalent à 13,5%

STRUCTURE DE LA DOTATION TVA	
Année 2005	
Rubrique	Montant (en MDH)
Dotations globales	7 187
Charges transférées	301,0
Charges communes	2 629,8
<b>Total</b>	<b>10 118</b>

du budget national. Il n'empêche, leurs investissements propres sont quasi dérisoires et leur management pose un ensemble d'interrogations. Les élus consultés pointent une décentralisation inefficace et éparpillée et reprochent au ministère



## Abus, couacs et réglages

### RÉPARTITION DES PRÊTS FEC PAR SECTEURS FINANCÉS

Année 2005

Secteurs	Montant (en MDH)
Eau potable	13
Electricité	50
Transports urbains	
Equipements commerciaux	36
Equipements spécialisés	4
Aménagements urbains *	663
Equipements sportifs et touristiques	14
Assainissement liquide	37
Assainissement solide	27
Mise à niveau des établissements scolaires	
Autre	3
Total	847

(\*) Y compris les routes rurales

## AVEC SES 20 000 EMPLOYÉS, CASABLANCA A LA TAILLE DE PLUSIEURS MINISTÈRES

de l'Intérieur sa tutelle opaque et illimitée. Du côté du ministère, on impute les retards de développement ou de gestion au manque de compétences, au manque de vision des élus et à la mauvaise collecte par l'administration locale des impôts et taxes, nerf de la guerre entre services décentralisés et administration centrale et de tutelle. Côté IGAT ou encore Cour des comptes, on examine de près la gestion des dépenses et des biens communaux et, à la lecture de rapports, l'on se rend compte que les présidents de commune sont loin de connaître leurs attributions ou de les exercer convenablement.

### LE RAPPORT SUR RABAT EN RÉFÉRENCE

Décryptons, à travers l'exemple de la ville de Rabat, les problèmes qui entravent la bonne marche des affaires courantes, comme par exemple, les relations entre commune et autorité de tutelle. On se rend compte, en examinant le rapport de la Cour régionale des comptes de Rabat, que les relations entre la personne déconcentrée (wali, pour la ville de Rabat, gouverneur pour les communes rurales) et la personne décentralisée (maire ou président de commune) sont loin d'être clarifiées. Des défaillances, des dysfonctionnements concernent aussi bien les biens communaux qui, dans leur grande majorité,

ne sont pas immatriculés à la conservation foncière - d'où un éparpillement de l'information sur les biens privés de la ville- que des irrégularités qui émaillent des secteurs comme celui du transport urbain, par exemple, qui opère sans base légale depuis neuf ans, sans contrat de reconduction, ni avenant. Concernant l'usage du bon de commande pour l'achat de matériel, il semblerait que ce soit une pratique quasi méconnue : la capitale du Maroc travaille avec des compétences reconnues et n'a émis que 63 bons de commande en 2005, pour une valeur de deux millions de dirhams !

Quant aux exemples d'irrégularités concernant des opérations telles que le paiement de redevances téléphoniques ne relevant pas des services de la commune ou le non-paiement par la commune de ses redevances de téléphone fixe, ce ne sont que des détails au regard de l'absence d'un plan économique et social, pourtant stipulé dans l'article 36 de la charte communale, ou d'outils de suivi périodique du fonctionnement des services. De la même façon, la commune de Rabat, bizarrement, a bien du mal à identifier les services communaux mis à la disposition de la wilaya, soit plus de 1000 fonctionnaires payés sur le budget de la commune, mais qui n'exercent pas dans la gestion des affaires locales. On peut donc dire que la ville de Rabat ne maîtrise, entre autres, ni son personnel, exerçant dans ses arrondissements et au niveau de la wilaya, ni ses effectifs.

### VOLONTÉ DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR D'ALLÉGER SA TUTELLE

Au vu de ces quelques exemples tirés du rapport de la Cour des comptes, quelle peut être la situation dans le reste des communes ? A chacune sa spécificité, et les rapports et lettres d'observations des instances de contrôle regorgent d'exemples, non moins déroutants et inquiétants, pour la démocratie, les relations entre élus, les relations entre élu et gouverneur ou wali ou ministère de tutelle et la confiance du citoyen en ses élus. Il est désormais reconnu, dans les différents rapports, que les défaillances et irrégularités trouvent leur vivier dans le mode de gouvernance, les attributions non clarifiées, financières et attributives entre services déconcentrés et décentralisés, et dans le manque de sanctions. A travers les différentes évaluations en cours, le ministère de l'Intérieur semble d'accord sur la faiblesse des moyens, mais l'impute à une mauvaise collecte de l'impôt. Il semble vouloir alléger sa tutelle, tout en accompagnant mieux les

communes pour qu'elles réalisent leur développement et réussissent à se mettre à niveau en ce qui concerne les ressources et les finances, puisqu'il ne peut, dans la réalité des faits, maîtriser toutes les décisions au niveau local.

## UN LONG DIAGNOSTIC ET UN HORIZON : 2015

La réalité des faits est qu'en 2002, il y a eu une ouverture de la ville à l'international, plus prégnante, liée une politique nationale, et par conséquent, locale. Des programmes nationaux, comme celui de mise à niveau urbaine, ont nécessité une enveloppe budgétaire aux alentours des 30 milliards de dirhams. Depuis, une nouvelle confrontation politique oppose élus locaux et partenaires internationaux. Certes, des lois ont vu le jour, mais par à coups, comme celle sur la gestion déléguée de services de la commune. Cependant, un cadre juridique manquait, ainsi qu'une vision claire du développement des communes, d'où la nécessité, au bout de deux ans, en 2009, d'un diagnostic sur les communes, niveau

le plus proche des citoyens et le plus significatif d'un point de vue politique et économique. La réalité, aussi, c'est que les partenaires internationaux comme la Commission européenne, par souci de cohérence, semblent s'intéresser aux finances locales, reconnaissant qu'«on ne peut mettre de côté la territorialité de toute dépense publique».

Petit retour en arrière : le ministère de l'Intérieur, par le biais de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), a souhaité établir un diagnostic. Pour ce faire, pendant deux ans, plus de 2000 élus ont été consultés, ainsi que des universitaires de toutes les villes et universités du Maroc, à l'occasion de plusieurs tournées à l'échelon local, régional, et national à travers la fameuse «Rencontre des collectivités locales d'Agadir». Un certain nombre de thématiques ont alors été abordées pour prioriser les défis de la commune, en prévision des élections du 12 juin 2009.

Qu'est-il ressorti de ce bilan appelé «La commune à l'horizon 2015» ?

Que pour son mandat de six ans, un président de commune doit avoir un plan de développement qui réponde aux besoins des citoyens. La nouvelle charte communale, qui en est l'assise juridique et entre en vigueur fin 2009, le prévoit.

## RESSOURCES FINANCIÈRES ET CAPACITÉS DE RECOUVREMENT

Ce qui est saillant dans ce diagnostic, qui est l'émanation d'une volonté politique, ce sont l'urgence du

changement et la nécessité de mettre à disposition de la commune une administration locale performante, à travers l'organisation, la mise en place d'un organigramme et des salaires plus attractifs. Quels salaires, quels profils, quel système de gestion ? Le président doit, selon la nouvelle charte communale, disposer d'un staff de très haut niveau.

Prenons comme exemple le rôle du secrétaire général (SG). Au ministère de l'Intérieur, on reconnaît qu'une ville comme Casablanca a la taille de plusieurs ministères. Elle dispose de 20 000 employés. De ce fait, il est légitime de trouver aux commandes un profil de haut niveau, comme celui de SG dans un grand ministère, avec les mêmes avantages. Ce statut va donc être revalorisé. Par ailleurs, le SG disposera, selon la taille de la commune, de directeurs ou directeurs centraux, ou alors directement, de chefs de division ou de chefs de service.

Le point nodal de cette nouvelle stratégie consiste en la manière de mobiliser les ressources financières, enjeu majeur pour réaliser les projets des communes. Pour ce faire, ces dernières sont appelées à gérer leur potentiel fiscal : le recouvrement est mauvais, et le manque à gagner, semble-t-il, permettrait, à lui seul, de financer beaucoup de projets qui, selon la DGCL, ne sont pas lancés par manque de financement.

En fait, les impôts locaux ne sont pas bien ou pas collectés, car il n'existe tout simplement pas d'administration fiscale locale. Une bonne partie de ces taxes sont collectées par les organes de l'Etat (comme la DGI... pour le compte de la commune). L'agent du ministère des Finances collecte d'abord les impôts de son administration, et s'occupe ensuite, s'il le peut, des taxes communales, d'autant que certaines ne sont pas



# LE MINISTÈRE ANNONCE, AVEC LA NOUVELLE LOI, LA BUDGÉTISATION PLURIANNUELLE

## Abus, couacs et réglages

bien identifiées ou éparées et donc difficiles à recouvrer. Les déperditions seraient énormes. Faisons une projection pour la ville de Casablanca, à titre d'exemple : si cette administration existait et si un système d'information était opérationnel et les gens formés, Casablanca pourrait mobiliser 4 à 5 fois ce qu'elle mobilise aujourd'hui. Or, en l'état, l'excédent de la ville se chiffre à quelque 100 millions de dirhams.

### LE POINT NOIR DU PATRIMOINE ET DE LA FISCALITÉ LOCALE

La tutelle pointe également du doigt la mauvaise gestion du patrimoine communal. Il est clair qu'on ne veut pas parler de la TVA qui est dans la loi, martèle-t-on au ministère, une taxe nationale et non locale. Ceci étant, les recettes de la TVA ont connu une évolution de 50% entre 2003 et 2009, ce qui a permis de récolter quelque 25 milliards de dirhams, dont 30% ont été reversés aux collectivités locales, suivant un système de péréquation. Quant aux arriérés fiscaux, que les présidents des communes se le tiennent pour dit et acquis, la nouvelle loi prévoit que les communes peuvent les gérer à certains taux.

Bref, côté tutelle, on fait des lois, on allège les procédures, on écoute les doléances des élus, mais on considère que le point noir de la fiscalité locale réside dans le manque de mobilisation, de vision et le patrimoine. Le ton est donné, en concertation d'ailleurs avec les élus. 900 d'entre eux

## LES PRÉSIDENTS DE VONT DEVOIR RENDRE DES COMPTES AU CITOYEN ET À LA TUTELLE

ont répondu présent pour que leurs communes rurales finalisent leur plan de développement d'ici fin 2009. Place est donc faite à plus de responsabilité du côté local. Ce dernier se voit doté d'un ensemble de lois plus favorables du fait de l'allègement des procédures juridiques qui, grâce à une batterie de lois et d'amendements, sur le papier en tout cas, deviennent plus rapides et plus favorables. La nouveauté est que la double tutelle financière n'existe plus, pour permettre aux communes d'aller plus vite dans les investissements (exit donc le ministère de l'Economie et des Finances). L'autre pendant de la loi fiscale, c'est

la constitution, après la gestion déléguée, de sociétés de développement local où les communes prennent des participations et détiennent une minorité de blocage, pour mieux gérer des problématiques qui touchent directement le citoyen et qui sont aussi complexes que le transport, par exemple. A ce sujet, la nouvelle charte encourage le regroupement d'agglomérations pour gérer les services communs à plusieurs communes et réaliser ainsi des économies d'échelle, ou, pour rester dans les exemples concernant le transport, le ticket unique suivant un périmètre délimité.

### DES ALLÈGEMENTS DE PROCÉDURES ET UNE PROMESSE D'EFFICACITÉ

Les exemples d'allègement des procédures pour une meilleure gestion ne manquent pas. Depuis 2005, un logiciel permet de collecter tous les budgets des communes, avant même l'envoi officiel des courriers. Ces budgets sont déconcentrés et peuvent ainsi être approuvés avant la fin de l'année, pour entrer en vigueur juste après. L'impact positif est que toutes les décisions sont prises avant la fin de l'année et les contrôles quasi automatisés sur la base de critères, dont celui d'un budget équilibré. Aujourd'hui, la charte communale, amendée par le ministère de l'Intérieur, prévoit des dispositions pour dépasser les blocages du conseil communal. En cas de désaccord sur le budget, par exemple, celui-ci sera reconduit sur la base du précédent, le temps que le conseil surmonte les divergences et approuve les rubriques qui étaient en attente de consensus. Le ministère de tutelle annonce également une autre avancée, et non des moindres : la budgétisation pluriannuelle, qui sera effective avec la nouvelle loi. Quelle en sera la traduction dans les faits ? On verra, durant l'exercice de cette mandature, si la loi sur les prérogatives des présidents de commune et des conseils a été bien assimilée par les élus et si ces derniers exercent effectivement toutes leurs compétences.

### DE LA TUTELLE À L'ACCOMPAGNEMENT ET LA LEVÉE DE FONDS

Dernière réforme : elle concerne le rôle de l'Etat dans ses relations avec la commune. La logique de tutelle se change en logique d'accompagnement, au travers d'offres de services. Il s'agit d'offres d'accompagnement faites aux communes : manuels de procédure, formation,

organisation, systèmes d'information, équipements, pour être performants, dans le cadre de projets clairs, avec des délais, une logique de réalisation, de financement et de résultat, le tout pour un meilleur service au citoyen, parce que là est la finalité. Le ministère se place aujourd'hui dans une logique de «client/fournisseur». Cela veut-il dire moins de contrôle de la part de l'Intérieur ? Rien n'est moins sûr. Le ministère suivra toujours et, promet-on à la DGCL, mieux, ses 1500 communes, dans le cadre de ce qu'il appelle la «contractualisation», c'est-à-dire dans le cadre de conventions avec les communes qui prennent les offres de service. On l'aura compris, dès cette mandature, la planification sera le point d'entrée du développement communal et le ministère de tutelle compte bien y veiller. Reste la question de la professionnalisation des services publics locaux et des ressources humaines. La question du «plus de compétences» se décline notamment entre communes du bassin méditerranéen, à travers la coopération décentralisée en matière d'expertise, par le biais de l'Union

ou encore à travers le programme GLM (gouvernance locale au Maroc), avec 23 millions de dollars pour la part canadienne et 23 millions de dollars pour la part marocaine, afin d'accompagner 29 communes du Nord et en améliorer la gestion humaine.

## TRANSPARENCE ET REDDITION DES COMPTES : DES ENJEUX EN SUSPENS

La vie des institutions pose directement le problème de la transparence des décisions du président de commune et de la réponse à l'attente des citoyens : on verra bien, durant la prochaine mandature, si, comme la nouvelle

magistrat à la Cour des comptes de Rabat, que la vérification externe, par le biais de la discipline budgétaire et financière, un outil relevant de ladite Cour, se fera automatiquement dès le début de cette mandature. La volonté politique y est.

Le chantier est énorme. Le problème majeur concerne l'exercice des compétences, la disponibilité des ressources humaines, des financements à la hauteur, et un cadre juridique qui permette de faire vite pour accomplir des investissements. Au vu des volumes que transfèrent l'Etat marocain et l'Union européenne, la Banque mondiale, le FMI et autres bailleurs de fonds, et des réformes qui sont mises en place aujourd'hui et vont être applicables dès la nouvelle mandature, les présidents de commune et leurs conseils vont devoir rendre des comptes au citoyen et à la tutelle sur leur administration financière locale; sur leurs plans de développement, aussi, puisqu'au ministère de tutelle, les outils d'accompagnement, juridiques entre autres, sont prêts, sous forme de kits et d'offres de service. En 1996, en raison de la débâcle des finances locales, la pression exercée par la Banque mondiale (BM) a permis de systématiser et rationaliser le transfert de la TVA aux communes. A la suite du récent diagnostic des finances publiques, la Commission européenne, l'UE, la BM et le FMI, ont préconisé le PEFA (public expenditures and financial accountability) sur lequel le Maroc devrait communiquer dès septembre prochain et qui devrait permettre de faire évoluer positivement gouvernance et finances locales. En tout cas, on ne peut que l'espérer ! ■

RÉPARTITION DES PRÊTS ATTRIBUÉS PAR TYPE D'EMPRUNTEURS	
Année 2005	
Rubrique	Montant (en MDH)
Communes urbaines	644
Communes rurales	149
Préfectures et provinces	24
Régions	30
Régions autonomes	0
<b>Total</b>	<b>847</b>

## LA VÉRIFICATION FINANCIÈRE, SE FERA AUTOMATIQUEMENT AU DÉBUT DE LA MANDATURE

européenne, soit une enveloppe de 4 millions de dollars ; à travers également le PAD (programme d'appui à la décentralisation) entre communes marocaines et communes françaises et qui s'élève à près de 3 millions d'euros ; par le biais également de l'aide de l'Agence américaine pour le développement, le PGL (programme de gouvernance locale) dont le montant est de 11 millions de dollars,

charte communale le demande, le président publiera toutes ses décisions dans le bulletin officiel de la commune et par Internet. Sont aussi prévues des commissions permanentes où les élus ont le droit, pour la première fois, de présenter leur rapport en séance publique, ainsi que la possibilité de faire auditer le président du conseil à la demande du tiers. Outre la vérification interne, il semble, d'après Hicham Moukrim,

<sup>1</sup> Traduisez, «cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques»

# CONTRÔLE PAR DES JUGES OU INSPECTION ADMINISTRATIVE ?

Par Adil Mezouaghi,  
Chercheur, CESEM - HEM

**L**e contrôle des collectivités locales, qu'il soit judiciaire ou administratif, obéit visiblement à des règles non harmonisées entre les différentes instances. La comparaison entre deux documents authentiques, l'un de l'Inspection générale de l'administration territoriale (IGAT) et l'autre de la Cour régionale des comptes (CRC) de Rabat en témoigne.

Quand la CRC de Rabat vient contrôler la commune urbaine de sa localité, elle l'en informe à l'avance, présente les domaines concernés par le contrôle dans une lettre de mission, prend le temps d'inspecter (8 mois), et dresse une liste d'observations. La commune de Rabat dispose alors d'un délai légal d'un mois pour répondre à cette lettre de 169 observations, contenues dans 72 pages (plus annexes). Au vu des réponses qui lui sont fournies, la mission de contrôle de la CRC établit un rapport et le transmet, avec des avis, aux différents organes juridictionnels et institutionnels concernés.

A l'opposé, la mission de l'IGAT à Meknès débute le 26 juin 2008 et rend aussitôt compte à sa hiérarchie. Dès le 22 juillet 2008, le ministre de l'Intérieur signe un courrier adressé au Président de la commune urbaine de Meknès, sous couvert du wali. Ce dernier ne le transmet au Président que le 4 août 2008, et lui accorde seulement un délai de dix jours

pour répondre au courrier du ministre.

Retenons que les lettres d'observations et les rapports de l'IGAT sont censés être des documents très techniques. Or, dans le cas présent, ils se prononcent à la fois sur la conformité et l'opportunité d'une dépense et parfois, d'une décision, alors qu'ils n'ont pas vocation à commenter de façon globale, générale et imprécise, la gestion du conseil. Pourtant, à Meknès, l'IGAT n'a pas hésité à qualifier la gestion de la ville de «mauvaise» et «négligente», en lieu et place d'une présentation de faits démontrés.

Parlons faits justement ! Voici un exemple très concret choisi dans la lettre d'observations de la CRC. «La valeur mensuelle des loyers [pour usage de commerce] varie entre 0,83 DH et 1806 DH [...] La révision des loyers n'a jamais été entreprise [...] Les décisions de location des biens communaux sont prises par le président en l'absence d'une délibération du conseil». Il est tout de même intéressant de noter que ce qui est reproché au président de la commune urbaine de Rabat relève exclusivement de ses attributions.

Le rapport de l'IGAT sur Meknès contient également quelques remarques concrètes : elles concernent le respect de l'urbanisme ou des procédures en matière de marchés publics. Or

l'urbanisme ne relève pas exclusivement des compétences du maire de Meknès et aucune preuve de responsabilité directe ou de manquement aux responsabilités n'est établie pour étayer les faits. Et si des défaillances venaient à être constatées, l'autorité locale et l'agence urbaine pourraient, à travers des comités locaux, avoir une part de responsabilité, d'autant que les marchés attribués par le maire portent le visa d'agents comptables et de contrôleurs des dépenses de l'Etat. Il y a lieu de se demander si une mission d'inspection de l'administration territoriale n'aurait pas plutôt vocation à inspecter les caïds, les gouverneurs et les walis, plutôt que les élus. Révoquer ces derniers fait-il vraiment partie du domaine d'intervention de ce type de contrôle ?

Si les prérogatives et le périmètre d'action de l'IGAT demeurent discutables, celles de la Cour des comptes ne souffrent d'aucun biais. Mise sur pied dans le cadre de la Constitution, elle est censée contrôler à la fois le juridictionnel et le non juridictionnel. Le code des juridictions financières lui donne la possibilité de poursuivre les contrevenants, alors que l'IGAT, organe administratif relevant du ministère de l'Intérieur, ne devrait pas élargir ses contrôles aux communes, mais plutôt veiller au nouveau rôle dévolu au ministère de l'Intérieur sur le chapitre du «Nouveau concept de l'autorité».

# MIEUX MANAGER L'ARGENT LOCAL ...

AFIN DE PROPOSER DES ALTERNATIVES ET DES RECOMMANDATIONS UTILES SUR LA GESTION DE L'ARGENT COMMUNAL, LE CESEM A ORGANISÉ UN WORKSHOP RÉUNISSANT ÉLUS, ACTUELS ET PASSÉS, GESTIONNAIRES ET AUTRES MAGISTRATS DES COLLECTIVITÉS LOCALES. VOICI LES PRINCIPALES RÉFLEXIONS ET PROPOSITIONS ISSUES DE CET ATELIER, TRÈS PRODUCTIF EN IDÉES NOVATRICES.

Synthèse : Adil El Mezouaghi,  
Chercheur, CESEM - HEM

**L**e CESEM, centre de recherche de HEM, a invité experts, universitaires et élus à se pencher sur le management, le contrôle et l'évaluation des collectivités locales, dans une perspective de diagnostic, mais également de prescription de ce qui permettrait d'assainir la gestion des communes, de coordonner le contrôle opéré par les différentes institutions qui en ont la charge, de mettre en place un mode d'évaluation susceptible d'identifier les aspects à consolider et ceux à réviser dans les orientations de développement des collectivités locales.

## UNE TUTELLE À AUTONOMISER DU SÉCURITAIRE

Certes, les années 90 ont constitué un tournant majeur pour les finances des

communes, puisque c'est la période qui a connu l'établissement de critères, à peu près objectifs, d'octroi

du budget à chaque collectivité. Cependant, les arbitrages effectués au niveau central –dits «correctifs»-



## Mieux manager l'argent local...

n'obéissent à aucune règle établie, votée ou discutée et sont souvent perçus comme arbitraires. Une solution est possible, inspirée du modèle canadien: une partie seulement de la TVA (actuellement fixée, collectée et redistribuée par l'Etat) reviendrait à l'Etat et une autre aux communes qui en fixeraient le taux et assureraient elles-mêmes la collecte de la part qui leur revient. Cela permettrait une certaine concurrence entre communes et une implication graduelle de l'élu dans le développement des ressources du territoire qu'il préside. Une des conditions de réussite de cette démarche serait d'avoir des élus responsables, compétents et outillés. Reconnaissons qu'il s'agit là d'une évolution difficile à concevoir, compte tenu du profil dominant des élus et du poids de la tutelle du ministère de l'Intérieur, dont les mécanismes sont d'ailleurs appelés à évoluer vers une contractualisation Etat – commune, dans le cadre d'un plan de développement. Certaines dispositions de la nouvelle charte sont permissives vis-à-vis de ce type de démarche. Le Conseil de Témara, par exemple, ne les a d'ailleurs pas attendues pour s'associer à la CDG dans le cadre de Témara Développement. Toutefois, il s'agit, en

marge de cette proposition, de permettre à la commune d'élaborer et de conduire son plan de développement, et de faire de l'Etat, par le biais d'organes compétents, le garant de la réussite de ce plan local. C'est ainsi que la DGCL, sous l'autorité du ministère de l'Intérieur, serait remplacée par une autorité autonome.

## CERTAINS ÉLUS N'HÉSI- TENT PAS À RÉCLAMER UN MINISTÈRE DES COL- LECTIVITÉS LOCALES

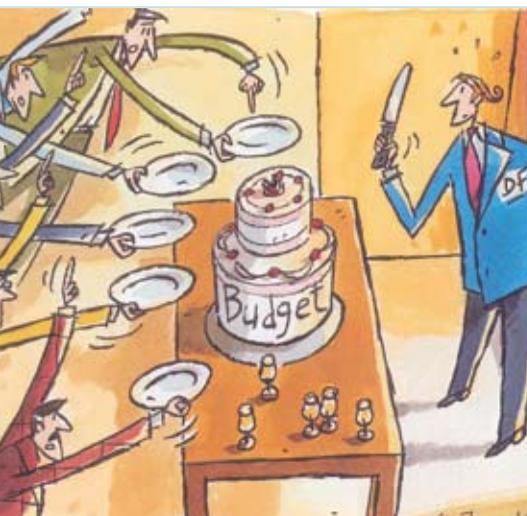
**C**ertains élus n'hésitent d'ailleurs pas à réclamer un ministère des Collectivités locales. Une autorité nationale (type ANRT) pourrait mieux répondre à leurs attentes, en sortant les attributions de la DGCL de la logique sécuritaire et en privilégiant la logique de développement dans les rapports de la commune à l'Etat acteur accompagnateur plutôt que tuteur. Ce rééquilibrage trouve sa justification dans les abus qui subsistent, malgré la tutelle. La lecture de certaines lettres d'observation des cours régionales des comptes, ainsi que de certaines correspondances de l'IGAT avec les élus, indique clairement que, malgré un contrôle a priori strict, une approbation requise du budget communal par la DGCL, ainsi qu'une omniprésence de l'autorité locale dans la gestion des communes, celles-ci se voient reprocher dans bien des cas des irrégularités flagrantes.

### DES CONTRÔLES À HARMONISER

Qu'ils émanent de l'IGF, de l'IGAT ou d'une Cour régionale des comptes, les contrôles des communes peuvent concerner la conformité ou l'opportunité d'une dépense, le respect du code des marchés publics, les réglementations en matière d'urbanisme, etc ...

Premier constat, les textes en vigueur soumettent les communes à une multitude d'instances de contrôle. Il apparaît clairement que la Cour des comptes, seul organe juridictionnel mis en place par la Constitution, devrait chapeauter les autres instances (voir encadré p.28). Or, aucune harmonisation méthodologique ou chronologique





n'est mise en place. Alors que l'IGAT, simple instrument de contrôle administratif, a pourtant sévi en révoquant des élus, les conclusions des Cours régionales des comptes, même quand elles ont conduit à des lettres d'observation accablantes, ne donnent lieu à aucune poursuite, pourtant justifiée par leur contenu. Pour le moment, les CRC sont confinées dans un rôle dissuasif. Ainsi, valoriser le contrôle politique par les électeurs et l'organe élu, renforcer le contrôle juridictionnel (Cours des comptes), et relativiser le rôle des contrôles administratifs (IGAT, IGF, etc.) seraient les constituants d'une vision nouvelle en la matière, qui devrait se caractériser par la transparence. Certains élus se plaignent de ne pouvoir débattre, en session du conseil communal, des observations qui leur sont adressées. Or, la lecture de ces observations devrait logiquement avoir lieu en session extraordinaire de l'organe élu<sup>1</sup>.

## DES ÉVALUATIONS À METTRE EN PLACE

Si des contrôles s'avèrent nécessaires pour s'assurer du respect des réglementations en vigueur, des évaluations devraient voir le jour

# MÊMES ACCABLANTES, LES CONCLUSIONS DES COURS RÉGIONALES DES COMPTES NE DÉCLENCHENT PAS DE POURSUITE

pour s'assurer de la bonne gestion des communes. Les observateurs de la vie des communes au Maroc ont noté avec intérêt une expérience menée avec Fitch Ratings, grâce à la contribution de l'USAID, concernant la notation des communes au Maroc. Casablanca, Salé et Marrakech se sont prêtées au jeu. Leur note serait honorable. Prudence ! Une notation purement financière laisse forcément présager un accès à des financements. Si ces financements étaient dévolus à l'investissement, personne ne s'en inquiéterait, mais la gestion financière de beaucoup de communes souffre d'irrégularités et d'une prévalence des dépenses de fonctionnement sur l'investissement. Aussi cette démarche gagnerait-elle en crédibilité si elle était entreprise à l'initiative de la commune. Elle l'engagerait tout simplement ! Il ne s'agirait pas d'analyser uniquement l'état des finances mais de se pencher sagement sur les effectifs, leur composition, leur organisation, les atouts et les faiblesses de la commune, et les objectifs qu'elle se dessine.

L'évaluation d'une commune, dans un contexte de démocratisation progressive, ne pourrait ignorer l'aspect démocratique local. Aucune d'entre elles ne dispose de stratégie de consultation des citoyens. C'est ainsi qu'un indice composite, tenant compte des finances et de la structure des communes, de ses rapports avec ses partenaires, ses fournisseurs, ses clients et ses citoyens, et surtout de sa stratégie, pourrait renseigner de façon objective sur la capacité de la

commune à assumer ses attributions. Le rôle d'accompagnement qui reviendrait à l'Etat, si de courageuses réformes seraient menées, se concrétiserait par cette démarche d'évaluation et des mesures d'incitation. La fameuse ligne «correctifs» -révélatrice d'arbitrages opaques- pourrait laisser place à un «bonus» -transparent- voué à promouvoir les meilleures évaluations et les meilleurs plans de développement. ■

<sup>1</sup> Un projet de loi serait en cours d'élaboration au lendemain de ce workshop.

## LISTE DES PARTICIPANTS

**Abdelaziz Rabbah**, député PJD, Conseiller municipal de Kénitra  
**Mohamed Oudor**, Président de la commune de Fem Lahcen, consultant  
**Ilham Lahrech**, journaliste  
**Najib Akesbi**, ex-président de la Commission des Finances de Rabat Hay-Riyad  
**Hicham Moukrim**, Magistrat à la Cour régionale des comptes de Rabat, représentant Mme la présidente de ladite Cour  
**Claude de Miras**, Directeur de recherches à l'IRD, détaché auprès de la DGCL

**Modération : Mohcine Ayouche**, coach et consultant, modérateur  
**Préparation et synthèse :**  
**Adil El Mezouaghi**, chercheur au CESEM

# LES FINANCES LOCALES, LA CRISE, NOS VOIX

Najib Akesbi, économiste, ex-élu communal

**A**près avoir contaminé les économies réelles, la crise financière mondiale finira-t-elle par atteindre les finances des États ? On peut légitimement se poser cette question, quand on prend la mesure de l'impressionnant flot de milliards que ces derniers déversent sur leurs économies, pour sauver de la faillite tel ou tel géant de l'industrie ou de la finance mondiale. A leur tour, les finances des États affecteront-elles en conséquence celles des collectivités locales ? Voilà une question qu'on est encore plus fondé à se poser au Maroc, quand on sait à quel point les secondes dépendent des premières.

En effet, l'impact corrosif de la crise sur l'assiette fiscale est certes global, mais aussi local. Au-delà de cette évidence inhérente aux simples mécanismes de l'économie, au Maroc, l'articulation entre les deux niveaux a été rendue encore plus forte, de manière institutionnelle peut-on dire. La décision prise dans les années 80 d'affecter 30% des recettes de la TVA –l'impôt le plus productif de ressources dans le système fiscal- au profit des collectivités locales, a théoriquement procédé d'une velléité de décentraliser une partie des ressources publiques pour les

confier à des élus locaux, censés les utiliser dans des projets de proximité, plus en phase avec les besoins de la population.

En réalité, on sait que cette manne a surtout été mise entre les mains du ministère de l'Intérieur, qui en a usé et abusé pour redistribuer des rentes, entretenir ses réseaux clientélistes, et finalement gérer sa carte politique à l'échelle territoriale. La réforme du milieu des années 90 a permis une certaine rationalisation de façade mais, comme on l'a vu dans ce dossier, n'a pas supprimé une bonne dose d'arbitraire makhzénien...

Ce faisant, on a conforté un système qui, au regard de leurs sources de financement, déresponsabilise dangereusement les collectivités locales. Si l'on ajoute aux recettes provenant de la TVA, celles des principales taxes dites «locales», mais en fait, de bout en bout, gérées par l'Administration centrale, ce sont en moyenne près de 90% des ressources de ces collectivités qui dépendent du pouvoir central, de ses moyens et de son bon vouloir... Dans les communes, on ne produit pas ses propres moyens, on se contente de solliciter, de consommer ceux que l'Etat veut bien accorder. On est donc aux antipodes

du but recherché et, plus encore que par le passé, la santé financière des collectivités locales est tributaire de celle des finances de l'Etat. Et comme, pour celles-ci, les perspectives apparaissent désormais pour le moins problématiques, la boucle est bouclée...

Faute d'un minimum d'autonomie du local vis-à-vis du central, et donc d'amortisseurs des chocs face à l'adversité, les affres de la crise n'épargneront personne ! L'argent étant toujours le nerf de la guerre, toute décision le concernant est un test de vérité qui ne trompe pas. Alors que, élections locales obligent, les responsables s'épuisent à nous convaincre de leur foi en les bienfaits de la décentralisation, la seule question à leur poser est la suivante : dites-moi comment sont vos finances locales, je vous dirai qui vous êtes...

Aucun discours sur la décentralisation ne peut être crédible avec des collectivités locales dont les finances demeurent à ce point administrées par le pouvoir central. Cette vérité-là gagne à être connue et méditée par tout un chacun, au moment où les voix s'élèvent de toutes parts pour solliciter sa voix... ■

# CRISE GLOBALE ET POLITIQUE TERRITORIALE

LE COLLECTIF STRATÉGIE EST INTERPELLÉ PAR LE DISCOURS ET LA PRATIQUE RELATIFS À LA TERRITORIALISATION DANS LE CONTEXTE MAROCAIN. ÉVOQUER L'ANCRAGE TERRITORIAL COMME ANTIDOTE FACE À LA FIÈVRE DES IDE, OU REVENDIQUER L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE POUR LUTTER CONTRE LA FRACTURE SPATIALE, PEUT SONNER CREUX EN L'ABSENCE D'UNE RÉFLEXION CRITIQUE SUR LEUR PERTINENCE.

Par Omar Aloui,  
économiste - consultant

**L**e travail de la crise ne se limite pas à la destruction des emplois, à la mise en chômage des capacités de production et au grippage des circuits de financement. Cet article tente de résumer ce que nous avons appris dans la session du Collectif Stratégie sur «la territorialisation de l'économie, une solution à la crise ?», et ce qu'il nous reste à comprendre sur les effets durables de la crise globale en relation avec la question territoriale, avant de soulever les questions relatives aux concepts et politiques de territorialisation, et de conclure sur les implications institutionnelles à mettre en débat dans l'espace public.

## EFFETS DURABLES DE LA CRISE

La réflexion du Collectif n'aurait pas de sens si la crise globale n'était qu'une

simple mauvaise passe à gérer, sans effets durables, et qui n'appellerait comme réponse qu'un "wait and see". Ce n'est pas le cas. En effet, et indépendamment de l'analyse des facteurs de la crise, il est possible de dégager quatre domaines pour lesquels, rien ne sera plus comme avant l'été 2008.

- S'agissant des matières premières, y compris agricoles, et au-delà des effets de conjoncture, le scénario d'une croissance "plus verte" semble incontournable, avec des impacts différenciés et complexes à anticiper sur les termes de l'échange, et au-delà, sur toutes les activités à forte consommation énergétique.
- En ce qui concerne le secteur industriel, ce que la crise va laisser comme empreinte durable, c'est bien un renouvellement des instruments du protectionnisme



## CRISE GLOBALE ET POLITIQUE TERRITORIALE

et de la relocalisation. Ce renouvellement, sous forme de partenariat public-privé, fait suite à l'échec retentissant des simples appels au patriotisme économique. Selon la Banque mondiale, 17 pays parmi ceux du G20 ont adopté des mesures de type protectionniste. Dans une étude récente, l'OMC tire la sonnette d'alarme, y compris contre les mesures anti-dumping incluses dans la loi de récupération et de relance de l'administration Obama. La Chine a été également épinglée dans plusieurs articles parus dans le Wall Street Journal et documentés par les firmes multinationales.

- En ce qui concerne la macro-économie, la crise va durablement frapper l'économie marocaine du sceau de son ancrage à l'euro. Dans un environnement dans lequel la plupart des monnaies ont connu des dépréciations de l'ordre de 50%, on peut légitimement penser que nos échanges extérieurs vont être durablement affectés.
- En ce qui concerne les questions migratoires, on doit affirmer que tous les effets sont durables en ce sens

qu'ils impliquent la démographie. Au-delà de cette dimension, il est particulièrement intéressant de noter que la crise n'a fait que renforcer l'intégration du marché du travail euro-maghrébin, au travers, par exemple, de l'exportation des chômeurs marocains résidant en Espagne ou des mesures de renforcement des quotas, qui témoignent d'une dépendance structurelle dans certains secteurs (dénommée aussi politique d'immigration choisie).

### CE QUE NOUS AVONS APPRIS SUR L'ÉCONOMIE DES TERRITOIRES

Les économistes sont passés d'un extrême à l'autre sur les questions territoriales. N'ayant rien à dire pendant des décennies, et ramenant simplement les performances des régions à celles de leur économie nationale<sup>1</sup>, ils ont eu tendance, au cours des dernières années, à retourner l'argument complètement en expliquant la vitalité d'une économie nationale par celle des territoires qui la forment.

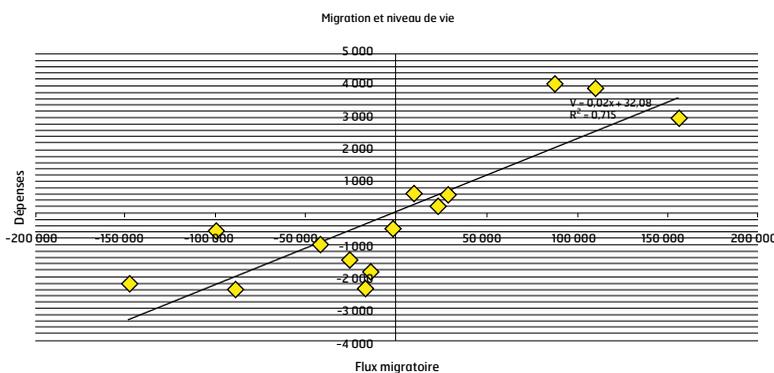
Ce que l'on a appelé "Nouvelle économie géographique" (NEG), avec le succès des travaux de Paul Krugman, établit l'idée - déjà présente chez de nombreux auteurs antérieurs<sup>2</sup>- que l'espace constitue un facteur crucial de croissance, du fait de l'existence des "économies d'agglomération" qui minimisent les coûts de transaction, en tant qu'idée centrale de la science économique. Les économies d'agglomération, comprennent les bénéfices de la localisation (voir encadré ci-dessous) et de l'urbanisation (voir encadré). Les externalités de consommation aussi sont associées à l'agglomération mais elles n'ont pas encore fait l'objet d'études approfondies.

Sur la base de ce socle commun, de nombreux travaux ont apporté un affinement dans la connaissance et la reconnaissance de l'ignorance des économistes en matière de développement territorial. Ce qui reste le plus mystérieux est bien l'enclenchement du processus d'agglomération. Cette ignorance plaide pour une démarche de modestie, basée plus sur l'observation et la participation que sur la planification stratégique dont les échecs ont été reconnus par ses partisans et pratiquants les plus "honnêtes".

Ce qui a été approfondi avec plus de succès au cours des dernières années, ce sont deux points qui ont leur importance du point de vue des politiques territoriales.

- Le premier point concerne l'élargissement du domaine de définition de l'économie territoriale qui englobe aujourd'hui autant les facteurs de productivité mis en avant par la NEG, que les facteurs de captage des revenus. Il n'y a pas que

Relation entre migrations et niveau de vie des régions



la valeur ajoutée produite qui fasse la richesse des territoires, il y a aussi et pour beaucoup la valeur transférée<sup>4</sup>. Ceci a, bien entendu, des implications fortes en matière de politiques de développement territorial.

- Le second point a à voir avec les effets dits de "seuil" comme facteurs décisifs de succès des politiques territoriales. L'argument développé<sup>5</sup> se déduit simplement du concept d'agglomération : si les territoires avancés ont des capacités propres à générer des avantages, alors les politiques d'aménagement du territoire qui cherchent seulement à compenser les handicaps "naturels" ou en facteurs de production, seraient immanquablement vouées à l'échec. Seule une compensation des handicaps naturels et des avantages créés par les effets d'agglomération aurait des chances de faire basculer la balance au profit des territoires les moins avancés.

## EVOLUTION DES TERRITOIRES MAROCAINS ET INTERROGATIONS SUR LES POLITIQUES

La dernière décennie a été marquée par des évolutions fortes du modèle d'intégration territoriale au Maroc, qui interpellent les politiques et les concepts.

- La première question concerne la durabilité des effets d'agglomération au vu de la perte de poids de la métropole économique du royaume. Plusieurs indices montrent que le poids et les performances de la région du Grand Casablanca sont en train de s'épuiser. Le premier concerne le rang de cette région parmi les 16 régions marocaines en termes de dépenses des ménages qui a reculé du premier rang en 1998 au quatrième en 2007 après Tanger, Rabat et Marrakech. Notons à ce propos que la

réussite relative de ces trois nouveaux pôles est une réussite en "relative autonomie" par rapport aux politiques territoriales menées dans le royaume. Les performances de ces trois villes au cours de la décennie 1988-2007 tiennent avant tout à une intégration positive dans la mondialisation, basée sur l'atout touristique pour Marrakech, l'atout capital humain pour Rabat et l'atout proximité pour Tanger.

La deuxième question concerne l'efficacité des politiques de développement territorial face à la mobilité croissante des populations entre régions pauvres et régions riches. Les données relatives aux migrations régionales entre les deux derniers recensements montrent que les migrations entre régions pauvres et régions riches ont remplacé l'exode rural comme mécanisme d'ajustement économique et social. Cette relation est illustrée dans la figure suivante, qui associe pour chaque région le solde migratoire avec son niveau de vie (mesuré par l'écart à la moyenne nationale). L'équation qui lie les flux migratoires et les niveaux de vie des

régions a une bonne tenue statistique sur la période 1998-2007, puisque le coefficient de corrélation dépasse légèrement 0,7.

- La troisième question a trait à l'efficacité relative des politiques dites "aveugles" et des politiques ciblées en matière de réduction des disparités. Cette question renvoie à plusieurs constats établis au cours des deux dernières décennies. Les politiques publiques aveugles sont celles qui ont des objectifs non spécifiques à un territoire, mais plutôt des objectifs communs à tous les territoires en matière d'infrastructures et de services. Lancées au Maroc au début des années 90, elles ont porté sur les routes, l'accès à l'eau, l'électrification, ainsi que sur les services de base en matière de santé et d'éducation. Le monde rural a bénéficié largement de ces politiques, non seulement en termes de services sociaux, mais également en termes d'intégration. Les résultats ont été assez spectaculaires comme en témoigne les données ci-dessous.

- La quatrième question renvoie à l'intérêt croissant en temps de crise



## EFFETS D'AGGLOMÉRATION SELON LE RDM 2009<sup>3</sup>

### Les avantages statiques de la localisation :

#### • Attraction des acheteurs :

les acheteurs sont attirés vers des lieux qui rassemblent plusieurs vendeurs.

#### • Gains de productivité de la spécialisation (A. Smith) :

la concentration spatiale permet aux fournisseurs d'intrants en amont, et aux entreprises en aval, de bénéficier des gains de productivité grâce à la spécialisation.

#### • Mise en commun de la main-d'œuvre (A. Marshall) :

les travailleurs aux compétences spécifiques d'une industrie sont attirés vers les lieux où la concentration est plus importante.

### Les avantages dynamiques de la localisation :

#### • Apprendre par la pratique (Marshall-Arrow-Romer) :

la réduction des coûts résultant d'une activité de production répétée et continue dans le temps dont les bénéfices retombent dans le

même endroit.

Les avantages d'urbanisation statiques :

#### • Innovation (J. Jacobs) :

La diversification favorise l'opportunité d'observer et d'adapter les idées des autres.

#### • Mise en commun de la main-d'œuvre (A. Marshall) :

Les travailleurs d'une industrie apportent des innovations aux entreprises d'autres industries du même lieu.

### Les avantages dynamiques de l'urbanisation :

#### • Croissance endogène (P. Romer) :

La taille du marché attire les entreprises qui attirent les emplois qui élargissent le marché dans une causalité circulaire.

### Les avantages purs d'agglomération :

- Répartition des frais fixes d'infrastructure sur un plus grand nombre de contribuables.
- Répartition des frais fixes d'infrastructure sur un plus grand nombre de contribuables.

## CRISE GLOBALE ET POLITIQUE TERRITORIALE

pour les questions nationales et sociales au détriment des questions territoriales. Ce questionnement s'exprime tout autant au sein des pays à tradition jacobine comme la France, où certains auteurs mettent en cause les excès de la solidarité territoriale au nom du fait qu'elle taxerait excessivement les régions métropolitaines, porteuses de la croissance productive, que dans les pays à tradition fédérale. Au-delà des discours, il semble bien que dans la plupart des pays, la dimension régionale soit pratiquement absente des plans de relance ou des plans

locale, nationale ou mondiale. La croissance économique sera certes déséquilibrée, mais il n'en demeure pas moins que le développement peut être global<sup>1</sup>. Tel est le principal message de l'édition de 2009 du Rapport sur le développement dans le monde, consacré à la géographie économique.

La localisation est un facteur qui demeure important à tous les stades du développement, mais son incidence sur le niveau de vie est moindre pour un pays riche que pour un pays pauvre. Les estimations tirées de plus d'une

logique des avantages cumulatifs<sup>6</sup>, induite par la mobilité des facteurs de production, ni qu'il puisse le faire sans affronter les corollaires qui ont pour nom la mise en compétition entre territoires pour acquérir une position de leadership, la congestion des métropoles et le risque de décrochage des espaces à la suite de l'accélération des migrations. L'organisation de la gouvernance territoriale constitue un des instruments de conciliation entre effets positifs et effets indésirables de la dynamique de croissance territorialisée.

Je voudrais conclure sur la question de la réforme des institutions régionales inscrite dans l'agenda politique marocain. Je pense que ce qui est écrit dans ce papier plaide pour un montage institutionnel plus décentralisé que déconcentré au plan régional, plus régulateur de la concurrence entre régions que planificateur de l'équilibre territorial, modeste dans ses ambitions et plus à l'écoute de la société. Je ne suis pas sûr que ces orientations soient partagées par ceux qui préparent le projet de réforme. On attendra donc le débat national promis sur la question pour en savoir plus. ■

Evolution des dépenses moyennes annuelles des ménages selon les milieux, en DH courants

ANNÉE	URBAIN	RURAL	ENSEMBLE	URB/RUR
1959/60	3350	2160	2480	1,55
1970/71	8057	4003	5380	2,01
1984/85	26667	16824	21475	1,59
1990/91	48192	28584	38600	1,69
1998/99	56781	32372	46339	1,75
2000/01	58900	33994	49333	1,73
2006/07	66723	43334	57334	1,54

anti-crise.

Les interrogations soulevées par l'analyse des faits ne doit pas aboutir, à notre avis, au rejet des politiques inspirées de l'économie des territoires, mais plutôt à réaffirmer la nécessité de les adapter avant de les adopter.

## CE QU'IL RESTE À FAIRE

"La prospérité n'apparaît pas partout en même temps, ce qui est certes un peu injuste. Et cela est vrai, quelle que soit l'échelle géographique considérée:

centaine d'enquêtes sur les niveaux de vie montrent que les ménages des zones les plus prospères des pays en développement — tels que le Brésil, la Bulgarie, le Ghana, l'Indonésie, le Maroc et le Sri Lanka — ont un niveau de consommation supérieur de près de 75 % à celui de ménages similaires dans les régions en retard de ces pays. Pour des pays développés tels que le Canada, le Japon et les États-Unis, la différence est inférieure à 25 %. En ce sens, je ne pense pas que le Maroc puisse échapper à cette

1 «A healthy economy is our most powerful tool for revitalizing our cities and improving their fiscal positions» (The President's Urban Policy Report, 1984). Comme l'écrit L. Davezies, en parlant spécifiquement des territoires urbains : "La ville n'est alors clairement pas un facteur de croissance, du côté des inputs, mais se situe plutôt dans le registre des conséquences, de l'output".

2 Les plus connus sont N. Kaldor et G. Myrdal.

3 Banque mondiale, Rapport sur le Développement dans le Monde, 2009 : Chapitre 4 : Economies d'échelle et agglomération.

4 Dans la tradition de W Sombart et même de J. M. Keynes. Voir la riche bibliographie de L. Davezies sur cette idée.

5 "Economic geography and Public Policy", de R Baldwin, R Forslid, Ph. Martin, G. Ottaviano et F. Robert-Nicoud chez Princeton paperbacks.

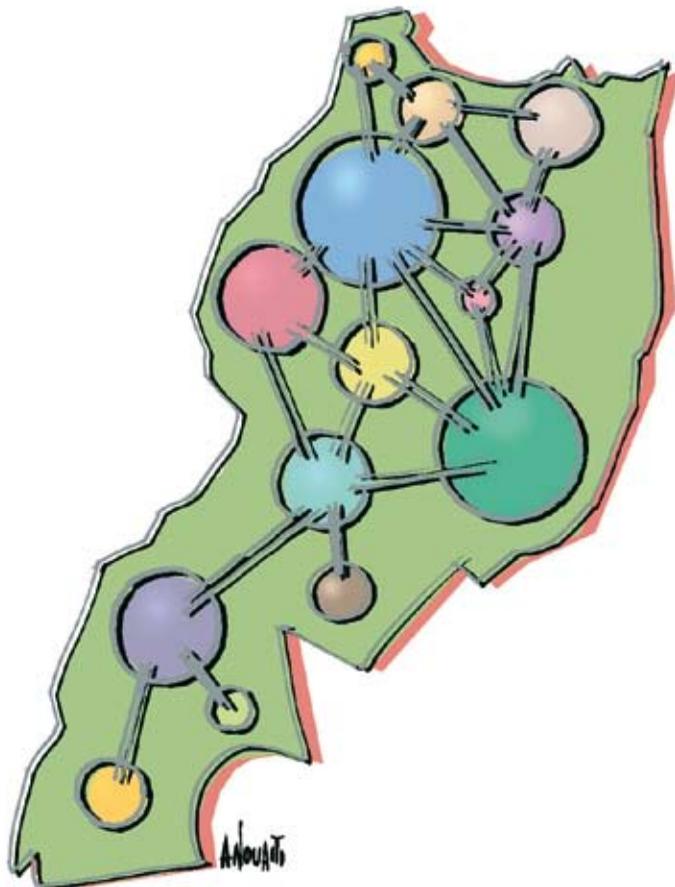
6 Avantage cumulatif : Le capital humain va là où il est abondant, et non pas là où il fait défaut.

# LE TERRITOIRE, COMME ISSUE À LA CRISE ?

PENSER QUE LE RENFORCEMENT DES TERRITOIRES PERMET DE DÉPASSER LA CRISE EST UNE VIEILLE RECETTE QUI, CHAQUE FOIS QU'ELLE A ÉTÉ BIEN MISE EN ŒUVRE, A FAIT SES PREUVES. MAIS CONTINUER À INFANTILISER LES TERRITOIRES EN LEUR RENIANT LE DROIT DE CRÉER DE LA COHÉRENCE ENTRE POLITIQUES SECTORIELLES ET BESOINS LOCAUX EN FAIT DES HANDICAPÉS, INCAPABLES DE FAIRE PREUVE D'ANTICIPATION.

Par Rachid Filali Meknassi,  
juriste et consultant

L'évocation du territoire ou plus explicitement, des territoires, comme une issue possible à la crise actuelle, renvoie inévitablement à celle de 1929, durant laquelle les États ont eu largement recours aux grands travaux d'infrastructures pour renforcer la cohésion sociale et soutenir le redéploiement industriel des zones sinistrées. Mais les politiques publiques qui ont fait, à cette occasion, la preuve de leur efficacité, ont survécu à cet événement pour apporter, notamment dans le contexte de la reconstruction de l'Europe et des crises économiques récurrentes, leur contribution à la mise à niveau des régions pour leur permettre d'accompagner, voire d'anticiper l'évolution en cours. L'aménagement du territoire s'est ainsi installé, sous différentes modalités, comme une politique constante, destinée à renforcer l'attractivité économique



## Le territoire, comme issue à la crise ?

des territoires, pour une meilleure intégration dans une stratégie de développement durable et solidaire.

### LA CRISE, UN MOMENT OPPORTUN POUR RÉAMÉNAGER LES TERRITOIRES

Là où cette veille stratégique se déploie, la crise économique constitue un moment particulièrement propice pour vérifier la validité des orientations de développement, et consolider les acquis à la lumière des transformations économiques qui s'annoncent dans ce contexte trouble. Par contre, lorsqu'elle fait défaut, l'évocation du territoire comme une voie de sortie de crise résonne comme une invitation à s'engager sans plus de retard dans cette voie.

Faut-il rappeler que l'aménagement du territoire ne constitue pas en soi une politique autonome qui serait alimentée par les données territoriales ? Il demeure essentiellement une démarche de diagnostic renseigné par les données économiques, sociales, environnementales et culturelles, avec un objectif : évaluer les potentialités et les faiblesses actuelles des territoires, pour mieux appréhender leur vocation et favoriser leur essor, dans le cadre d'une stratégie nationale visant le développement durable et solidaire. La notion de territorialisation qu'il véhicule renvoie aux pratiques par lesquelles les acteurs individuels et collectifs s'approprient les différents territoires et contribuent à leur façonnement. Elle ne saurait se réduire à la répartition spatiale des programmes d'investissement, fussent-ils le fruit d'études savantes

sur leur rentabilité économique et sociale. A fortiori, elle ne peut pas ériger un territoire en acteur occasionnel, mobilisable à l'occasion

collectivités territoriales destinées à accueillir les mégaprojets d'aménagement de stations balnéaires, lorsqu'elles ont été

## LA PARTICIPATION DES TERRITOIRES SE RÉDUIT SOUVENT À ACCEPTER LES OFFRES INTANGIBLES QUI LEUR SONT FAITES

d'une situation imprévue.

Le cadre institutionnel est destiné à instaurer le dialogue des territoires, à rendre visibles les options structurantes qui s'offrent à eux et à révéler les priorités de leur aménagement. Grâce à l'information, à l'orientation qu'il organise, il renforce la participation et améliore la capacité, tant des acteurs locaux que des investisseurs, à l'anticipation et à la réactivité, face aux événements majeurs qui surviennent. Son absence génère forcément un coût économique, social et environnemental exorbitant que les crises mettent à nu, obligeant les acteurs, locaux comme centraux, à naviguer à vue, en réduisant davantage encore les chances de saisir les opportunités nouvelles qui se présentent et les conditions d'intégration des solutions alternatives, dans des options cohérentes de développement.

### LE DÉNI D'AUTONOMIE AUX TERRITOIRES, UN FREIN AU DÉVELOPPEMENT

En l'absence d'une politique clairement définie d'aménagement du territoire, quelle réactivité à la crise est-on en droit d'attendre des

laissées en marge de tout le processus de leur conception et de leur réalisation ? Par quelles mesures d'accompagnement peuvent-elles améliorer les impacts positifs et négatifs de ces projets sur le développement local, quand elles n'ont été associées ni à la définition des équipements et de leur implantation, ni au choix de leur mode d'administration ? Face aux obstacles qu'ils rencontrent, notamment en période de crise, les décideurs locaux ne peuvent que se trouver placés dans l'expectative, comme leurs concitoyens et les opérateurs économiques, lorsqu'on leur annonce que l'attribution de la concession a échoué et que, probablement, tout le plan Azur aurait été mal conçu ! Tous les autres grands projets d'aménagement urbain, portuaire ou autres qui ont été décidés au niveau central et menés de manière unilatérale, souvent matérialisée par la réunion de toutes les prérogatives économiques et institutionnelles entre les mains du même opérateur désigné par l'Etat, sont exposés au même risque. L'expropriation des occupants par l'aménageur ne constitue alors que l'expression symbolique de l'exclusion institutionnelle des territoires

concernés de toute participation à l'édification de leur devenir.

Pour justifier cette manière de faire, on invoque souvent l'inaptitude politique et professionnelle des élus locaux à prendre en charge le développement de leur territoire, suggérant ainsi que l'Etat se trouve acculé à recourir au principe de subsidiarité. Il suffit cependant d'observer les politiques publiques sectorielles et leur effet sur le développement humain, pour se convaincre que la démarche centralisée demeure largement dominante, et que la participation des territoires se réduit souvent à l'acceptation des offres intangibles qui leur sont faites : électrification rurale, eau potable, assainissement...etc. La crise de l'urbanisme, comme l'échec répété des politiques d'équipement rural, en fournissent une illustration constante.

Les obstacles qui se dressent contre l'aménagement du territoire ne sont pas différents de ceux que connaissant la décentralisation et la régionalisation. A maintes reprises, ils ont été au centre des projets de réforme administrative et politique. Durant les années 70, comme au cours de la dernière décennie, un travail en profondeur a été accompli en la matière et a permis de disposer d'une somme impressionnante de diagnostics territoriaux, de propositions institutionnelles et d'orientations stratégiques pour le développement durable du pays, mais leur aboutissement institutionnel et politique a toujours fait défaut.

### L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, UN OUTIL À REPREDRE AU SÉRIEUX

Sans doute, une bonne partie des données ainsi accumulées alimentent des politiques et des programmes



sectoriels. Mais de tels emprunts ne peuvent suppléer l'absence d'une politique d'aménagement du territoire, dont l'intérêt primordial réside dans les concertations ouvertes

sont menées actuellement. Dans le contexte de la compétition économique ouverte, l'aménagement du territoire demeure un instrument indispensable à la définition des

## EVALUER LE POTENTIEL DU TERRITOIRE POUR MIEUX APPRÉHENDER SA VOCATION

qu'elle autorise, dans l'intégration des politiques sectorielles et surtout dans leur territorialisation, aux fins de poursuivre un développement durable. Une partie des mesures préconisées par le projet de schéma national d'aménagement du territoire a ainsi trouvé sa place dans le rapport du Cinquanteaire ou dans des programmes récents d'équipement public. Mais à l'inverse, les recommandations du SNAT relatives à l'urbanisation, et notamment aux villes nouvelles, ainsi que les alertes qu'il lance en matière d'eau ou de protection du littoral, sont aux antipodes des politiques publiques qui

vocations territoriales et à leur consolidation dans une perspective de développement durable. Il participe forcément de la gouvernance publique, dans la mesure où son fondement est constitué par un diagnostic parfaitement éclairé à la fois par les données territoriales et par les options retenues au niveau du pouvoir central. On devrait en déduire que l'aptitude des territoires à constituer une voie de sortie de la crise se mesure à la maîtrise qu'ils ont des activités économiques qui se déroulent chez eux et à la marge de participation qu'ils ont dans la définition et la production de leur avenir. ■

# LA RÉGION, UN LEVIER À RENFORCER

Par Aziz Akhannouch,  
Ministre et président de la région Souss-Massa-Draâ

**E**n marge de la crise économique, le territoire se positionne comme un enjeu central : une crise est plus fortement ressentie à Casablanca ou Rabat que dans les territoires où elle est atténuée par une économie locale diversifiée par l'existence de niches. Dans le Souss-Massa-Draâ par exemple, nous avons tenu à tirer profit au maximum des potentialités de la région : agriculture, produits du terroir, tourisme, pêche... en ciblant des marchés divers, nationaux ou bien orientés export. Par ailleurs, si le projet de Tanger Med voit sa deuxième tranche reportée, ce n'est pas un signe de défaillance du territoire tangérois, c'est dû à un contexte international morose pour les transports. Nous sommes là dans le wait and see. A l'opposé, «l'échec» de la mise en œuvre de la station balnéaire de Taghazout est dû à une défaillance d'opérateurs et de management du projet. Toutefois, la région du Souss dispose de plus d'un atout.

Autrement dit, si la région peut être une alternative en temps de crise, elle a vocation à devenir le maillon le plus adapté au développement du pays, car c'est à l'intérieur des territoires que se crée de la valeur. Cependant, l'implication des régions ne peut se faire sans préalables. Conditions sine qua non : avoir une vision stratégique claire, des projets concrets adaptés par et pour les régions, et repenser le rôle de celles-ci comme partenaires. Chacune devra se positionner

pour améliorer son attractivité et créer un effet d'émulation, de stimulation d'une dynamique territoriale.

## VERS UNE SYNERGIE

Le territoire est l'un des principaux catalyseurs de développement du pays. Toutefois, il existe parfois des déficits en matière de ressources humaines à même d'accompagner cette ambition, tant au niveau national qu'au niveau régional. La région du Souss, par exemple, ne dispose pas de CHU ou de programme important sur le plan financier. Pour pallier le déficit en ressources humaines, nous avons mis en place au niveau régional des structures organisationnelles et techniques pérennes, chargées du suivi et du pilotage des projets de développement initiés au sein de la région. Nous avons aussi lancé le Program Management Office - une task force pour assurer un pilotage continu des projets stratégiques de développement régional-, et créé des fonds d'investissement en partenariat avec des institutionnels<sup>1</sup>.

Pourtant, comme président de région, j'ai l'impression que la priorité est accordée aux municipalités, car c'est la logique de l'urgence qui prévaut. Or, l'échelon de la région est également important : c'est là qu'une réelle impulsion au développement peut être donnée. Je suis donc pour l'application des textes

qui valorisent les conseils régionaux. Les domaines de compétence des régions y sont importants, mais les rôles doivent être clarifiés. Car, en matière de développement, les agences régionales, quand elles existent, risquent d'empiéter sur la région en tant que structure élue. Il faut laisser le wali assumer ses attributions en la matière, au côté des élus. Tout dépend de lui. S'il a la maturité pour faire avancer l'organe élu, on avance. En tout cas, il doit tirer vers le haut les qualités du conseil élu : une proximité entre les deux et même une connivence dans l'intérêt du territoire ne seraient pas inutiles.

Sur l'avenir des régions, la solution ne peut être qu'institutionnelle. Au bout de douze ans de régionalisation, l'heure est au bilan. La gouvernance de la région est à redéfinir. Plus de pouvoir au président, plus de contrôle au wali. Pendant six ans au sein de la Région du Souss-Massa-Draâ, je n'ai signé aucun marché, ce sont mes vice-présidents qui ont cosigné avec le wali. Pour autant, cela n'a pas empêché le Conseil régional du Souss-Massa-Draâ de jouer son rôle en matière de développement, avec des projets créateurs de valeur. Mais globalement, si les régions doivent être porteuses d'un projet politique, il va falloir leur donner plus de contenu et de prérogatives.

<sup>1</sup> Cf le Fonds de développement régional baptisé Igrane.

# LES NOUVEAUX TERRITOIRES DE L'OCP

LE MAROC DISPOSE DE 50 À 70% DES RÉSERVES MONDIALES DE PHOSPHATE. FORT DE CETTE PROMESSE DE LONGÉVITÉ, LE MAMMOUTH OCP S'EST ENGAGÉ DANS UNE OPÉRATION DE RELOOKING EXTRÊME : DÉGRAISSAGE, DÉCENTRALISATION, FLEXIBILITÉ, BONNE GOUVERNANCE, OUVERTURE, PROXIMITÉ, ENGAGEMENT SOCIÉTAL ET ÉCO-CITOYEN... AVEC TOUJOURS, EN LIGNE DE MIRE, LA CONQUÊTE « DE NOUVEAUX TERRITOIRES ».

Par Amar Drissi,  
Directeur du pôle chimie, OCP

**M**i-2008 au Maroc, s'est passé un événement qui n'a pas fait pas les manchettes des journaux : l'abolition de l'apartheid social à l'OCP. Plus précisément, la nouvelle direction générale de l'OCP, en la personne de son DG, Mostafa Terrab, a décrété la fin du développement séparé : ouvriers, maîtrise pouvaient accéder aux mêmes clubs que les ingénieurs et hors-cadres, sans discrimination. Cette nouvelle, qui n'a fait pratiquement aucun bruit à l'extérieur, mais a eu un retentissement interne considérable, a marqué un tournant symbolique fondamental. Celui-ci signifiait l'émergence d'un nouveau paysage à l'OCP, dessiné autour de valeurs nouvelles : équité, ouverture, proximité, attention aux hommes et mise en avant du capital humain. L'approche territoriale de l'OCP s'inscrit dans cette configuration de transformation, qui en construisant de nouvelles relations entre les hommes, enjambe des décennies passées de



**EN 2006, L'OCP A ENTAMÉ UN  
TOURNANT STRATÉGIQUE, EN  
VUE DE CONSTRUIRE UN VÉRITA-  
BLE LEADERSHIP MONDIAL**

## Les nouveaux territoires de l'OCP

stagnation pour, non sans paradoxe, renouer avec un certain OCP originel: l'OCP glorieux, bâtisseur, celui de l'ambition, de la conquête, de l'ouverture de nouveaux territoires.

### LE NOUVEAU CONTEXTE : VISION, LEVIERS, CHANTIERS

L'OCP a entamé en 2006 un tournant stratégique en vue de construire un vrai leadership mondial. Sa mission d'assurer dans le temps la meilleure valorisation du phosphate, dans le respect de ses responsabilités sociétales et environnementales, s'appuie sur un axe fort : privilégier la création de valeur et de marge plutôt qu'uniquement celle de volume.

Des jalons importants ont déjà été franchis et de nombreux chantiers ont été ouverts :

- externalisation de la Caisse interne de retraite (28 sur 36 milliards de dirhams)<sup>1</sup>
- passage au statut de société anonyme (promulgation de la loi n° 46-07 le 26 février 2008)
- lancement de projets stratégiques : ouverture d'une nouvelle mine, d'une unité de bénéficiation, pipe, port, centrale électrique, dessalement d'eau de mer
- lancement d'un ambitieux projet de transformation industrielle visant l'établissement d'une flexibilité opérationnelle à travers optimisation et refonte radicale du design des processus, amélioration des rendements, changement des pratiques de maintenance, gestion proactive de l'eau et de l'énergie, le tout dans la perspective d'une intégration accrue de la chaîne de valeur mine-chimie (supply-chain management)
- restructuration des services centraux début 2009 à l'occasion d'une

proposition de DVD (plan de départ volontaire) extrêmement généreux et auquel a souscrit massivement une bonne partie du personnel du siège de Casablanca.

### UNE RÉVOLUTION À L'OCP : LA DÉCENTRALISATION

La décision de décentraliser remonte à 2006, mais sa mise en œuvre effective s'est réellement déployée à partir de 2008. L'objectif est de repositionner les services centraux sur la stratégie, les politiques générales et le contrôle d'une part, et de renforcer les pôles et les sites dans leur rôle de mise en œuvre opérationnelle d'autre part, avec à la clef plus d'autonomie, de responsabilité et d'attractivité pour les sites industriels. Il s'agira également de créer de nouveaux sièges autonomes au niveau de chaque site important (Khouribga, Benguérir, Boucraâ, Safi, El Jadida...) dans le cadre du pilotage et l'animation des pôles mine et chimie. La mise à niveau juridique de Maroc-Phosphore (pôle chimie de l'OCP) s'inscrit dans cette nouvelle gouvernance opérationnelle. A cet égard, mars 2009 a constitué un moment historique puisque, pour la première fois, le Conseil d'administration de MP s'est tenu sur le site de Safi.

L'OCP s'est donné les moyens de sa politique, en dotant les pôles de ressources leur permettant d'assumer pleinement leurs responsabilités nouvelles : construction de leurs propres fonctions opérationnelles et de support au niveau des achats, de la finance, de l'audit et de la R&D, renforcement des ressources humaines. En mai 2009, pour la première fois, le recrutement de nouveaux directeurs s'est fait directement sur le site de Jorf Lasfar. Le raccourcissement et la transversalisation des processus de décision de manière à supprimer les

cloisonnements en silos, participent de cette volonté de muscler la décentralisation.

Ce tournant de la décentralisation managériale ne s'est pas fait sans résistances, en particulier au niveau du siège. Certains en ont craint une transparence accrue, d'autres y ont vu une perte de leur pouvoir, sans oublier le syndrome de Stockholm où l'on voit parfois ceux-là même qui ont souffert d'une situation, appeler à son rétablissement par crainte de l'inconnu ou par peur de la responsabilisation.

### UNE POLITIQUE DE CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

L'OCP a pour la première fois énoncé et mis noir sur blanc une série de politiques dont, en 2009,



une "politique de contribution au développement régional" axée sur un certain nombre de principes et d'engagements forts: assumer un rôle d'acteur socio-économique, comme développeur d'infrastructures et de catalyseur du tissu économique local (PME et sous-traitance), accompagner la mise à niveau des institutions de formation des régions, dynamiser la mise en réseau public/privé, le tout en favorisant le partenariat avec les collectivités, l'implication des parties prenantes anciennes et nouvelles (autorités locales, administrations centrales et élus, opérateurs économiques, ONG et organismes internationaux), avec une démarche d'entreprise citoyenne, engagée dans une perspective de développement durable.

Pour être pleinement appréciée, cette nouvelle politique doit être remise en perspective. Historiquement, à l'instar de nombreuses entreprises minières, l'OCP a dû créer et prendre en charge un certain nombre de services pour attirer et garder son personnel, en particulier dans des zones enclavées : services sociaux, médicaux, construction de logements ... Les villes de Khouribga, Youssoufia, Benguérir constituent autant de "OCP cities" où l'entreprise a construit les infrastructures de base, autour desquelles nombre de services et de commerces divers se sont agglutinés. Si, dans un passé de plus en plus lointain, nombre de ses services sociaux et récréatifs ont fait la fierté de l'OCP, aujourd'hui beaucoup ont vieilli, voire décroché au fil de cette «parenthèse noire» de pratiquement trois décennies (de 1975 à 2006) qui ont vu se déliter moyens et volonté, aboutissant à un OCP sur-bureaucratisé, surendetté, exsangue et à bout de souffle. Certes, il est vrai que ces mêmes villes ont vu se développer une certaine infrastructure publique et privée qui a commencé aujourd'hui à prendre le relais. Si la construction de logements

## LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCENTRALISATION DE L'OCP S'EST EFFECTUÉE EN 2008



a pratiquement cessé autour des années 73, il n'empêche que l'OCP a continué de subventionner tous azimuts une myriade d'activités: subvention aux communes, aux municipalités, financement de routes, don de terrains pour des écoles, des administrations, des tribunaux, financement par exemple de la grande avenue de Safi, sans compter, bien sûr, le financement des clubs de football, l'OCK de Khouribga et le DHJ d'El Jadida. Cette contribution au développement national et régional apparaît émiettée, éclatée. Manquant d'un outil central, d'un réceptacle qui rassemble et concentre, elle s'éparpille à travers des canaux divers, directs ou indirects : investissements

Capex, subventions, sponsoring, dons de foncier..., ce qui rend difficile d'en avoir une vue d'ensemble qui soit exhaustive et permette d'en mesurer l'impact et de la mettre en valeur. Pour la première fois, cette année, dans le cadre de son nouveau statut de SA et en vue d'éclairer l'actionnaire public sur l'ampleur de sa contribution, l'OCP a procédé à un recensement systématique de ses diverses actions et interventions dans ses régions, et ceci dans le cadre de la formalisation du nouveau Contrat-Programme avec l'Etat. Une telle mesure permettra de faire un bilan effectif et d'apprécier à sa juste mesure un effort qui, aujourd'hui, se retrouve dilué, voire invisible. Parallèlement, la mise



## Les nouveaux territoires de l'OCP

sur pied prochaine d'une Fondation permettra aussi de centraliser et de mieux faire/et faire valoir les innombrables actions citoyennes<sup>2</sup> de l'OCP dans les régions où sont localisés ses sites industriels, qu'ils soient miniers ou chimiques.

### LES NOUVEAUX ENJEUX TERRITORIAUX

Outre les diverses actions historiques et ponctuelles qu'on vient de citer et qui se poursuivent, quatre nouvelles configurations sont en train d'émerger, qui, chacune à sa manière, contribuent à donner une forme plus ramassée et plus structurée à l'action de l'OCP au niveau des régions.

### LE CONCEPT DE "VILLE VERTE" DE BENGUÉRIR

Il s'agit de la création d'une ville nouvelle sur 400 HA d'un investissement de 2000 millions de dirhams. L'objectif ici est de créer des habitations, des infrastructures de base, en particulier éducatives (à forte valeur ajoutée, tel un lycée d'excellence), récréatives, touristiques, sociales (maison de retraite) avec une attention portée à l'environnement, à l'énergie et à l'eau. Sans oublier des zones d'activité économique, sous la forme d'aménagement de zones industrielles et d'incubateurs d'entreprises (vocation agro-alimentaire, élevage avec entre autres le fameux sardi, cactus...) dans une région située à peine à 60 km de Marrakech. L'important ici est que l'Etat joue pleinement son rôle et que, si l'OCP peut toujours s'engager

avec du foncier, on distingue bien les trois dimensions entre lesquelles l'entreprise sera amenée à tracer une ligne de séparation nette même si, dans le passé, ces rôles ont pu être confondus : aménageur, développeur et/ou exploitant, sans oublier la finalisation en cours du concept institutionnel, aujourd'hui régi par une convention entre l'OCP, la CGI et Rhamna.

L'important ici reste d'éviter un piège courant, celui d'une ville nouvelle uniquement pour les riches, mais de



viser au contraire la création d'une ville économiquement viable, ouverte, adossée à une diversité sociale et qui permette de capitaliser sur un schéma reproductible, exportable ailleurs.

### LE CONCEPT DE "MINE VERTE" À KHOURIBGA

Il s'agit de la réhabilitation de terrains miniers, d'une valeur de 1300 millions

de dirhams, avec comme objectifs, entre autres : un musée, un golfe sur sable, un circuit formule 1, sans oublier l'assainissement des eaux usées ; un investissement qui prendra d'autant plus de valeur que, faut-il le rappeler, l'autoroute qui sera finalisée en 2012, mettra la région à une heure de Casablanca.

### LE PROJET JPH (JORF LASFAR HUB)

Il s'agit de la création d'une plateforme de la chimie des phosphates de classe internationale, prévoyant la création de 10 nouvelles unités chimiques, semblables à Maroc-Phosphore III et IV. Sur les dix opérations prévues d'ici 2020, une ou deux se concrétiseront durant 2009, par le biais d'un processus de soumission spécifique. Des entités corporatives spécifiques seront créées pour mutualiser un certain nombre de services, opérer la gestion du stockage de gypse et faire bénéficier les opérateurs présents de nombre de services de logistique et de stockage communs. Une quinzaine de candidats, ont déjà manifesté leur vif intérêt pour ce type de partenariat. La mise en place de cette plate-forme favorisera l'éclosion de pôles de recherche, de formation et de récréation qui changeront radicalement le visage de la ville d'El Jadida

### LA ZONE INDUSTRIELLE DE SAFI

L'installation d'une centrale électrique ONE (sur un terrain OCP), la mise en place de deux IDE, la création d'un nouveau port en face des installations chimiques de Maroc-Phosphore I et II,

feront partie des activités développées sur la nouvelle zone industrielle de l'OCP à Safi. L'aménagement de cette zone permettra de libérer le port de Safi de toutes les activités industrielles et de mettre fin aux nuisances qui en découlaient (libération déjà entamée fin 2006 avec l'arrêt de tout transport d'ammoniac par un pipe qui traversait la ville de Safi).

## ENGAGEMENTS ET POLITIQUES DE VOISINAGE

Historiquement, le Groupe OCP a toujours apporté son soutien à

Dans la continuité de cet engagement, l'OCP a l'ambition de s'impliquer plus encore dans les partenariats de grande envergure sur le plan national, régional mais aussi au niveau de l'Afrique. Le groupe apporte un appui au Plan Maroc Vert, en soutenant les projets d'agrégation et en dynamisant le secteur des engrais (voir la dernière participation de l'OCP au SIAM de Meknès). Dans cette optique, un fonds d'investissement est d'ailleurs en cours de concrétisation. De même, des partenariats novateurs avec des institutions locales sont en gestation : une réflexion est ainsi

en cours sur la mise en place de formations innovantes (en alternance) d'ingénieurs et de techniciens, avec l'Université Chouaib Doukkali à El Jadida. ■

1 En contraste avec une période précédant 2007 où les fonds propres étaient négatifs et la dette sociale non comptabilisée dans les comptes !

2 Exemples de ce genre d'actions un peu hétéroclites : aménagement de jardins publics, participation à l'opération plages propres, subvention accordée au club DHJ, participation à l'amélioration des équipements sociaux des établissements pénitenciers (commune urbaine d'Al Jadida). Fourniture d'eau potable au douar Ouled Zaid à l'aide d'une borne fontaine, creusement d'un puits en faveur du douar Chkhalba, octroi de 350 paniers à l'occasion du ramadan, aménagement de pistes dans les communes de Sidi Abed et Ouled Hocine pour désenclaver les populations, octroi de prix d'encouragement à l'occasion des moussems (communes rurales de Sidi Abed, Ouled Hcine, et My Abdellah) etc...

3 Ainsi le soufre est passé de 190 \$ au premier semestre 2008 à 790 \$ au deuxième semestre 2008. Tandis que l'ammoniac est passé de 360 \$ à 900\$ pour la même période.

4 Mediterra : repenser le développement rural en Méditerranée 2009, Sciences PO Presses, p369

# IL FAUT ÉVITER LE PIÈGE DE LA VILLE NOUVELLE SEULEMENT POUR LES RICHES



l'agriculture marocaine en cédant à prix coûtant ses engrais. En 2008, afin de protéger l'agriculteur de la flambée des prix des intrants<sup>3</sup>, l'OCP a vendu les engrais à des prix inférieurs au prix du marché encourageant ainsi une perte de 700 MDH et un manque à gagner évalué à près de 2,6 milliards de dirhams. L'OCP a ouvert aussi la distribution à la Sonacos pour dynamiser le marché.

## Conclusions et perspectives

Les activités décrites ci-dessus, s'enracinant dans du concret et du symbolique à la fois, ne sont pas figées dans une dogmatique : ce sont des chantiers, des pratiques en gestation qui participent à la fois d'une réflexion en cours et d'un pragmatisme qui entend prouver le mouvement en marchant.

Dans le cadre de ce processus de mise en œuvre de la vision d'un OCP nouveau, 2009 a marqué un tournant historique : la fin de la dictature du siège sur les sites de production miniers et chimiques localisés dans les régions. Le micro-management des instances centrales a été banni dans le cadre d'un double mouvement de renforcement de la dimension stratégique et politique des instances centrales et d'une responsabilisation accrue des pôles et sites de production.

Et ceci dans le cadre d'un pilotage volontariste et pragmatique qui articule et intègre de multiples dimensions :

- Mettre en place un management de proximité dont la raison d'être est de régler les problèmes des gens
- Favoriser la biodiversité des ressources humaines
- Encourager l'initiative et la prise de risques calculée
- Donner du sens et de l'ambition à l'action
- Induire un changement de comportements et de pratiques (et pas seulement l'élaboration de plans d'action)
- Articuler le global, le national et le local

L'engagement de l'OCP dans les régions participe d'une nouvelle posture en rupture avec certains archaïsmes historiques, certaines pesanteurs coloniales, voire néocoloniales. Ce chemin vers la décentralisation, nécessairement multiforme, nécessite d'accompagner les acteurs dans l'apprentissage de l'action collective, de promouvoir un leadership local, de renforcer les capacités d'action des populations locales, de raffermir le capital humain et la formation sous toutes ses formes. Le but n'est plus de faire de l'assistance plus ou moins paternaliste comme dans le passé mais d'ouvrir le champ des initiatives, de créer des espaces régionaux de solidarités et d'engagements, de construire un projet d'intelligence collective, auquel participe de manière intime l'indispensable réinvention de l'OCP.

# CES ENTREPRISES QUI SE TERRITORIALISENT

Synthèse Adil Mezouaghi

CESEM - HEM

La territorialisation de l'économie, qu'elle soit descendante ou intégrée, ne saurait constituer un levier de développement sans impliquer acteurs centraux et acteurs locaux, décideurs publics et opérateurs privés, afin de permettre à toute politique territoriale d'associer des intérêts et des expertises différents. A ce titre, des entreprises agissent aux côtés de l'État, mais aussi des régions, afin de promouvoir l'atout territoire.

## MEDZ, LE DÉVELOPPEUR

Du temps des ajustements structurels prônés par les institutions financières internationales, toutes les politiques économiques ont été basées sur la neutralité de l'incitation. Pas de politiques sectorielles, mais tout juste l'amélioration de l'environnement de compétitivité pour drainer les investissements vers les secteurs les plus compétitifs. Ces investissements se sont alors naturellement dirigés vers le low cost, en ignorant le territoire. A la fin de ce modèle et pour accompagner la stratégie territoriale, la CDG a créé une filiale, MEDZ, dans le but de créer des pôles de compétitivité régionaux.

Dans un premier temps, MEDZ accompagne les politiques sectorielles avec une déclinaison territoriale nuancée des politiques nationales : cela dépend de la capacité des territoires à s'impliquer et

à participer à la conception de politiques sectorielles régionales. Ensuite, si elle intervient sur le foncier : Medz est convaincue qu'il faut remplir l'ensemble des facteurs de compétitivité. Il s'agit d'une réflexion intégrée et globale. L'offre Maroc dans un secteur donné est à valoriser : infrastructures, incitations fiscales, formation des ressources humaines et accompagnement des porteurs de projets. Qu'il s'agisse de l'offshoring, de l'industrie lourde, de l'halieutique, ou de l'énergie, MEDZ donne à chaque territoire une chance en rapport avec ses atouts. Et son intervention ne se limite pas à l'aménagement, elle s'élargit à la conception territoriale et à la conduite du projet de territoire. La philosophie de cette intervention, c'est une analyse des atouts, une implication des autorités et des instances locales. En l'absence de cette dynamique locale, Medz démarre un pôle régional de compétitivité, afin d'insuffler cette dynamique entrepreneuriale locale et de permettre aux acteurs locaux de se prendre en charge.

## LES VERTUS DU PARTENARIAT

Si la stratégie de MEDZ, axée autour des pôles régionaux de compétitivité, est par essence territoriale, son approche, dictée par l'architecture institutionnelle, est partenariale. Autorités et collectivités locales, agences de développement régional, ministère de l'Industrie, de l'Agriculture ou des Finances, et chambres



professionnelles : pour chaque projet territorial, MEDZ agit avec des partenaires différents. A Nador par exemple, la CCI est actionnaire de l'entité qui érigera le parc industriel de Nador. A Agadir, la région est actionnaire de l'Haliopolis. Les agences de développement régional dans le Sud, le Nord et l'Oriental sont également de solides partenaires. Au-delà de l'aménagement, Medz intervient aussi sur le foncier, les services administratifs regroupés autour d'un guichet unique, les services supports, les composantes ressources humaines, logistique, recherche et développement. Ce sont des projets de recherche appliquée qui permettent de réunir des acteurs autour d'une zone aménagée par MEDZ. L'histoire de la voiture économique au Maroc démontre cette capacité à offrir un environnement attractif et des ressources humaines à fort potentiel. D'autres secteurs et d'autres zones géographiques pourraient faire de même.

Ainsi MEDZ accomplit son rôle de développeur avec une philosophie propre: servir les ambitions des collectivités locales, concevoir des concepts territoriaux novateurs, enclencher une dynamique partenariale, et développer des projets structurants et emblématiques.

# lejournal

HEBDOMADAIRE

# LE NEWS

## DU MAROC



LIBRE ET INDÉPENDANT DEPUIS 10 ANS

Briseur de tabous et pionnier d'un journalisme d'investigation au ton nouveau au Maroc, « Le Journal » jette, chaque semaine, un regard neuf et sans concessions sur l'actualité du royaume et de la planète.



# POUR DES TERRITOIRES PLUS ATTRACTIFS

Par Alfredo Valladão  
Professeur, Sciences-Po, Paris

**L**a formidable croissance de l'économie mondiale dans les dix années précédant la crise était fondée sur deux piliers: l'appétit – et l'endettement – des consommateurs américains et une masse d'investissements dans les chaînes de production de valeur transnationales. En fragmentant les processus de fabrication de valeur, les entreprises mondialisées ont alimenté la croissance de la demande globale, grâce à l'offre de produits globaux à des prix de plus en plus abordables : la Chine est devenue l'«atelier du monde», l'Inde l'un des principaux centres de télétravail de la planète, l'américain Wal-Mart, le géant mondial de la distribution et un nombre croissant de pays ont pu trouver des niches productives, au sein de ces immenses chaînes de valeur globales.

A moins de se résigner à avoir des taux de croissance faibles qui condamneraient une bonne partie de l'humanité à rester misérable, le retour vers des économies moins interdépendantes est difficilement envisageable. Mais il faudra tout de même affronter les dures conséquences de la crise financière: le flot de crédits disponibles et bon marché s'est asséché, probablement pour assez longtemps.

Le marché nord-américain n'a plus les moyens de jouer, seul, le rôle de consommateur en dernière instance. Les grands pays, qui ont bénéficié du modèle exportateur, vont aussi devoir développer sérieusement leurs propres marchés de consommation intérieure. Quant aux investissements productifs, ils ne jouissent plus des facilités de crédit qui leur permettaient de se déployer tous azimuts au gré des intuitions et paris des entreprises, et des incitations ponctuelles de tel ou tel gouvernement. Il sera de plus en plus nécessaire d'augmenter la prévisibilité des investissements en cherchant des garanties d'accès aux nouveaux marchés consommateurs, en localisant chaque élément de la chaîne productive là où conditions géographiques, qualité de la main d'œuvre, infrastructures disponibles, régimes réglementaires et fiscaux, sécurité, sont les plus adéquats.

Moins d'argent disponible signifie plus de rationalité et de concertation dans la mise en place de systèmes de production/consommation plus soutenables, surtout quand la solution envisagée pour la sortie de crise est une économie mondiale écologique, impliquant de forts investissements dans les nouvelles technologies,

le changement des matrices énergétiques et le développement de processus de production propres. Dans cette optique, la gestion des territoires, aussi bien par la puissance publique que par les acteurs privés, acquiert une dimension stratégique. Il ne s'agit évidemment pas de revenir aux vieilles recettes éculées de la politique industrielle. L'effort dorénavant, sera de créer les conditions économiques, sociales, politiques et humaines, pour qu'un territoire donné puisse attirer telle ou telle phase de telle ou telle chaîne de valeur globale, permettant ainsi de maximiser la production de valeur ajoutée la plus adaptée aux atouts de ce territoire : une démarche qui nécessitera d'importants niveaux de concertation entre administrations publiques, entreprises et acteurs sociaux territoriaux – de même qu'avec les partenaires étrangers. Et ce, autant dans les pays industrialisés que dans ceux en développement. Les grandes économies, bien sûr, seront toujours plus diversifiées et mieux avantagées que les plus petites et les plus pauvres. Mais aujourd'hui, les stratégies visant à valoriser des territoires pour trouver des niches dans les processus de production globalisés s'imposent à tous. ■