

**« Le budget des municipalités
et le coût de la croissance urbaine »
de M. Hollard (*)**

En 1960, les municipalités regroupaient un total de 2.845.304 habitants, soit 83 % de la population comptée comme urbaine par le recensement de 1960.

Au point de vue financier, le poids des municipalités est également prépondérant dans l'ensemble des communes urbaines ainsi qu'en témoigne le tableau suivant :

Ressources des collectivités locales en 1966 (en DH)

Pourcentage du total

Provinces	64 116 846	20
Communes rurales	26 266 600	8
Centres autonomes	20 718 453	7
Municipalités	206 682 078	65
Total	317 783 977	100

Source : Ministère des Finances.

Ainsi les municipalités perçoivent, en 1966, 65 % des ressources des collectivités locales, alors qu'elles n'accueillent que le quart de la population totale du Maroc.

Avant d'aborder l'étude des dépenses des municipalités, il est nécessaire de préciser d'une part les rapports administratifs existants entre

(*) Thèse inédite.

l'Etat et les Municipalités, et d'autre part les sources de financement des municipalités ainsi que la nature des dépenses qui sont à leur charge.

SURVEILLANCE ETROITE DE L'ETAT SUR LES MUNICIPALITES

« Les Communes urbaines ou rurales sont des collectivités territoriales de droit public dotées de la personnalité civile et de l'autonomie financière » (Art. 1 du dahir relatif à l'organisation communale). La commune est gérée par un conseil élu au suffrage universel ; ce conseil élit un président et des adjoints. Le Président représente la commune en justice, exécute le budget, établit les comptes administratifs (Art. 36).

Mais plus important que celui du Président du Conseil Communal est le rôle des fonctionnaires d'autorité : *Pacha* (Municipalité), *caïd* (Communes rurales et centres autonomes) ou *Gouverneur* (Municipalités situées dans l'une des Préfectures de Rabat ou Casablanca). Le Pacha assume en fait la direction de la gestion des municipalités. La loi lui reconnaît d'ailleurs un large pouvoir de surveillance et de contrôle sur les affaires municipales. Le Pacha assiste aux séances du conseil (Art. 11), de même que les fonctionnaires convoqués par lui ou par le président du conseil communal (Art. 12).

A l'omniprésence de l'administration représentée par le Pacha et ses services, s'ajoute une autre limitation à l'autonomie des municipalités : celle de la tutelle du Ministère de l'Intérieur. En effet, l'article 20 du dahir sur l'organisation communale stipule que la quasi-totalité des délibérations ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité administrative supérieure.

Le Conseil Communal jouit donc d'une autonomie toute relative.

LES RESSOURCES ET DEPENSES DES MUNICIPALITES

Comme les dépenses, les recettes des municipalités sont regroupées en catégories distinctes selon qu'elles sont « ordinaires », « extraordinaires », « supplémentaires ».

Du fait que 81 % des recettes ordinaires sont assurées par les produits de la taxe urbaine (29 %), de la taxe d'édilité (18 %) et de la taxe sur les produits et services (34 %), on peut donc donner quelques précisions sur ces trois sources essentielles de recette des municipalités.

La part de T.P.S. attribuée aux collectivités locales devient une subvention et ne constitue plus une ressource propre aux collectivités

locales. Cette évolution ne modifie cependant pas considérablement le pouvoir des municipalités puisque dans l'ancien mode de répartition, la part de la T.P.S. pour les collectivités locales était versée globalement au Ministère de l'Intérieur qui la répartissait entre les diverses collectivités après accord du Ministère des Finances.

Cependant, le changement intervenu donnera probablement un droit de regard plus net au Ministère des Finances sur les collectivités locales qui devront de ce fait justifier leurs dépenses en fonction de critères se rapprochant de plus en plus des critères appliqués aux finances de l'Etat. La période de relative aisance financière des collectivités locales, et notamment des municipalités, risque de ce fait de faire place à une certaine austérité en raison des difficultés que connaissent les finances publiques.

On notera que l'excédent de recettes est souvent relativement important. Par ailleurs, dans de nombreux comptes et budgets municipaux, l'excédent de recettes n'est pas compris dans les recettes supplémentaires, ni dans les recettes totales. Ceci, rendant difficiles les comparaisons d'une municipalité à l'autre, a conduit M. Hollard à ne pas prendre en compte l'excédent de recettes dans le montant des recettes constatées pour mener à bien son étude. C'est la seule manière de pouvoir ajouter ces recettes de plusieurs années sans tomber dans l'erreur de compter plusieurs fois la même recette.

De cette revue des différentes recettes des municipalités, on peut retenir que la richesse des municipalités dépend surtout de deux facteurs : la valeur locative des immeubles (base de la taxe urbaine et de la taxe d'édilité) et la part de la T.P.S. attribuée par le budget de la nation. Par contre, le bas niveau des recettes procurées par la patente ⁽¹⁾ rend les recettes municipales pratiquement indépendantes de la production de biens et de services de la ville.

Contrairement à ce que l'on constate souvent dans d'autres pays, les dépenses pour l'enseignement public, pour les hôpitaux, pour la police urbaine figurent au budget général de l'Etat. En contrepartie, les municipalités versent une contribution au budget de l'Etat sous forme de contingent. Rien ne les empêche cependant de participer aux dépenses dans ces secteurs. Mais l'ampleur des besoins et le man-

(1) Les ressources de la patente prévues en 1966 se montaient à 4 037 578 DH, soit 12 % des ressources ordinaires des 28 municipalités. A Casablanca — ville où sont implantées la majorité des industries marocaines — la patente représente 3 % des recettes ordinaires totales.

que de ressources limitent en général l'intervention des municipalités en dehors des dépenses obligatoires sur travaux d'infrastructure (voirie, réseau d'eau, égouts, éclairage public) qui constituent l'essentiel des dépenses non obligatoires.

EVOLUTION DES BUDGETS MUNICIPAUX DE SIX GRANDES VILLES DE 1958 A 1967

Champ de l'étude et méthode

L'étude cherche à tracer l'évolution des budgets municipaux sur une période suffisamment longue. La période choisie s'étend de 1958 à 1967.

Cette période apparaît suffisamment longue pour éliminer les variations brusques que l'on constate d'une année à l'autre et même pour se faire une opinion sur le sens dans lequel varient les grandeurs caractéristiques retenues.

Le choix de six villes a été effectué en tenant compte des critères suivants :

La catégorie des villes « modernes » est la plus importante et la plus significative de la croissance urbaine actuelle du Maroc. Elle regroupe des villes en fait très différentes les unes et les autres. C'est pourquoi il nous a paru nécessaire de choisir plusieurs villes « modernes » ; Rabat, capitale administrative du Maroc, Kénitra, ville créée par la colonisation française et relativement industrielle, Safi, ancienne ville marocaine mais qui est le siège d'un nombre d'industries alimentaires et d'un complexe, Oujda, capitale du Maroc oriental, ville relativement à l'écart des courants touristiques.

En définitive, les six villes retenues sont les suivantes :

Strate	I :	Casablanca	965 000	habitants en 1960
		Rabat	227 000	» » »
		Kénitra	87 000	» » »
Strate	II :	Safi	81 000	» » »
		Oujda	129 000	» » »
Strate	III :	Marrakech	243 000	» » »

L'objectif de l'étude n'est pas d'établir un tableau de la situation financière. Il est de mesurer, à travers l'étude des budgets municipaux, le volume des dépenses entraînées par la croissance urbaine, et de préciser la nature des besoins que ces dépenses sont destinées à satisfaire.

M. Hollard examine trois catégories de dépenses :

1. les dépenses de voirie et d'infrastructure (égouts, éclairage public, joints d'eau publics)
2. les dépenses de santé
3. les dépenses de lutte contre l'incendie et de sécurité publique.

Pour ces trois catégories de dépenses, on additionne les dépenses :

- de personnel
- de fonctionnement (matériel, entretien...)
- d'équipement.

Enfin, l'objectif étant d'effectuer des comparaisons d'une année à l'autre et d'une ville à l'autre, on se trouve dans la nécessité d'aboutir à des grandeurs permettant une comparaison de l'effort réel effectué pour satisfaire les besoins suscités par la croissance urbaine : tous les résultats sont donc donnés en dirhams constants (1960) par tête. Ceci suppose l'adoption d'un indice délateur : on adopte celui qui sert à l'établissement des comptes en volume de la comptabilité nationale marocaine ; ceci suppose également la connaissance de l'évolution démographique des villes pendant la période : on a retenu les taux de croissance démographique fournis par le Service Central des Statistiques. Cette base statistique paraît insuffisante. Le recensement de 1971 permettra de confirmer ou d'infirmer les projections démographiques qui en résultent. Il semble cependant que le fait que les municipalités recouvrent l'ensemble de l'agglomération rend ces projections moins aléatoires que dans le cas, qui est la règle en France, d'agglomérations comportant un grand nombre de communes, sur lesquelles il devient très difficile de procéder à des interprétations ou des extrapolations.

On constate que certaines municipalités passent en quelques années (en moyenne deux ans) d'une situation de haut niveau d'excédents à une situation beaucoup plus basse. Une réponse plus complète est à

rechercher dans l'observation des dépenses par tête et de leur comparaison avec les recettes.

Dépense totale

Il est intéressant d'observer que, tandis que les années 1959-60-61 sont généralement des années où les recettes l'emportent sur les dépenses, on aboutit en 1965-66-67 à un résultat contraire. Il arrive même que le passage de 1962-63-64 à 1965-66-67 se traduise par une augmentation des dépenses par tête (cas de Rabat, Safi), augmentation que l'on observe même entre 1959-60-61 et 1965-66-67 dans le cas de Marrakech.

Une évolution divergente apparaît désormais entre Casablanca, Kénitra, Oujda d'une part et, d'autre part, Rabat, Safi et Marrakech.

Pour les cinq villes pour lesquelles nous disposons des renseignements suffisants, on constate pour les dépenses une diminution de 14 % seulement entre 1959-60-61 et 1965-66-67, alors que celle-ci était de 23 % pour les recettes.

Cependant sur l'ensemble de la période 1958-1967, le total des recettes est supérieur à celui des dépenses, ainsi qu'en témoigne le fait que les moyennes de recettes sont dans tous les cas supérieures à celles des dépenses, sauf pour Oujda. L'excédent dégagé chaque année ne dépasse 4 % de la dépense totale que dans le cas de Safi, qui était en 1958 dans une situation d' « excédent négatif ».

L'investissement

Les dépenses d'investissement n'apparaissent pas immédiatement dans les budgets. En effet, le budget primitif comporte une division correspondant aux « dépenses de premier établissement » ; division qui figure aussi dans le budget additionnel, au côté des dépenses de fonctionnement.

Les évolutions qui apparaissent sont différentes d'une ville à l'autre : on note une certaine stabilité pour la ville de Casablanca, tandis que d'autres villes marquent une tendance à l'élévation des dépenses par tête. Ceci se traduit par une croissance très nette de la part de l'investissement dans les dépenses qui s'explique par la stabilité ou la croissance de l'investissement par tête coïncidant avec une baisse tendancielle des dépenses totales par tête.

Investissement total

(Dirhams 1960 par tête)

	1958	59	60	61	62	63	64	65	66	67	Moyenne annuelle
Casablanca	10	8	7	6	8	8	7	7	7	9	8
Rabat	13	9	7	13	7	8	6	16	22	24	13
Kénitra	15	—	9	—	7	—	8	8	8	13	10
Safi	13	5	3	2	4	2	3	3	15	4	6
Oujda	10	10	10	13	14	16	14	14	10	9	11
Marrakech	4	8	7	7	9	—	12	13	19	13	14

Le deuxième fait à noter est *l'importance des différences entre villes*. Marrakech arrive en tête avec 14 dirhams 1960 par tête et par an (moyenne de 1958 à 1967), suivie de Rabat (13 DH par tête), Oujda (11 DH), Kénitra (10 DH), Casablanca (8 DH) et Safi (6 DH). L'échantillon n'est pas suffisamment vaste pour tirer des conclusions certaines ; le bas niveau de l'investissement par tête à Casablanca est cependant un phénomène très important en lui-même, compte tenu du poids de la ville de Casablanca pour le Maroc.

A l'opposé, le haut niveau auquel parvient Marrakech (ville dont le taux de croissance de la population est de 3,6 % par an contre 5,5 % par an à Casablanca, nous incite à rechercher une explication de ces résultats dans le rôle touristique et administratif d'une ville plus que dans ses caractéristiques démographiques (taille et taux de croissance). Ces hypothèses seront confirmées par l'étude d'ensemble des municipalités.

Le tableau des investissements sur fonds d'emprunt indique de manière générale une croissance du niveau par tête à partir des années 1963-1964. Ce changement est dû à l'entrée en action du fonds d'Équipement Communal qui intervient après une période où les prêts étaient devenus très rares, le Crédit Foncier de France ayant cessé d'en consentir avec l'avènement de l'Indépendance. Il y a donc lieu de prévoir, après une période d'endettement décroissant, une croissance de l'endettement des municipalités.

L'endettement des municipalités

Dans tous les cas (Oujda exceptée), on constate une diminution de l'annuité (en dirhams constants par tête). La reprise de l'endettement des municipalités commence à se faire sentir à partir de 1957. Elle est devenue plus sensible depuis.

La part du remboursement de la dette dans les dépenses totales est également indiquée pour 1967. Il apparaît ainsi que la charge de la dette est lourde pour Safi, Oujda, Kénitra et plus faible pour Casablanca, Rabat, Marrakech ; tandis qu'en valeur absolue, la charge de la dette représente entre 4 et 5 dirhams par tête, sauf pour Rabat et Kénitra qui y consacrent 6 dirhams.

CONCLUSIONS DE L'ETUDE SUR LES DONNEES GLOBALES

De l'évolution des principales données globales de 1958 à 1967, on peut retenir :

— la tendance à la diminution des recettes en dirhams constants par habitant : les recettes municipales ne suivent pas l'accroissement démographique des villes, ce qui s'explique en grande partie par la stagnation économique générale du Maroc pendant cette période.

Tableau de synthèse

Recettes et dépenses annuelles moyennes de 1958 à 1967

	CASABLANCA		RABAT		KENITRA		SAFI		OUJDA		MARRAKECH	
		%		%		%		%		%		%
Recette totale	74.212	102	23.412	106	6.957	103	4.090	112	7.072	95	16.436	103
Dépense totale	72.851	100	22.161	100	6.764	100	3.636	100	7.459	100	15.901	100
Investissement	8.452	12	3.512	16	968	14	785	22	1.617	22	2.841	18
Dépenses de personnel	26.913	37	6.100	28	1.891	28	1.473	40	2.777	37	5.184	33

N.B. : Pour Kénitra et Marrakech la moyenne ne porte respectivement que sur 7 et 9 années.

— les municipalités étudiées semblent être passées par deux périodes : la première où les dépenses étaient fortes, essentiellement en faveur du fonctionnement, la seconde où, sous la pression de besoins entraînés par la croissance démographique, devant la nécessité aussi de procéder à de grosses réparations, un effort d'équipement devint indispensable. Cet effort d'équipement est en partie financé par l'emprunt, ce qui contribuera dans les années à venir à relever le niveau des remboursements d'annuité. On peut donc s'attendre pour les années à venir à une situation de trésorerie moins facile pour les municipalités.

COMPARAISON ANALYTIQUE ENTRE LES DEPENSES DES MUNICIPALITES

Champ de l'étude et méthodes

Ce qui précède a permis de préciser l'évolution des dépenses des municipalités dans la période de dix ans 1958-1967. L'analyse des budgets et comptes administratifs de six grandes villes nous a permis également de déceler des différences importantes entre les différentes municipalités. Comment expliquer ces différences ? M. Hollard tente dans son étude, d'établir une liaison entre les caractéristiques des villes et celles des budgets de leurs municipalités. L'auteur va chercher à construire un modèle explicatif du coût de la croissance urbaine dans les six municipalités considérées. Cette démarche, profondément novatrice et originale dans ses méthodes, constitue un élément fondamental dans la phase initiale de toute programmation, celle de l'analyse des décisions.

Il est nécessaire de préciser, en premier lieu, le choix des caractéristiques des villes, puis celles des dépenses municipales, et enfin la méthode statistique utilisée pour chercher une liaison entre elles.

Caractéristiques des villes

On a vu plus haut à quel point les dépenses municipales étaient déterminées par les recettes potentielles des municipalités. Celles-ci sont pour l'essentiel de deux sortes : celles qui sont liées à la ville (taxe urbaine et taxe d'édilité) et dont le volume dépend de la valeur locative des immeubles de la ville ; celles qui dépendent de l'Etat. On peut donc penser que le montant des recettes va dépendre, d'une part de caractéristiques concernant l'habitat de la population, et d'autre part du rôle joué par la ville dans l'économie nationale (qui déter-

mine a priori la répartition des crédits de l'Etat entre les diverses communes).

En outre, on peut se poser la question de savoir si la taille de la ville joue ou non un rôle dans le volume des dépenses par tête. Ceci, d'autant plus qu'il est souvent question d'un optimum de population correspondant à un coût par habitant minimum. R. Forichon

Dépenses par habitant des municipalités

Dirham courant par habitant

Municipalité	Dépense totale	Dépense totale moins dépense investissement	Investissement total	Investissement auto-financé	Investissement sur emprunt	Annuité d'emprunt
Al Hoceima	98	69	28,6	26,0	2,6	4,6
Asilah	43	37	5,5	5,5	0	0,9
Azemmour	59	51	0,4	8,4	0	2,7
Casablanca	71	62	8,8	6,8	2	4,2
Chaouen	36	32	4,4	4,4	0	0,4
El Jadida	81	71	9,9	2,1	7,8	0,9
Essaouira	59	48	10,9	10,0	0,9	1,9
Fès	65	53	12,1	6,1	6,0	6,0
Ifrane	356	319	37,4	33,0	4,4	24,6
Kénitra	71	60	10,6	9,8	0,8	3,4
Khourigba	44	24	10,0	20,0	0	0
Ksar el Kebir	40	39	0,8	0,3	0,5	1,1
Larache	58	55	2,7	2,7	0	2,7
Marrakech	71	53	17,5	14,0	3,5	4,2
Meknès	55	50	5,2	2,9	3,3	6,5
Mohammedia	69	55	14,0	14,0	0	2,6
Nador	74	49	24,6	19,0	5,6	7,4
Ouezzane	46	40	6,0	2,1	3,9	10,2
Oujda	51	40	11,1	7,1	4,0	4,1
Rabat	90	69	20,9	14,0	6,9	4,4
Safi	45	37	8,4	3,8	4,6	4,1
Salé	43	39	3,8	3,8	0	1,0
Sefrou	50	49	1,3	1,3	0	9,7
Settat	53	35	18,0	17,0	1,0	3,0
Tanger	66	54	12,0	7,7	4,3	2,9
Taza	47	39	7,5	5,2	2,3	4,0

et P. Mas ⁽¹⁾, notamment, concluent une analyse du « coût » de fonctionnement comparé des villes du Maroc par ce résultat :

« Le coût, par habitant, du fonctionnement des villes croît lorsque la population dépasse un effectif optimum (qui, au Maroc, paraît devoir se situer vers 50.000 âmes) ».

L'ensemble de l'analyse menée sur les dépenses d'investissement montre le rôle important joué par la politique de l'Etat. Celle-ci se traduit par l'intermédiaire des prêts, mais aussi et surtout par la répartition de la taxe sur les produits et services. En effet, l'endettement par habitant est très lié au niveau des dépenses par habitant. Il existe entre les deux grandeurs une corrélation très forte. On a constaté la relation suivante :

$E = 0,0756 Df + 0,1$ E : endettement par habitant en dirhams

$R = 0,87$ Df : dépenses de fonctionnement par habitant.

On peut donc pratiquement admettre que l'endettement des municipalités est proportionnel à la dépense totale et oscille autour de 7,56 % des dépenses totales. C'est donc essentiellement par l'intermédiaire de la taxe sur les produits et services que va s'exercer l'action de l'Etat.

La comparaison entre les municipalités fait ressortir l'influence déterminante de la variable appelée « capacité hôtelière de la ville ».

Le succès de cette variable fait du même coup apparaître la nécessité de son dépassement. Il est clair en effet que le nombre de chambres d'hôtel d'une ville n'est pas lié à la seule fonction touristique de cette ville. Tous les clients des hôtels ne sont pas des touristes : ils peuvent être hommes politiques, hommes d'affaires, fonctionnaires en mission... On peut donc admettre que la capacité hôtelière représente d'une manière générale le rayonnement de la ville dont il est nécessaire de préciser les composantes.

Par contre, la taille de la ville n'apparaît pas comme déterminante. Ici encore cependant, il serait nécessaire, notamment à l'aide des résultats du recensement de 1971, de déterminer l'influence du taux de croissance démographique de la ville, trop mal connu actuellement pour permettre une analyse statistique sérieuse. L'affinement des don-

(1) R. Forichon et P. Mas : « Les problèmes de la répartition du peuplement au Maroc », BESM n° 76 — 4^{me} trimestre 1967, p. 488.

nées démographiques permettrait également d'envisager la construction d'un modèle avec retard.

Enfin, la structure des recettes municipales est telle que les villes ont des ressources dont le volume n'est pas essentiellement lié à leur activité économique, mais beaucoup plus à la valeur locative des immeubles. Les résultats obtenus impliquent donc une contribution de l'Etat en faveur des villes de capacité hôtelière élevée, particulièrement pour celles qui ont une forte proportion de quartiers d'habitat précaire.

De plus, il importe d'insister sur le poids très lourd que représente le financement de la croissance urbaine dans l'économie nationale.

On peut comparer les dépenses des 28 municipalités à quelques agrégats nationaux significatifs :

Agrégats nationaux et dépenses des municipalités

Volume total en 1971 (en millions de dirhams) et
approximatif représenté par les dépenses des
26 municipalités (240 millions de DH
de dépenses totales)

Budget de fonctionnement de l'Etat	2.201	11 %
Budget d'équipement	811	34 %
Production intérieure brute	12.120	2 %
Formation brute de capital fixe	1.910	13 %

On peut donc constater que ces dépenses sont loin d'être négligeables. Le poids des dépenses de croissance urbaine pose en définitive le problème du mode de calcul de rentabilité des investissements. Tout investissement dans une ville accélère en effet la croissance démographique de celle-ci. Cette croissance entraîne un coût qui est pris en charge par la collectivité. Cette charge est d'autant plus lourde que les ressources du Maroc sont réduites et que chaque emploi nouveau créé suscite l'arrivée d'un nombre bien supérieur d'immigrés des campagnes. Au coût financier supporté par la collectivité s'ajoute encore un coût humain supporté par les habitants des villes. Aucun de ces

coûts n'est pris en compte par le calcul de rentabilité effectué par l'investisseur. Ceci est particulièrement net dans le cas des investissements touristiques : la construction d'un hôtel de luxe peut, par exemple, apparaître comme très rentable pour le capitaliste, il n'est pas certain que sa rentabilité soit assurée lorsqu'on tient compte des dépenses publiques que cet investissement va entraîner. On a vu en effet que les villes jouant un rôle touristique important sont aussi celles qui ont un niveau de dépenses par habitant élevé.

Il semble bien donc que la forme que prend l'urbanisation au Maroc et son rythme soient déterminés par l'évolution économique du pays. Une stratégie économique différente devrait donc également modifier le processus d'urbanisation du pays. C'est un problème vaste qu'il importe de traiter dans un autre document.

Michel LEMAIRE