



**Financement de la Décentralisation et du
Développement Local**

Document de travail n°0
22 juin 2001

**F
I
D
D
E
L**

Table des matières

Nature de ce document	5
Introduction	5
La décentralisation n'existe pas encore en Afrique (?).....	5
Commencer par l'œuf ou par la poule ?	5
La poule qui donne fait l'œuf ?	5
L'œuf fait la poule qui prête ?	5
L'Afrique et les villes moyennes oubliées du débat et de l'action ?	6
Fidèle à ECOLOC	6
Aux confins de la démocratie électorale et de la démocratie participative	7
I. Dépense locale et économie locale.....	7
1.1. Dans toute économie, les dépenses des uns sont les recettes des autres.	7
1.2. La collectivité locale est une "entreprise de services publics".....	7
1.3. Aucun service ou presque n'est public par nature.	7
1.4. La ville au service du développement local : économies d'échelle et économies externes.....	8
1.5. Équilibrer le budget ou rentabiliser les services publics ?	8
1.6. La demande n'est pas le besoin ; la péréquation en faveur d'une catégorie sociale n'est possible que si cette catégorie est minoritaire.....	8
1.7. C'est le changement de logement et de quartier qui constitue la façon la plus naturelle d'amélioration des conditions de vie pour un ménage et non l'amélioration du quartier qu'il habite.....	9
1.8. Un premier objectif très ambitieux : maintenir le niveau actuel de capital urbain par habitant	9
1.9. Favoriser la confrontation des idées entre l'Afrique francophone et l'Afrique anglophone	9
II Où trouver quelles ressources publiques ?.....	10
2.1. La maîtrise de l'urbanisation impose de recourir conjointement à un large éventail de moyens de financement	10
2.2. L'État ne peut décentraliser les ressources financières qu'il n'a pas.....	11
2.3. Les droits de douane (en baisse) constituent encore la principale ressource publique.	11
2.4. Au moins dans les pays francophones, les collectivités locales sont des acteurs passifs de la fiscalité	12
2.5. Contradictions entre les politiques de rationalisation des dépenses publiques et la décentralisation fiscale ?.....	12
2.6. Les contraintes à une plus forte mobilisation des ressources locales	12
Le poids de l'histoire et la structure sociale des villes.....	13
L'aide au développement.....	13
III. La participation de la société civile	14
3.1. Les habitants ont construit leurs villes et ils financent des «services publics» en dehors de la sphère municipale.	14
3.2. Mauvais payeurs (?).....	14
3.3. Le «secteur informel» n'est pas taxable (?)	14
3.4. L'exception de la pauvreté (?).....	15
3.5. Négociation de nouveaux partenariats public-privé	15
3.6. Service public et financement	16
IV. Quel avenir ? Et quel besoin d'analyse et de réflexion ?	17

Nature de ce document

Le présent document est, pour l'essentiel, une synthèse d'un petit nombre de notes principalement issues de la préparation des secondes journées de la commune africaine (AFRICITÉS) organisées par le PDM en mai 2000, à Windhoek.

Il a pour fonction de donner l'impulsion initiale au dossier FIDDEL que le Secrétariat du Club et le PDM entendent ouvrir et développer au cours des prochaines années. Son premier objectif est de préciser, en première analyse, le cadre conceptuel et le champ de ce programme qui ne peut prétendre aborder l'ensemble des nombreuses facettes du problème du financement de la décentralisation et du développement local.

Sur la base de ces précisions, son deuxième objectif est de fournir un cadre de référence au consultant qui aura la charge de réaliser un « état de l'art » sur le sujet. Ce cadre (émaillé de nombreux points d'interrogations) n'est évidemment pas rigide. Il ne constitue pas la structure du rapport demandé au consultant ; il tente d'en esquisser l'esprit. Il complète les termes de référence rédigés à l'intention de ce consultant.

Introduction

La décentralisation n'existe pas encore en Afrique (?)

«In term of the size of the public expenditure and revenue, the decentralization (...) is still in an incipient Stage¹ ».

Peut-on dire que la décentralisation est une réalité, quand elle ne représente que moins de 5% (dans la plupart des cas) de dépenses publiques elles-mêmes indigentes et que ces 5% de dépenses publiques sont consacrés aux deux tiers aux frais de fonctionnement des collectivités locales ? Les lois de décentralisation qui confèrent aux collectivités locales des compétences nouvelles (et nombreuses) n'ont pas encore trouvé de traduction concrète. Le budget d'investissement de la région de Saint-Louis au Sénégal est en 2001 de 72 millions de francs CFA (moins de 100 000 \$). Si la totalité de ce budget était consacrée (ce qui est évidemment loin d'être le cas), à l'entretien, à la rénovation et à l'équipement en meubles et matériel pédagogique (livres et cahiers) des 37 lycées et collèges dont la région a l'entière charge, ceci reviendrait à un budget de 2 500 \$ par établissement et par an ! Les lycées et collèges sont en ruine.

Commencer par l'œuf ou par la poule ?

La poule qui donne fait l'œuf ?

«Les institutions internationales ne pourront pas passer sous silence les caractères spécifiques du financement des services publics et de l'investissement public. Notamment dans les PMA : le renforcement des ressources locales, c'est-à-dire une meilleure imposition et un meilleur recouvrement des impôts et taxes, n'est possible que s'il s'accompagne d'une amélioration significative des services rendus par l'institution urbaine. Or, l'écart entre l'état des lieux et les attentes est tel que cet objectif est quasi impossible à réaliser. C'est un cercle vicieux dont on ne peut sortir qu'en fournissant des services significativement meilleurs et donc beaucoup plus onéreux que ce que permet l'accroissement du prélèvement. Cela exige un apport extérieur important et, si possible, sous forme de don pour amorcer la pompe »².

L'œuf fait la poule qui prête ?

« La collectivité locale ne peut dépenser plus et mieux et reprendre le contrôle de son destin que si elle commence d'abord par mobiliser localement beaucoup plus de ressources qu'elle ne le fait actuellement.

¹ Steffenson et Trollegaard, 2000

² Habitat II + 5 : juin 2001 ; rencontre parallèle sur le financement du développement urbain ; compte rendu des débats.

Malgré cette forte augmentation du prélèvement sur le capital privé et sur l'économie locale, les besoins d'investissement résultant du processus d'urbanisation sont tels que le recours à un transfert net de ressources en provenance du reste du pays et du reste du monde, à des conditions très concessionnelles, restera nécessaire, pendant encore plusieurs décennies. L'expérience montre que le recours systématique aux dons a, localement, de nombreux effets pervers, il déresponsabilise les acteurs locaux et conduit à une mauvaise allocation des ressources. En Afrique comme ailleurs dans le monde, le recours des collectivités locales à l'emprunt au lieu du don est inéluctablement appelé à devenir la règle générale, mieux vaut donc s'y préparer dès maintenant »³.

« Dans la plupart des villes africaines importantes, la valeur actuelle du capital foncier et immobilier a largement bénéficié au fil des années, d'une importante «plus value» attribuable à l'existence et à la proximité des autres investissements et de l'intensité de l'activité économique qui en est résultée. Dès lors, les modalités de la réinsertion de cette «plus-value» dans les circuits de l'économie et de la fiscalité locale doivent être examinées.

Les villes doivent reconnaître l'importance du stock en capital foncier et immobilier pour déterminer leur vrai potentiel de richesse pour construire une fiscalité foncière leur donnant accès à des revenus qui leur permettront à la fois de faire face plus adéquatement à leurs opérations courantes et surtout, envisager les investissements à plus long terme, pour le développement via l'emprunt, sur les différents marchés financiers»⁴

Taxer l'économie et le foncier, mieux dépenser au service de l'économie locale en valorisant les entreprises locales, constituent donc le point de départ d'une stratégie diversifiée de financement du développement local.

L'Afrique et les villes moyennes oubliées du débat et de l'action ?

On a le sentiment que l'Afrique est le parent pauvre des diverses initiatives internationales en matière de développement urbain, de décentralisation et de fiscalité locale. Ceci a été particulièrement ressenti à l'occasion du lancement de l'importante initiative «*Cities alliance*» conjointe à la Banque Mondiale et au PNUD. Or, si les villes africaines ont évidemment des caractéristiques communes avec celles des autres zones en développement, elles revêtent également des caractéristiques propres qui font que les solutions asiatiques ou sud-américaines ne sont et ne seront que partiellement utilisables pour elles. Les facteurs culturels jouent un rôle important dans ce particularisme, mais pas seulement. La dynamique démographique, donc migratoire, donc urbaine est aujourd'hui beaucoup plus forte en Afrique que nulle part ailleurs. La ville très majoritairement informelle y est encore moins transitoire que dans les autres régions en développement. Les deux tiers des habitants de la ville africaine de 2025 seront encore dans l'informel.

Quand on s'intéresse à l'Afrique urbaine, on se préoccupe principalement des grandes villes et souvent des capitales. Or l'enjeu de l'urbanisation et de la décentralisation en Afrique s'adresse aussi, et à bien des égards surtout, aux villes moyennes qui croissent plus vite avec des moyens humains et financiers plus faibles et qui constituent la trame physique de la décentralisation. C'est à partir de ces villes moyennes que se développeront ou pas les dynamiques locales de développement.

Fidèle à ECOLOC

Le programme FIDDEL se propose en conséquence d'aborder, principalement, ce segment spécifique des villes moyennes africaines, à la fois parce qu'il est peu ou pas traité par ailleurs et parce qu'il constitue, du point de vue du PDM et du Secrétariat du Club, l'élément clé de la décentralisation africaine. Il est en cela un programme subséquent du programme ECOLOC. Cette filiation commande également l'orientation du programme qui, parmi les différents outils de financement, souhaite se concentrer sur la mobilisation des ressources locales (l'œuf qui fait la poule...). Ce thème de travail, déjà très ambitieux, doit aller bien au-delà du problème de la fiscalité au sens strict du terme. Il souhaite aborder l'ensemble du paysage de ce qui se fait et de ce qui pourrait se faire en matière de financement local des services et infrastructures de développement.

³ Le financement de l'urbanisation et le développement local ; Jean-Marie Cour, Secrétariat du Club du Sahel ; février 1999.

⁴ Pierre Aubry ; AFRICITES 2000 ; note préparatoire à la réunion scientifique n°4 sur l'accès des collectivités locales à l'emprunt et aux marchés financiers internationaux.

Aux confins de la démocratie électorale et de la démocratie participative

Il se situe donc aux confins de la démocratie électorale (la collectivité locale) et de la démocratie participative (les citoyens, acteurs économiques, associations...), là où devrait s'engager la négociation à partir de la demande (et non pas du besoin) en services et infrastructures.

I. Dépense locale et économie locale⁵.

1.1. Dans toute économie, les dépenses des uns sont les recettes des autres.

La collectivité locale est "un agent économique" dont les dépenses, au même titre que celles d'autres acteurs économiques — entreprises ou ménages — sont des revenus pour les prestataires qui en bénéficient. Mais toutes les dépenses n'ont pas un effet également positif pour l'économie locale : plus la proportion de biens importés qui entre dans la dépense publique est faible, plus favorable est celle-ci pour l'économie locale. Les quelques études d'économie locale dont nous disposons ont montré qu'une dépense publique de 100 unités peut générer, au travers des mécanismes de l'économie locale, de 30 à 150 unités selon le degré de centralisation des marchés publics et l'affectation de la dépense au fonctionnement courant ou à l'investissement ; mais indépendamment de l'utilité sociale ou de la rentabilité économique de la dépense effectuée.

1.2. La collectivité locale est une "entreprise de services publics".

Au même titre que la facturation de l'eau ou de l'électricité, les recettes d'une collectivité doivent être conçues comme la contrepartie de services attendus de la collectivité locale par les contribuables. Lorsqu'il s'agit d'une entreprise privée, si le service fourni ne correspond pas à la demande ou que son prix ne convient pas, il n'y a pas de clientèle et l'entreprise fait faillite ; le "marché" sanctionne. La sanction d'une mauvaise gestion communale est généralement attendue des élections. Or, l'expression des électeurs est moins claire que celle du marché : on voit souvent des mauvais gestionnaires réélus du fait de jeux politiques et du fait que les citoyens contribuables ne font pas suffisamment la relation entre le paiement de leurs impôts et taxes et les services rendus.

Les contribuables attendent de la collectivité des services dont certains peuvent être mesurés et "vendus" (le m³ d'eau). D'autres ne sont pas marchands parce qu'ils sont indivisibles (sécurité, éclairage public,...) D'autres peuvent être « partagés » (collecte des ordures payée par le bénéficiaire à une entreprise, voirie décomposée en voies publiques et voies privées accessibles aux seuls riverains). Dans certains pays, il existe des cités entièrement privées, véritables "collectivités privées" assumant tous les services et répercutant le coût de ces prestations sur les habitants, comme dans une copropriété d'immeuble.

1.3. Aucun service ou presque n'est public par nature.

La commune était, à son origine, "une association de ses membres" — de grands marchands — pour financer des services collectifs que chacun d'eux ne pouvait assumer isolément. Aujourd'hui encore, le "secteur privé" attend des services de la collectivité ; services dont la qualité et le prix influent sur la compétitivité de l'entreprise. Si l'eau potable publique est trop chère, l'entreprise peut (devrait) produire elle-même son eau, par forage d'un puits par exemple. Si la sécurité publique n'est pas assurée, elle peut recourir à une entreprise privée de surveillance. La collectivité publique devrait donc démontrer que sa prestation est plus profitable aux uns et aux autres que la fourniture du même service par l'entreprise elle-même ou par des entreprises privées en concurrence. Non pas parce que la collectivité est meilleur gestionnaire qu'une entreprise privée mais parce qu'elle gère un service plus étendu que les concurrents privés. Il est toutefois possible qu'une grande entreprise, consommant beaucoup, ait en tout état de cause, avantage à produire elle-même un service ou un bien. Mais pour la plupart des acteurs privés, ce n'est pas le cas et leur intérêt est de passer par la collectivité pour bénéficier de services à moindre coût. Comme une entreprise, la collectivité doit étudier la "rentabilité" de ses activités.

⁵ Cette première partie du document est principalement tirée de l'exposé présenté à AFRICITÉS 2000 (Windhoek, mai 2000) par Michel Arnaud, urbaniste conseil.

1.4. La ville au service du développement local : économies d'échelle et économies externes

La ville rassemble une multitude de clients potentiels et offre aux entreprises qui s'y installent un débouché important. Même un artisan ou un commerçant seul trouve en ville une activité continue qu'il ne trouverait pas en milieu rural ; la ville "crée de l'emploi" en agglomérant des demandes individuelles plus ou moins rares (un bijoutier p.e.) ; elle crée même les conditions de la concurrence entre les producteurs de ces biens rares, au fur et à mesure que la taille augmente, indépendamment de l'évolution du revenu moyen. C'est la cause première de l'urbanisation. Il en va de même pour les services publics. Certes, tous ne sont pas à prix décroissant (la sécurité par exemple), mais le prix de revient unitaire de nombreux services publics diminue en fonction de l'importance de la clientèle à servir (l'eau ou l'électricité pour les services marchands). Il en résulte un bénéfice pour les entreprises ; bénéfice qui n'apparaît pas dans la comptabilité de l'entreprise, on dit qu'elle fait une économie externe. Ce qui est vrai pour un service marchand l'est aussi pour un service non marchand (la voirie...), bien que la mesure de l'économie externe soit difficile à évaluer. La collectivité a donc une grande responsabilité dans le développement des entreprises et de l'économie locale. Lorsqu'une collectivité ne peut fournir un service, l'entreprise privée y pourvoit d'une façon ou d'une autre, quel que soit le coût, ou s'en va ; une déficience des services dits publics est une cause de coûts économiques élevés et, pour finir de faibles performances de l'économie locale.

1.5. Équilibrer le budget ou rentabiliser les services publics ?

Faire payer un déficit du service de l'eau par l'électricité, plus "rentable", faire payer des services marchands par l'impôt ou encore faire payer les services rendus aux ménages par les entreprises constituent des moyens d'abaisser les prix à payer par certains... au détriment d'autres et, quand ces autres sont les entreprises, c'est au détriment de l'économie locale. Ces péréquations mènent très souvent à l'impasse par le fait que les services évoluent indépendamment et que le transfert mis en œuvre dans une situation donnée n'est plus possible dans une situation ultérieure, imposant des renversements de gestion politiquement difficiles. Une collectivité locale doit être avant tout "un maître d'ouvrage" plutôt qu'un opérateur ou qu'un prestataire de services ; elle doit favoriser l'émergence ou le développement de prestataires plutôt que se substituer à eux. La tentation est grande de "faire soi-même" en régie directe, et de démontrer que cela coûte moins cher, en faisant une comptabilité tronquée ! Le développement, c'est la division du travail, c'est la spécialisation de chacun sur ce qu'il fait le mieux. Si la collectivité définit bien son créneau... remplit bien ses fonctions... prélever par l'impôt ou les taxes pour financer ces fonctions n'est pas différent de faire payer sur facture.

1.6. La demande n'est pas le besoin ; la péréquation en faveur d'une catégorie sociale n'est possible que si cette catégorie est minoritaire.

Dans un contexte de grande pénurie, la démarche qui consiste à partir des besoins, pour définir les objectifs puis les moyens, est vouée à l'échec ; elle est à l'origine de beaucoup d'erreurs. Une demande de service ne peut être considérée comme un "besoin" que si la majorité de la population peut financer ce service. La péréquation en faveur d'une catégorie sociale n'est possible que si cette catégorie est minoritaire, et non si elle rassemble la majorité des contribuables. Or, à 4% par an, une ville double de population en 18 ans : c'est dire que les responsables locaux et les économies locales sont appelés à accueillir, d'ici 2020, une population urbaine égale à celle qui s'est installée en ville depuis plus de 50 ans.

D'où la proposition, pragmatique, de partir de la situation présente et plus précisément du niveau de service existant et du capital correspondant pour fixer comme objectif minimum le maintien de ce niveau de service et du capital qu'il implique et, si possible, l'amélioration progressive de cette situation. Ce qui exige évidemment de connaître. Tel est le sens d'une "gestion patrimoniale". De nombreux documents fournissent les cadres nécessaires pour établir et suivre un inventaire des services existants et du capital public accumulé, les dépenses de réhabilitation, les dépenses d'entretien, les coûts d'exploitation et, enfin, la prévision d'accroissement de la demande⁶. Encore faut-il que l'utilisation de ces outils soit à la portée des agents communaux.

⁶ Les quelques inventaires réalisés en ASS (documents d'urbanisme, "revues du secteur urbain", études ECOLOC), font ressortir un capital public urbain moyen allant de 100.000 à 300.000 FCFA par habitant. Les chiffres les plus élevés reviennent aux villes les plus anciennes, ports et capitales de territoires qui ont hérité un capital important de la période coloniale, réalisé à l'époque où ces villes ne comptaient pas plus de 100 ou 200.000 habitants. Ce qui signale au passage que le volume d'investissement annuel depuis les indépendances a été sensiblement inférieur à ce qu'il était auparavant, en dépit du fameux "biais urbain" stigmatisé par quelques chercheurs.

1.7. C'est le changement de logement et de quartier qui constitue la façon la plus naturelle d'amélioration des conditions de vie pour un ménage et non l'amélioration du quartier qu'il habite.

Certes, les infrastructures équipements sont très inégalement distribuées⁷ ; ceci d'autant plus que la ville est grande et intégrée à l'économie mondiale. Mais ce constat n'est pas un argument pour prétendre qu'une meilleure répartition des investissements entre diverses catégories de ménages de la population urbaine aurait pu mieux satisfaire les besoins des moins favorisés avec le même capital. La ville africaine évolue en permanence et ses habitants s'y déplacent périodiquement pour ajuster leur habitat, en localisation et en niveau, à l'évolution de leur situation économique et sociale. C'est particulièrement vrai pour les ménages qui sont locataires de leur logement, statut qui est celui de la plus grande part des ménages défavorisés. Si une petite proportion des locataires occupent leur logement depuis de nombreuses années (jusqu'à plus de 20 ans à Lomé), la plupart changent de logement tous les 3 ou 4 ans : c'est le changement de logement et de quartier qui constitue la façon la plus naturelle d'amélioration de ses conditions de vie pour un ménage et non l'amélioration du quartier qu'il habite. Les opérations d'amélioration de quartier ont plutôt pour effet de chasser du quartier ceux qui ne peuvent pas, ou qui ne veulent pas acquitter une augmentation de loyer au prorata de l'amélioration des services. Le logement urbain n'est pas, pour le plus grand nombre, un lieu où l'on naît et où on meurt - comme un village - c'est un lieu de passage. Cette mobilité n'atteint pas encore le logement acquis à crédit, mais cela ne peut manquer d'advenir. Il n'est donc pas raisonnable de traiter de l'habitat urbain comme on traite de l'habitat rural. Il n'est donc pas recommandé de consacrer les maigres ressources mobilisables à la « mise à niveau » de quartiers existants, ni de définition ou de respect de normes minimales d'équipement pour les quartiers nouveaux. L'expérience montre qu'un quartier simplement mais correctement tracé s'équipe progressivement (exemple de Lomé).

1.8. Un premier objectif très ambitieux : maintenir le niveau actuel de capital urbain par habitant

Le seul maintien d'un niveau de capital urbain de 100.000 FCFA par habitant, pour une ville dont la population s'accroît de 4% dans l'année, exige un investissement neuf de 4.000 FCFA par habitant, indépendamment de la distribution qui en sera faite (trois fois plus pour une ville dotée d'un capital de 300.000 FCFA). De surcroît, cet investissement neuf est en concurrence avec l'entretien des investissements existants. Faute d'un entretien correct, les équipements se dégradent rapidement, leur durée de vie est écourtée et les ressources mobilisables doivent être affectées à la réhabilitation, au lieu de l'être à des investissements neufs... La priorité doit donc aller à l'entretien et la dépense normale d'un équipement se monte, suivant la nature de celui-ci, à 2 à 5% par an de la valeur de réalisation : 2% pour des bâtiments correctement construits et soumis à des utilisations modérées, 5%, voire davantage, pour des voies en terre améliorée... Sur la base de 3% en moyenne, le maintien en bon état du capital existant de 100.000 FCFA par habitant exige donc quelque 3.000 FCFA par habitant. Au total, les « dépenses minimales » pour l'investissement neuf se situent donc autour de 7000 FCFA/habitant alors qu'aujourd'hui les collectivités locales mobilisent parfois moins de 1.000 FCFA par habitant. Atteindre cet objectif est donc un vrai défi, surtout si l'on considère que ni les États (confer point II), ni les bailleurs de fonds n'auront les moyens de soutenir un tel effort. Or, au moins dans les pays francophones, « l'attente de l'État » est une « tradition » qu'un long travail de pédagogie et d'imagination devra mettre à bas. C'est d'abord sur une mobilisation très sensiblement accrue des ressources locales que les collectivités locales doivent s'appuyer.

1.9. Favoriser la confrontation des idées entre l'Afrique francophone et l'Afrique anglophone

Dans la plupart des pays anglophones, l'autonomie locale est ancienne, pour ne pas dire originelle, bien qu'il faille se méfier des qualifications systématiques : l'intervention de l'État central dans la gestion des affaires locales y relève de mécanismes subtils et les évolutions depuis les indépendances ont, en bien des cas, réduit significativement, et pas toujours temporairement, les pouvoirs locaux. Quoiqu'il en soit, les communautés locales, les « pouvoirs locaux » ont toujours considéré que le financement des investissements publics locaux est l'affaire de la communauté locale et que tout appel à l'aide de l'État est une forme de subordination à limiter, sinon à éviter.

⁷ A titre indicatif, on a à une extrême 15% de la population sur un tiers de la surface de la ville bénéficiant de 50% des infrastructures et, à l'autre extrême, 55% utilisant moins du sixième des infrastructures ; au milieu, une espèce de classe moyenne, de 35% de la population urbaine utilisant une proportion semblable des investissements.

Dans la majorité des pays francophones, le processus de décentralisation, comme son nom l'indique, a été conçu et est mis en œuvre par le Centre, par le pouvoir central et l'administration d'État. Il s'agit, il est vrai, de pays de dimensions modestes, dans lesquels un système fédéral ne s'impose pas. Mais il reste que ce processus a ancré dans les esprits l'idée que la décentralisation est un "transfert de compétences" auparavant exercées par l'État et qu'en conséquence, cette délégation doit s'accompagner d'un transfert de ressources d'État parallèle.

Même s'il ne faut pas attendre de « miracle » de cette démarche, il est probable que la confrontation des solutions contribuerait certainement à développer la recherche de solutions adaptées aux problèmes auxquels l'Afrique urbaine est confrontée, pour quelques décades encore⁸. De même qu'une meilleure connaissance de l'évolution de l'urbanisation aux États-Unis au XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème} siècle - époque au cours de laquelle ce pays a eu à gérer une croissance urbaine soutenue, bien supérieure (3 ou 4 fois) à celle que l'Ancien Monde n'a jamais connue - relativise la situation actuelle et éclaire sur le devenir des villes africaines.

Il importerait en particulier de clarifier les responsabilités respectives des divers niveaux de collectivité, de la plus petite à la plus englobante. Dans la législation d'inspiration française, la responsabilité est attachée à la notion de "domaine" (domanialité). Le territoire reconnu à une collectivité locale n'appartient pas nécessairement à cette collectivité ; indépendamment des particuliers et des sociétés privées, qui possèdent normalement des propriétés privées sur ce territoire, la commune dispose d'un domaine privé, par opposition à son domaine public - le premier supportant des équipements et des constructions qui peuvent être couramment aliénées (vendues dans des conditions de transparence), le second étant le support des infrastructures de transport et de drainage et réputé "inaliénable" sauf "déclassement" préalable par un acte légal. Mais l'État et des collectivités intermédiaires (départements, régions, communautés urbaines...) peuvent également disposer, sur le territoire d'une commune, de domaines privés et publics propres - les premiers supportant des équipements et constructions, les seconds des infrastructures relevant de la compétence de ces collectivités. Il est donc important, pour l'évaluation des charges d'entretien et d'investissement, que les textes de décentralisation (et d'une manière générale, les textes organisant ou réorganisant la répartition des responsabilités de divers niveaux de collectivités à l'intérieur de la Nation) précisent les "domaines" des unes et des autres. Il n'y a aucune règle *a priori* en la matière. La seule règle qui s'impose à l'évidence est que la répartition des charges soit en rapport avec celle des ressources attribuées aux différentes collectivités. Cette répartition de ressources n'est pas la même chose qu'un transfert, notamment parce que cette répartition exige de faire le calcul des ressources que les collectivités locales sont en mesure de mobiliser auprès de leurs ressortissants, ménages et entreprises.

II Où trouver quelles ressources publiques⁹ ?

2.1. La maîtrise de l'urbanisation impose de recourir conjointement à un large éventail de moyens de financement

Rétablir des niveaux convenables d'investissement public urbain, à la mesure des enjeux, mettant en œuvre des mécanismes de maîtrise d'ouvrage et de financements soutenables et durables constitue l'un des défis auxquels tous les partenaires sont confrontés. Pour remettre à l'échelle la dépense publique urbaine, il est nécessaire de mobiliser conjointement toutes les sources concevables :

- ✓ Contribution directe des usagers de la ville (ménages, entreprises), en monnaie, grâce aux diverses taxes et impôts locaux, mais sans doute aussi contribution en nature, sous forme de fourniture de main-d'œuvre ou de matériaux ;
- ✓ Contribution des usagers et bénéficiaires non résidents de la ville. L'analyse des échanges entre le milieu urbain et le milieu rural effectuée dans les études ECOLOC confirme que les ménages et les entreprises de l'arrière-pays accordent beaucoup d'importance à leur ville chef-lieu et ont tout intérêt à

⁸ Voici à ce sujet l'une des conclusions d'une vaste étude comparative intitulée : « Fiscal Decentralization and Sub-National Government Finance in relation to Infrastructure and Service Provision » réalisée au Sénégal, Ghana, Ouganda, Zambie, Zimbabwe et Swaziland (Steffenson et Trollegaard, mai 2000) : « There is no common single best « golden » solution to the challenge of developing the optimal system of fiscal decentralization (...); in fact, there are number of optimal ways and means toward this end ».

⁹ Ce deuxième chapitre est en grande partie inspiré d'une contribution de François Yatta, à l'occasion de AFRICITÉS 2000.

ce que celle-ci reste attractive, dynamique et efficace. Le prélèvement de la ville sur l'hinterland peut prendre diverses formes, dont la plus "indolore" et la plus répandue est la mobilisation par la ville de l'épargne rurale. A défaut de réinventer l'octroi, il faut sans doute que la ville puisse tirer des ressources des activités périurbaines et notamment des entreprises privées et publiques situées hors du territoire de la commune ;

- ✓ Dévolution aux associations d'usagers et au secteur privé de tous les domaines pour lesquels l'intervention du secteur public ne s'impose pas ou doit même être évitée. C'est évidemment le cas du logement, mais aussi de certaines dépenses d'aménagement de terrains à construire comme les équipements secondaires et tertiaires des lotissements. C'est évidemment le cas des "utilités" comme l'eau et l'énergie, mais ce peut être aussi le cas de la plupart des équipements publics marchands tels que les marchés et les gares routières, qui font pourtant encore aujourd'hui souvent l'objet d'un financement public ;
- ✓ Recours à l'investissement direct privé local, national ou étranger chaque fois que possible. Ceci implique, entre autres, que les villes disposent d'une bonne image et se dotent d'une politique de communication adéquate. Les diasporas contribuent déjà souvent à ce type d'investissement et doivent être encouragées à persévérer (cf. les fontaines Wallace de Paris, et le mobilier urbain de certaines villes égyptiennes qui est "offert" par des firmes étrangères comme Benetton) ;
- ✓ Recours à l'aide extérieure ou plutôt aux transferts officiels. Au-delà de la solidarité, la première raison d'être de ces transferts publics est de compenser les distorsions induites par les restrictions à la libre circulation des personnes dans un monde caractérisé par ailleurs par la libre circulation des capitaux, des biens et services et de l'information. Il n'y a donc aucune raison de penser que ces transferts publics sont appelés à disparaître ni même à décroître, d'autant qu'ils resteront en toute hypothèse nécessaires pendant encore plusieurs décennies. Le point d'application le plus naturel de ces transferts publics est une contribution aux investissements publics de peuplement, dont les IFL urbains sont la principale composante. Nous verrons plus loin qu'il y a tout intérêt à ce que les contributions extérieures aux IFL, dont les modalités varient selon les institutions, transitent par une institution relais, nationale ou régionale ;
- ✓ Enfin, prélèvement sur les générations futures car c'est aujourd'hui que l'on construit la ville de demain. C'est surtout dans ce dernier domaine, relativement nouveau en Afrique sub-saharienne, qu'il faudra savoir faire preuve d'imagination et d'audace.

2.2. L'État ne peut décentraliser les ressources financières qu'il n'a pas.

La crise financière aiguë que connaissent les États les met dans la quasi-impossibilité de transférer aux collectivités locales des ressources financières qu'ils ont eux-mêmes bien du mal à réunir. Mais l'Afrique est aussi la région du monde où le niveau de mise en commun des ressources en vue de l'action publique est le plus faible. Les prélèvements fiscaux et parafiscaux n'excèdent nulle part les 17 % du PIB ; ils tournent en règle générale autour de 10 % dans la majorité des pays africains, alors qu'ils se situent à des niveaux avoisinant 20 à 25 % en Amérique latine, et 40 % à 50 % dans les pays de l'OCDE. La prépondérance du secteur informel dans les économies africaines n'est sans doute pas étrangère à cette situation. Mais il faut aussi évoquer la faiblesse de la base fiscale qui fait que le poids de la fiscalité est partagé par un nombre relativement restreint de contribuables, qui eux, se considèrent comme surimposés : 10 % des contribuables sont à l'origine de 80 % des recettes fiscales. Ceci n'est pas en faveur d'une extension du civisme fiscal, alors que ces pays sont encore largement sous-fiscalisés.

2.3. Les droits de douane (en baisse) constituent encore la principale ressource publique.

La structure des recettes budgétaires des pays africains reflète l'une des principales caractéristiques des pays en voie de développement : une forte prépondérance des droits de porte et de la fiscalité indirecte telle que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) par rapport à la fiscalité basée sur l'activité économique intérieure et le patrimoine. Dans la plupart des pays africains, les recettes douanières (à l'importation et à l'exportation) représentent souvent 50 % et parfois plus, de l'ensemble des recettes de l'État. Le fait que les recettes douanières soient typiquement des recettes d'État rend assez difficile le dialogue sur leur partage avec des collectivités locales. Mais de l'autre côté du fait de la dynamique de l'intégration régionale et du mouvement de la mondialisation, les droits de douane sont orientés à la baisse. L'État hésite d'autant plus à partager des ressources en diminution qu'il ne dispose pas à ce jour de fiscalité de substitution garantissant une facilité de collecte et un rendement équivalents aux droits de porte. A court et moyen termes on s'oriente donc vers une situation de tension encore plus

importante des finances publiques. Cette situation n'est pas en faveur d'un partage des ressources avec les collectivités locales.

2.4. Au moins dans les pays francophones, les collectivités locales sont des acteurs passifs de la fiscalité

Le dialogue sur le partage des ressources financières est inégal parce que l'État a l'information sur le montant du produit de la plupart des impôts, alors que les collectivités locales ne l'ont pas. Ceci vient de ce que la décentralisation de certains impôts au niveau local n'a pas impliqué la maîtrise de l'information les concernant par les collectivités locales. Dans la plupart des pays, du moins dans les pays francophones d'Afrique, la chaîne fiscale reste encore l'affaire des services déconcentrés et centraux de l'État ; les collectivités locales sont des acteurs passifs. Or on sait que les services fiscaux de l'Etat sont surtout motivés pour faire rentrer les impôts d'État. D'autre part, dans les pays francophones d'Afrique, le principe d'unicité de caisse pousse l'État à maîtriser de bout en bout l'information et l'instrumentation sur la fiscalité. Les collectivités locales n'ont que très rarement les outils et l'expertise nécessaires en cette matière. Enfin très peu d'États ont mis en place des cadres de concertation sur les finances locales, à l'exception de la création récente des comités nationaux des finances locales créés dans les pays de l'UEMOA dans le cadre de l'Observatoire des Finances locales développé avec le soutien du Programme de Développement Municipal.

2.5. Contradictions entre les politiques de rationalisation des dépenses publiques et la décentralisation fiscale ?

Les politiques d'ajustement structurel adoptées et mises en œuvre par la plupart des États africains ont pour objectif de rationaliser la gestion des finances publiques. Ceci se traduit par un contrôle plus serré au niveau central des recettes et de la dépense publiques qui est en porte-à-faux avec la multiplication des centres de décision en matière d'investissements et de dépenses publiques locales qu'implique la mise en œuvre des politiques de décentralisation. Cette multiplication des centres de décision en matière d'investissement (au niveau des exécutifs locaux) et des caisses annexes (que sont les postes de recettes des collectivités locales) apparaît comme une complication pour les responsables nationaux en charge de l'ajustement structurel. Pour eux, ce phénomène tend à augmenter sensiblement les risques de mauvaise gestion. Il n'est donc pas étonnant que jusqu'ici, contrairement au discours politique sur la décentralisation, les collectivités locales ne mettent en œuvre que 4 % des budgets publics et moins de 1 % des dépenses publiques d'investissement. Par ailleurs à la suite de l'adoption des politiques d'ajustement structurel plusieurs experts sont en faveur d'une globalisation de la fiscalité locale, avec l'institution de taxes locales uniques reliées aux impôts d'État (rapport Thiel). Si de telles recommandations étaient appliquées, cela risque d'accélérer la déresponsabilisation des élus locaux vis-à-vis de la fiscalité locale alors que la réussite des politiques de décentralisation dépend avant tout de l'efficacité des collectivités dans la mobilisation des ressources locales. Le problème de l'ajustement institutionnel des recettes et des dépenses publiques en faveur des collectivités locales est en conséquence à l'ordre du jour d'un débat qui s'annonce difficile.

2.6. Les contraintes à une plus forte mobilisation des ressources locales

Les études ECOLOC ont permis d'avoir une idée relativement claire de ce que l'on peut appeler le PLB - Produit Local Brut - et en particulier du PLB urbain dans quelques villes étudiées de pays francophones de l'Afrique de l'Ouest. Avec toutes les réserves qu'un échantillon aussi faible impose, il ressort de ces études que les finances communales ne mobilisent guère plus de 1% du PLB urbain - de l'ordre de 2.000 FCFA par habitant pour un PLB de l'ordre de 200.000 FCFA/habitant. De même, il apparaît que le revenu de la taxe foncière ne représente qu'une proportion tout à fait négligeable de la valeur du capital privé (de l'ordre de 0.1%). Avec un tel niveau de contribution, il est clair que les communes concernées ne disposent pas de ressources leur permettant de faire face à leurs charges, aussi réduites que celles-ci soient définies. Il serait intéressant de disposer d'éléments de comparaison avec les pays anglophones.

L'existence d'un potentiel de financement inexploité étant considérée comme acquis, on doit également comprendre pourquoi il semble si difficile de mobiliser ce potentiel.

Le poids de l'histoire et la structure sociale des villes

La faiblesse des ressources des collectivités locales trouve son origine, sinon son explication, dans une histoire et dans une série de faits formant système :

- ❑ L'habitude des populations de chercher à échapper à l'impôt et aux taxes et, plus généralement aux prélèvements de l'autorité (féodale avant d'avoir été coloniale puis post-coloniale...) ;
- ❑ La croissance rapide des centres urbains avec pour conséquence un peuplement "allogène" majoritaire et la prévalence corrélative du sentiment d'appartenance à une communauté d'origine (renforcée ou non par une religion) sur tout sentiment d'appartenance à la ville de résidence ;
- ❑ Une grande mobilité et le souci des "allogènes" de réduire le coût de leur séjour en ville, longtemps considéré comme temporaire, même après des années de séjour dans la même ville, au bénéfice d'investissements et de dépenses dans leur région d'origine ;
- ❑ Le sentiment des autochtones, devenus minoritaires dans un centre urbain un peu important, d'être "spoliés" par les allogènes et d'avoir droit à une compensation de la part des pouvoirs publics (supposés ou accusés d'avoir favorisé l'implantation de ces étrangers) ;
- ❑ La priorité donnée, par les uns et les autres, à l'investissement social (fêtes et rituels) sur l'investissement matériel, afin de s'assurer l'appui de personnes bien placées, dans la vie courant et, éventuellement, pour pouvoir compter sur cet appui en cas de difficultés ou de conflit avec les autorités ;
- ❑ L'utilisation personnelle quasi systématique d'une part des ressources publiques par les responsables nommés ou élus (ce problème n'étant évidemment pas spécifique à l'Afrique, faut-il le rappeler).
- ❑ La pratique courante des détournements du produit des taxes et autres contributions et/ou le fait que cet argent ne contribue pas à l'amélioration des conditions de vie et de travail.

L'aide au développement

- ❑ Les pratiques des bailleurs de fonds et aides extérieures diverses, empressés de mettre en œuvre les actions qu'ils estiment bonnes pour les populations, sans grande considération pour les objectifs et priorités des intéressés - ce qui provoque le sentiment que "ces gens-là ont trop d'argent puisqu'ils peuvent faire ce qui leur plaît" - et encore moins de considération pour les rapports sociaux ;
- ❑ La conviction des donateurs que "ces gens là sont trop pauvres pour emprunter ou trop pauvres pour payer des taxes, il faut faire des dons, il faut subventionner" ;
- ❑ La projection systématique par les aides extérieures de valeurs et de normes étrangères à la société assistée telles que, ces normes étant inaccessibles : « *Il est normal que la communauté internationale fasse pression pour que les conditions de vie des plus démunis s'améliorent partout et, par conséquent, qu'elle érige l'accès de tous à tous les "services dits publics", qualifiés d'essentiels, comme un droit mais qu'en est-il lorsqu'une économie locale ou nationale n'est pas en mesure d'assurer effectivement cet accès de tous ? La communauté internationale est-elle capable de mettre en place les transferts indispensables entre les économies avancées et les autres pour assurer le droit qu'elle définit* »¹⁰ ;
- ❑ Le jeu ambigu des responsables, relayant le discours des bailleurs de fonds, estimant préférable de se poser en avocat de la pauvreté qu'en véritables leaders du développement local.

¹⁰ Habitat II +5, juin 2001 ; rencontre parallèle sur le financement du développement urbain ; compte rendu des débats.

III. La participation de la société civile

3.1. Les habitants ont construit leurs villes et ils financent des «services publics» en dehors de la sphère municipale.

Un certain nombre d'études, dont WALTPS, ont montré que l'investissement privé urbain est considérable, à commencer par les habitations privées. Les villes d'Afrique de l'Ouest, dont la surface construite a en moyenne triplée depuis les indépendances ont été principalement construites par leurs habitants qui ont consacré à ces investissements de peuplement des sommes considérables (largement supérieures par exemple à la totalité de l'aide publique au développement). En outre, on constate une *forte participation privée à l'équipement public de ces villes*, dans les domaines qui intéressent directement les populations et/ou qui sont à leur portée. Ecoles privées, laïques et confessionnelles, centres de santé primaire, lieux de culte et de rassemblement... mobilisent des ressources importantes. Des organisations caritatives, des églises, des ONG contribuent également à l'investissement public par destination : collèges, hôpitaux... Des personnalités investissent dans des équipements qui témoignent de leur réussite sociale et perpétuent leur "nom". Enfin, de nombreuses initiatives sont menées, ici et là, dans les quartiers, pour faire face aux problèmes de la gestion des ordures ménagères notamment.

Par contre, la contribution en travail est très faiblement mobilisée dans les villes, contrairement aux pratiques villageoises traditionnelles : souvenir de la corvée coloniale (ou féodale) et/ou des abus commis par le pouvoir post-colonial ?

3.2. Mauvais payeurs (?)

Une étude réalisée récemment au Sénégal sur le point de vue des contribuables¹¹, met en évidence un certain nombre d'éléments déjà connus mais qu'il convient de rappeler ici :

- un contribuable refuse de payer une taxe spécifique correspondant à un service qui n'existe pas (l'exemple le plus caricatural étant celui de l'enlèvement des ordures ménagères) ;
- la qualité des services et infrastructures urbaines et jugée très médiocre par les contribuables qui aspirent notamment à un environnement plu sain (caniveaux récurés, ordures enlevées) à de l'éclairage public, des branchements d'eau potable, etc.

Au Sénégal (comme dans les autres pays francophones, les taxes locales (celles qui vont directement dans les caisses de la mairie, sont en grande partie des taxes directement liées à un service rendu. L'étude arrive conclue donc en substance que les services n'existant pas, les gens ne payent pas.

3.3. Le «secteur informel» n'est pas taxable (?)

La même étude sur la fiscalité locale au Sénégal arrive à une conclusion sur laquelle il convient de s'interroger :

« Un facteur explicatif de la faiblesse du rendement fiscal réside dans le développement de plus en plus important du secteur informel ».

Si cette conclusion (et ce qu'elle sous-entend) est vraie, les perspectives du programme FIDDEL sont probablement moroses ; on peut en effet en conclure et en déduire :

- que l'immense majorité des citoyens africains est (et restera) trop pauvre pour participer au financement des infrastructures et services pour lesquelles il exprime une demande (et non pour lesquelles on évalue ses besoins) ;
- que le « secteur informel » n'est constitué que de micro-activités ne générant que des revenus de survie (pas d'épargne, pas d'accumulation, pas de regroupement d'activités..)
- que, quoiqu'il en soit, le «secteur informel» ne peut être « attrapé » par l'impôt ou la taxe car par définition il ne figure pas sur les rôles.

¹¹ Étude sur la fiscalité locale (financement ACDI) ; module IV : le point de vue du contribuable ; INGESAHEL ; 1998.

Les études ECOLOC proposent une image sensiblement différente. Dans le département de Dagana (vallée du Sénégal) par exemple, une enquête effectuée auprès des acteurs de l'économie populaire, indique que les 40 000 «entreprises informelles» du commerce et de l'artisanat généraient en 1997 55 milliards de francs CFA de valeur ajoutée. Cette même enquête indique que ces 40 000 entreprises sont taxées à hauteur de 2.4 milliards, soit à hauteur d'un peu moins de 5%¹². Ce niveau de taxation peut sans doute être discuté¹³ et comparé avec d'autres enquêtes du même type. Mais ceux qui connaissent les villes africaines, savent que les commerçants sont taxés chaque jour, du grossiste important sur le marché, à la petite vendeuse installée à même le sol. Dans l'hypothèse basse d'une taxation moyenne de 100 francs CFA par jour, les 10 000 commerçants d'une ville type de 150 000 habitants payeraient 300 millions de francs CFA de taxes ; si on ajoute à cette grossière estimation ce que payeraient les 10 000 artisans de cette même ville, la fourchette se situe entre 600 millions et un milliard de francs CFA. Il n'en arrive que quelques dizaines de millions dans les caisses de la mairie.

Quoi qu'il en soit, ce qui semble moins discutable, est le niveau d'activité de l'économie populaire qui lui, est confirmé par l'ensemble des autres études ECOLOC. Les gens ne sont pas aussi pauvres qu'on le dit.

«S'il faut lutter contre la pauvreté en milieu urbain, c'est d'abord et surtout contre la pauvreté du cadre de vie urbain, et non - sauf exception - contre la pauvreté de ses habitants»¹⁴

3.4. L'exception de la pauvreté (?)

Le raccourci entre «secteur informel» et pauvreté est courant. Mais tous ceux dont l'activité économique se situent en dehors de la sphère moderne au sens occidental du terme, ne sont pas confinés dans des stratégies de survie. Les «vrais» pauvres (qu'on peut définir comme ceux qui n'épargnent rien) constituent, sauf situation exceptionnelle, une frange marginale de la population vivant dans l'économie populaire.

L'affirmation ci-dessus peut être longuement discutée, mais le problème est-il vraiment là ? Comme indiqué au point 1.6 ci-dessus : «La péréquation en faveur d'une catégorie sociale n'est possible que si cette catégorie est minoritaire, et non si elle rassemble la majorité des contribuables ». Considérer que la majorité de la population urbaine est pauvre, c'est renoncer au financement du développement par la mobilisation des ressources locales.

3.5. Négociateur de nouveaux partenariats public-privé¹⁵

Entre "services marchands" et "services non marchands" on identifie des équipements, publics par tradition, qui ont une fonction économique, dont l'utilisation n'est pas réservée à une catégorie définie de bénéficiaires et qui pourraient sans doute être des équipements privés (et il y en a) mais qui font partie de l'équipement de base d'une ville dans la compétition entre des villes sur un hinterland plus ou moins commun : ce sont les marchés, gares routières, abattoirs. Leur réalisation est souvent un investissement de la collectivité, financé par le budget, et les emplacements sont loués aux marchands, transporteurs et autres bouchers. La gestion budgétaire de tels équipements - qui collecte d'un côté les taxes d'occupation et de l'autre fait les dépenses de maintenance - ne rapproche pas ces dépenses et recettes d'un équipement particulier et ne permet donc pas de s'assurer de l'équilibre et de la "rentabilité" de l'investissement, bien qu'il existe des instruments de comptabilité à cet effet.

Une gestion administrée ne permet pas non plus de mobiliser au mieux les intéressés à la définition des besoins et à la maintenance d'un marché, d'une gare routière ou d'un abattoir. On expérimente la gestion par un gérant professionnel, au même titre que la gestion des réseaux marchands. Des expériences sont également en cours, ici et là, pour mettre en place une "gestion paritaire" de ces investissements : la commune en reste le propriétaire mais elle passe une convention avec un groupement de professionnels utilisant l'équipement considéré, au terme de laquelle ledit groupement

¹² Le secteur informel dans l'économie locale de Saint-Louis et du delta du fleuve Sénégal ; Bouna Warr, décembre 1997.

¹³ Par ailleurs, l'étude ECOLOC de Saint-Louis a montré que le rapport entre ce qui sort des poches des opérateurs de l'économie populaire et ce qui entre dans les caisses de l'État ou des collectivités locales, est sans commune mesure (moins du vingtième..).

¹⁴ Jean-Marie Cour, op cité

¹⁵ Michel Arnaud, op cité

perçoit les redevances d'occupation de ses membres avec lesquelles il rémunère la commune pour l'utilisation de l'équipement et en assure l'entretien et l'exploitation courante (ouverture, fermeture, nettoyage, éclairage, évacuation des déchets liquides et solides, le cas échéant).

Cette gestion paritaire peut être considérée comme une forme de partenariat public privé. Une telle conception de la relation entre secteur public et secteur privé pour la gestion des équipements publics peut être étendue. Les écoles en sont un exemple : la crise a, presque partout, réduit sévèrement les capacités des États à répondre aux besoins scolaires et on a vu, on voit, "l'école privée" se développer rapidement, sous de multiples formes : écoles confessionnelles, établissements laïques en réseaux, associations de maîtres... Mais l'école privée n'est pas seulement une réponse à la crise ; elle existait avant la crise et elle existe dans de nombreux pays, pour ne pas dire la majorité ; la réduction des moyens de l'État n'a fait qu'en élargir le champ, face à la demande. Une pratique était même courante : celle des parents d'élèves qui se cotisent pour financer la construction d'une école de quartier avec l'assurance que l'État assurera l'enseignement, c'est à dire la mise en place et la rémunération des maîtres, et que la collectivité locale prendra en charge le fonctionnement courant...

Dans le domaine de la santé, des associations ont vu le jour pour assurer le fonctionnement de centres de soins primaires (dispensaires) en revendant des médicaments obtenus de la solidarité internationale. La voirie tertiaire, celle qui, dans le langage des techniciens, assure la desserte terminale des logements et autres locaux, peut aussi, moyennant des dispositions écartant la circulation de transit et limitant le nombre des parcelles desservies, faire l'objet d'une gestion communautaire à la charge des intéressés, les "riverains" : la "voie privée" est une institution ancienne ! La "précollecte" des ordures ménagères relève d'un principal analogue.

Il faut même aborder sans complexe le sujet de la contribution en nature (travail et transport de matériaux...), en dépit des dérives auxquelles cette forme de contribution a donné lieu : tous les membres d'une communauté doivent en effet participer à l'effort de construction et d'entretien des biens collectifs. Or, dans une ville où une grande proportion des ménages vivent à la limite du seuil de pauvreté, voire en dessous, il est difficile, politiquement et humainement, d'exiger d'eux de contribuer par l'impôt. La tentation est grande de les exonérer de toute contribution ; l'autre solution, dont on connaît les suites, étant de leur interdire l'accès dans la ville... Si ces ménages manquent de numéraire, ils ne manquent pas forcément de temps et la possibilité doit en tout cas leur être donnée de participer par leur travail à la maintenance, sinon à la construction, de leur ville : c'est une nécessité économique mais c'est aussi une nécessité sociale, dans la mesure où elle conditionne l'appropriation et le respect du bien public.

A un tout autre niveau, des formules de réalisation d'ouvrages publics importants offrent l'exemple d'un partenariat différent. La construction et l'exploitation de l'ouvrage pendant une durée fixée, d'autant plus longue que l'investissement est durable, sont confiés par contrat à un groupe privé qui en assure le financement, total ou partiel, lequel est remboursé par la perception d'une taxe d'utilisation, arrêtée d'accord parties dans le cadre de la négociation du contrat. Cette formule s'applique plus particulièrement à la réalisation d'autoroutes et de ponts à péages mais rien ne s'oppose à ce qu'elle soit utilisée pour un marché, une gare routière ou un abattoir. Le cadre juridique de telles opérations a fait de grands progrès ces dernières années, à l'occasion de la réalisation de grands ouvrages : il faut assurer une saine concurrence entre les opérateurs intéressés et négocier tous les paramètres du projet à la fois (définition de l'ouvrage, conception technique, coûts de réalisation, conditions de financement et conditions d'exploitation...). Cela suppose évidemment une solide capacité professionnelle de la part de la collectivité concédante.

3.6. Service public et financement

On peut conclure de ce qui précède que le financement de l'urbanisation est un service public dès lors qu'il répond aux besoins d'une part importante de la communauté mais que cela n'implique pas que ce service soit financé par les recettes de l'impôt et des taxes et qu'il soit géré en régie directe par l'administration municipale (les services municipaux). On pourrait même, à la limite, convenir que la gestion directe est la solution qui s'impose quand toutes les autres ont échoué ! Est-ce que c'est un aveu d'incapacité de la collectivité publique à faire face à ses responsabilités ? Non. D'abord parce que faire faire et faire respecter un contrat est aussi difficile et même plus difficile que de faire soi-même : la régie directe est souvent une solution de facilité. Ensuite parce que séparer la fonction de maître d'ouvrage (celui qui définit le besoin à satisfaire et bénéficie du service, en l'occurrence la collectivité locale représentée par ses élus) de la fonction de maître d'œuvre (celui qui réalise

l'ouvrage ou rend le service) est une façon d'introduire une plus grande exigence dans la qualité et le coût des services rendus.

IV. Quel avenir ? Et quel besoin d'analyse et de réflexion ?

Le problème aujourd'hui est d'imaginer et de construire une stratégie de normalisation des ressources des collectivités locales et de financement des investissements publics urbains à l'échelle des problèmes de développement. Il faut pour cela partir du «monde réel» ; de ce paysage complexe où les pratiques «non citoyennes» côtoient des solidarités de groupes.

La voie institutionnelle est largement adoptée : lois de décentralisation créant des collectivités dotées de personnalité juridique (ou morale) et d'autonomie financière, instauration (ou remise en vigueur) de ressources propres classiques (impôt foncier bâti et non bâti, patente...).

Naturellement, cette construction juridico-administrative ne crée pas une collectivité réelle. Elle ne fait pas *ipso facto* des habitants de ces villes des "citoyens". Les élus imaginent mal prendre le risque d'exiger le paiement des impôts et taxes pour ne pas pouvoir, avec ces ressources, absorber un passif qui est énorme et s'accroît chaque jour... L'administration centrale des finances ne se désaisit pas de son rôle de collecteur et de redistributeur des ressources fiscales, appuyée en cela par les instances financières internationales... et le Maire y trouve une excuse à son laxisme fiscal. Il y a heureusement des exceptions...

Faire le constat d'un mauvais recouvrement des impôts, du détournement des recettes fiscales locales et, pour finir de l'insuffisance des ressources des collectivités urbaines - n'apporterait pas une valeur ajoutée importante à la connaissance actuelle du sujet.

Ce sont les pratiques qui sont en cause et non les textes, plutôt surabondants. Ce sont donc les pratiques qu'il faut interroger. Et pas seulement les pratiques officielles ou les pratiques publiques : l'ensemble des pratiques, le système qu'elles forment dans lequel chacun croit trouver son avantage aux dépens de tous.

Et donc, explorer comment ces pratiques pourront se normaliser, comment l'intérêt général pourra se construire et la fiscalité jouer son rôle moteur dans le développement urbain.

Il serait aberrant de partir d'un concept de services publics et d'investissement public transposé de ce qui a été construit au Nord, au fur et à mesure que le niveau économique s'élevait ; ou encore de normes en la matière ; ou d'accès des plus démunis à des services considérés comme essentiels aujourd'hui en Europe ou aux États-Unis alors qu'ils n'existaient pas quand les sociétés de ces régions disposaient du revenu dont disposent actuellement les sociétés africaines.

On ne peut pas parler financement et mobilisation de ressources sans référence à l'objet du financement, à l'utilisation des ressources. On ne paie pas davantage d'impôt par plaisir ou par force : on attend un service qui ne peut pas être obtenu aussi bien autrement.

Les responsabilités de l'institution publique et la mobilisation de ses ressources se construisent ensemble, parallèlement. Où en sont les uns et les autres, en Afrique ? Quel cheminement peut-on tracer ? Encore une fois, les situations sont variées et les collectivités anglophones, notamment, ont une capacité de mobilisation de ressources et de gestion publique beaucoup plus grande que leurs homologues francophones (au sein desquels il y a aussi des différences).

C'est par rapport à une telle problématique stratégique que doivent être recueillies et analysées la connaissance sur les finances locales en Afrique de l'Ouest - plus exactement sur le financement des services publics - les pratiques, les réflexions, propositions et recommandations sur leur évolution.