

FINANCEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES

par

Fathallah OUALALOU

C'est un problème auquel les Marocains, - aussi bien au niveau du pouvoir politique, qu'au niveau des forces politiques, associations et syndicats - n'ont pas donné assez d'importance. Au point où tous les plans au Maroc ont été conçus sur un plan national ; et même si depuis dix ans on parle de régionalisation, il s'agit en fait de déconcentration de plans. On n'a jamais parlé effectivement de donner les moyens aux collectivités locales, c'est-à-dire aux pouvoirs locaux pour pouvoir répondre aux besoins de la population.

C'est un problème d'un grand intérêt en ce sens que si on essaie d'accorder de l'importance aux collectivités locales, cela veut dire accorder de l'importance à des besoins collectifs sociaux, essentiellement les besoins liés au logement. C'est aussi commencer à poser le problème de l'avenir, principalement de la planification à partir des besoins des habitants et non à partir d'autres valeurs, généralement microéconomiques ou politiques. Jusqu'à présent, les plans marocains, comme dans d'autres pays qui ont suivi le même type de planification, ont opté pour une démarche qui liait la planification à des valeurs macro-économiques. Bien sûr, on peut toujours constater, mais jamais aucun plan ne s'est fondé sur une démarche qui se base principalement sur les besoins.

L'autre intérêt de la gestion est, qu'on le veuille ou non, que les collectivités locales sont appelées à intervenir au niveau de la conception des projets d'urbanisme, et surtout, ce qui me semble le plus grave, le ministère de l'urbanisme s'attaque à un plan d'urba-

nisme qu'il abandonne souvent aux collectivités locales. Le projet qui pourrait être intéressant en lui-même s'appauvrit à cause des moyens financiers des collectivités locales.

On peut dire qu'aussi bien au niveau de la conception qu'au niveau de la pratique, les collectivités locales au Maroc ont été marginalisées au plan financier, ainsi qu'au niveau de l'encadrement humain. Un exemple : la moyenne d'âge des cadres qui travaillent dans l'administration est de 25/30 ans. Pour les collectivités locales, cet âge varie entre 45 et 65 ans.

Donc marginalisation au niveau de l'encadrement, au niveau financier, et principalement sur le plan politique. On considère que les collectivités locales doivent s'intéresser aux problèmes secondaires : la voirie, les ordures, la distribution des eaux. C'est parce qu'on considère ces problèmes comme secondaires au niveau étatique ; ensuite il est dit que les collectivités locales n'ont pas de point de vue au niveau des plans devant étoffer l'épanouissement culturel et socio-économique de la population. En conséquence, leurs problèmes sont considérés comme très secondaires ; par ailleurs on leur interdit à cause des moyens de s'intéresser aux problèmes principaux. Qui doit s'intéresser à ces problèmes ? C'est l'Etat avec un grand E, politique et technocratique.

Au niveau de la situation de la technique financière, le Maroc a copié la France : le budget communal est divisé en deux parties, une appelée "primitive", l'autre appelée additionnelle, ou plus exactement "extraordinaire". Primitive veut dire principalement le fonctionnement : paiement des fonctionnaires, la dette et le petit matériel. Et là les ressources accordées aux collectivités locales servaient essentiellement à combler les besoins de ces budgets primitifs. On attendait alors le mois de juin pour se demander si la collectivité locale allait ou non avoir un excédent, ou une subvention de l'Etat central. C'est dans le cas favorable que la collectivité pouvait se permettre le luxe de préparer un budget d'investissement, ou le budget extraordinaire, qui était donc considéré comme un budget secondaire, pas nécessaire. C'est à la fin de l'année, à partir des moyens qui pouvaient exister ou non, que les choses étaient envisagées. A titre d'exemple, actuellement, il y a au Maroc à peu près deux communes municipales excédentaires : Aïn Diab (la plus riche du Maroc) et Béni Mellal. Tout le reste des communes rurales marocaines est déficitaire.

Il y a un nouveau texte, de l'année dernière qui considère que les communes deviennent comme l'Etat, c'est-à-dire qu'elles doivent

préparer des budgets prévisionnels, aussi bien au niveau du fonctionnement, que de l'équipement, et ce avant la fin de l'année. Il y a bien sûr une exception pour l'année 1976, en raison des élections municipales qui n'ont eu lieu qu'en Novembre. Disons que pour 1978, les communes avaient théoriquement le droit de préparer les deux budgets : celui du fonctionnement classique et celui de l'équipement. Au niveau de ce dernier, se voyant sans excédent, donc sans financement, la commune se trouve devant deux attitudes : ou bien pas de budget d'équipement, et c'est le sort de 99 % des cas, ou bien on leur dit, au niveau des finances, de ne pas préparer de budget d'équipement. Ceci en fait pour des considérations financières. Quelques communes ont osé le faire, mais nous ne savons pas si elles pourront réaliser leurs vœux. Sur le plan du financement, je voudrais proposer deux questions à la réflexion, concernant principalement le budget d'équipement ; il y a une tendance qui est actuellement encouragée par les bureaux d'études d'une part, et souvent par certains architectes d'autre part, principalement dans le secteur privé qui pousse à ce que l'équipement devienne de plus en plus capitalistique, utilisant de gros capitaux. Ceci amène nécessairement à un accroissement des besoins, et pose des problèmes pour les collectivités locales pour deux raisons :

- D'abord, les collectivités locales sont la seule entité au Maroc qui pourrait s'intéresser à des problèmes d'investissement en accordant ou en mettant en relief l'élément travail au lieu de l'élément capital, car les collectivités locales sont liées aux besoins des populations, parce qu'elles sont liées à des besoins traditionnels et autres, mais aussi par qu'en matière d'encadrement administratif elles n'ont pas de cadres - architectes et ingénieurs. En conséquence, les collectivités locales sont appelées à privilégier l'élément travail. Mais la technologie moderne veut utiliser souvent consciemment ou inconsciemment non pas nos architectes, mais des étrangers et autres qui privilégient l'élément capitalistique, alors que nous préparons un plan dans lequel il est question de résoudre le chômage.

- Ensuite, on constate qu'il y a une imitation de l'administration centrale, et on essaie de surestimer les enveloppes en matière de marchés, et là aussi il y a la responsabilité des cadres, en matière d'honoraires, etc...

Ce qui est grave, c'est que, si on dilapide les moyens financiers des collectivités locales, cela touche principalement les contribuables des villes et de la campagne, directement touchés, alors qu'au niveau du budget de l'Etat, il y a d'autres moyens de financement en dehors de l'Etat, il y a d'autres moyens de financement en dehors de la

1. Les subventions d'équilibre, c'est-à-dire du budget et d'équipement qui doivent être obligatoires. Mais le ministère de l'Intérieur a demandé par circulaire aux communes de diminuer de 10 % les dépenses de fonctionnement.
2. La subvention d'équilibre : les communes doivent savoir qu'elles ne sont pas sûres des ressources. De ce fait elles ne préparent pas de budget. On connaît en plus les retards dans l'exécution qui vont jusqu'à 4 ans : manque de cadres, défaillances provenant de la tutelle administrative et financière, etc... Il faut que les négociations se fassent entre les communes et l'Etat, et non entre les gouverneurs et le ministère des Finances.

Au niveau du Maroc, la déconcentration est beaucoup plus dangereuse que la centralisation, car la première implique que les ministères cèdent un certain nombre de pouvoirs accordés aux gouverneurs principalement. Or le face à face population - gouverneur est plus dangereux que le face à face Etat central-population. L'Etat central est par moments un Etat technocratique qui peut comprendre des choses. Le face à face politique à un niveau local est dangereux, surtout si on essaie de connaître et d'étudier la sociologie des pouvoirs locaux.

Si on voulait établir une certaine hiérarchie, il y a plus grave au Maroc. La solution serait celle qui tend vers la démocratisation des rapports, c'est-à-dire la décentralisation. Il faudrait aussi que les ministères interviennent directement dans des projets à caractère communal, et non pas comme actuellement et selon une optique liée à leur propre ministère.

Un autre aspect de la gestion, celui des prêts : ils sont accordés à partir de motivations essentiellement micro-économiques. Or les communes interviennent dans un cadre purement social, et non comme le FEC qui réfléchit comme n'importe quelle banque. Ceci nécessite un changement dans la perspective du FEC. A titre d'exemple, il existe un code des investissements, et l'Etat accorde des facilités fiscales pour le privé, mais il n'y a aucune ristourne pour les communes. Un autre exemple : les Habous. Il y a un manque au niveau des réserves foncières, et la procédure d'expropriation est très lente. Les Habous ne sont pas liés aux communes. A Meknès par exemple les trois quarts des terrains appartiennent aux Habous et Domaines.

Par ailleurs les communes sont surimposées : elles paient souvent à l'Etat, alors qu'aucun ministère ne paie à la commune : eau, électricité, etc. Nous vivons une sorte d'hypocrisie financière.

Un autre problème qui peut concerner les délégations d'urbanisme : il n'y a aucune coordination entre le travail de la délégation et les travaux de la commune sur le plan urbanistique. Notamment il n'y a aucun lien total et continu. Exemple : quand le ministère de l'urbanisme construit un quartier dans le bidonville, il ne termine souvent pas ses investissements en matière d'assainissement, d'éclairage et de voirie. Il ne cède pas non plus juridiquement le quartier à la municipalité. Cela touche actuellement 200.000 habitants à Yacoub el Mansour et Youssoufia à Rabat. La municipalité n'intervient pas, faute de moyens ; d'autant plus que sur le plan juridique le quartier n'a pas encore été cédé à la municipalité.

De leur côté, les habitants ne connaissent pas ce problème juridique. Ils ont un élu auquel ils demandent des comptes. Ils ne savent pas non plus que le ministère de l'Urbanisme doit investir pour la seule ville de Rabat, quelques 20 milliards de centimes, pour résoudre un certain nombre de défaillances d'investissements depuis 1952.

C'est au niveau des collectivités locales qu'on découvre les problèmes du Maroc. Et pour les cadres, c'est à ce niveau qu'ils peuvent s'épanouir et créer un dialogue entre leurs connaissances théoriques et la réalité du pays.