
Le financement de l'urbanisation et le développement local

SAH(99)503
Février 1999

Diffusion générale

OCDE

Organisation de Coopération
et de Développement Economiques

OECD

Organisation for Economic
Co-operation and Development

Le financement de l'urbanisation et le développement local

Jean-Marie Cour

Introduction et résumé

L'objet de cette note est d'aborder la question du financement de l'urbanisation de façon globale, sur la longue durée, par-delà les programmes et les projets urbains en cours.

Une nouvelle vision de la ville africaine s'impose, comme lieu d'innovation, de création de richesse et d'accumulation de capital, et non plus comme lieu de pauvreté et de concentration de toutes les turpitudes. Et cette nouvelle vision appelle une autre conception des interventions en milieu urbain, plus ambitieuse et plus confiante dans l'avenir, plus nettement axée sur la promotion économique locale, et plus consciente des gisements de ressources mobilisables localement.

De la dizaine de villes moyennes ayant déjà fait l'objet d'études ECOLOC, on peut déjà retenir quelques ordres de grandeur utiles quant à la taille et à la structure de l'économie locale, au capital accumulé dans les villes, aux modalités de financement de cette accumulation de capital et aux enjeux pour l'avenir. Cette note est principalement consacrée à la question cruciale du financement de l'urbanisation, dans le nouveau contexte institutionnel issu de la décentralisation.

On ne s'intéresse ici ni aux villes capitales ni aux petites villes, mais aux villes de niveau 2 de l'armature urbaine, qui font généralement fonction de capitales régionales et ont des populations de l'ordre de 50 000 à 500 000 habitants. La région Afrique de l'Ouest compte environ une centaine de villes de ce type, appelées à jouer un rôle croissant dans le développement et l'intégration régionale.

Ces villes disposent d'un capital résidentiel privé (foncier et immobilier) et public (infrastructures, équipements et services publics) dont la valeur est équivalente à plus d'une année de leur valeur ajoutée, ou Produit Local Brut. Les collectivités locales récemment créées ont hérité d'une partie du capital public accumulé dans le passé. Comment gèrent-elles ce patrimoine ? Ce capital public doit être périodiquement réhabilité et étendu pour accueillir les nouveaux citadins et les nouvelles activités. Comment les collectivités locales s'impliquent-elles dans cette nécessaire accumulation de capital public local ?

Les réponses à ces questions sont le plus souvent sans ambiguïté : l'entretien des infrastructures et des équipements publics est déplorablement insuffisant ; et les collectivités locales ne contribuent par leurs ressources propres qu'à moins du dixième (voire moins du vingtième) des dépenses d'investissement public de fonction locale. Ainsi, les villes continuent, pour l'essentiel, à dépendre de centres de décision lointains. Comment dans ces conditions espérer que les collectivités locales reprennent le contrôle de leur destin ?

La situation actuelle, évidemment non soutenable, est-elle susceptible d'évoluer rapidement dans le bon sens ? Cette note montre que oui, sous plusieurs conditions, dont la première est d'y croire. Les villes secondaires de la région sont des lieux de création de richesse, en transformation rapide, disposant d'un potentiel de ressources locales très supérieur à ce que l'on imagine en général.

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. Contrairement à ce qui a été fait au niveau des Etats dans le cadre des politiques d'ajustement structurel, il est souhaitable d'accroître - de doubler au moins ? - la dépense publique locale, et non de la réduire, et d'accroître la consommation des ménages en biens et services collectifs. Le Maire d'une commune africaine se doit aujourd'hui d'être keynésien.

La collectivité locale ne peut dépenser plus et mieux et reprendre le contrôle de son destin que si elle peut mobiliser localement beaucoup plus de ressources qu'elle ne le fait actuellement : cette note propose comme objectif souhaitable de multiplier par dix le taux actuel de prélèvement sur le capital privé et de tripler le taux actuel de prélèvement sur l'économie locale, et ce d'ici moins de dix ans. Cet objectif est-il raisonnable et politiquement vendable ? L'argument avancé ici est qu'un tel changement d'échelle est à terme inévitable : autant en prendre conscience dès maintenant et agir dans cette perspective.

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.

Etant donné les faiblesses bien connues des collectivités locales, une telle proposition est-elle bien raisonnable ? Cette note affirme que oui, sous réserve qu'on y croit, c'est-à-dire que l'on cesse de sous-estimer les villes africaines et leurs potentialités et la capacité d'adaptation de leurs opérateurs. La plupart des villes sont des lieux de croissance démographique et économique et non de stagnation ou de récession. Gager l'emprunt d'aujourd'hui sur la croissance de demain est raisonnable et soutenable.

S'engager résolument dans cette voie implique que tous les intervenants, locaux, nationaux et extérieurs se mettent d'accord sur un ensemble de règles du jeu. Le "code de bonne conduite" proposé ici est articulé sur quatre points :

- respect sincère et véritable du principe de subsidiarité. Le respect de ce principe impose notamment une clarification des rôles et responsabilités de chacun des partenaires. Il impose entre autres aux partenaires extérieurs de ne rien faire qui soit de nature à retarder le développement d'une maîtrise d'ouvrage locale, quels qu'en soient les risques ;
- décentralisation sincère et véritable de l'information ;
- exigence sans faille à l'égard de la contrepartie locale, qu'il ne faut en aucun cas accepter d'offrir, quelles que soient les circonstances et quelles qu'en soient les conséquences ;
- enfin, persévérance et constance, car les problèmes posés par l'urbanisation se résolvent dans la durée, et il n'est pas acceptable que les règles du jeu changent avec chaque nouveau projet.

Les enjeux de l'urbanisation en Afrique de l'Ouest

De nombreux travaux, dont l'étude WALTPS (West Africa Long Term Perspective Study) et le programme ECOLOC (Economies Locales), confirment que, en Afrique comme ailleurs, l'urbanisation constitue à la fois l'une des manifestations et l'un des moteurs du développement soutenable. Au cours des trois prochaines décennies, la population urbaine totale et la surface urbanisée devront encore tripler et les flux de personnes, de biens et de services entrant et sortant des villes devront approximativement décupler. Ces projections tiennent évidemment compte de la baisse, déjà engagée, des taux de croissance démographique et du ralentissement structurel du processus d'urbanisation, à mesure que le niveau d'urbanisation augmente. La part du milieu urbain dans le Produit Local Brut de l'Afrique de l'Ouest devrait passer de 70 % à 85 % d'ici à 2020.

Population et Produit Local Brut des villes du Programme ECOLOC (en milliards de FCFA constants, base 1995)

Année	Population (x 1000 hab)			PLB (en mds de FCFA)		
	1960	1995	2020	1960	1995	2020
St-Louis	31	150	500	13	58	330
Richard Toll	2 ?	40	125	0 ?	24	115
Dagana	2 ?	20	50	0 ?	6	35
San Pedro	0	120	380	0	137	1020
Korhogo	16	152	500	9	99	690
Daloa	25	160	500	16	108	700
Sikasso	14	106	270	2	35	170
Ségou	17	112	290	3	40	220
Bobo Dioulasso	54	310	680	16	112	430
Kaya	10	34	100	1	7	40

L'étude WALTPS attire l'attention sur les spécificités de la croissance urbaine en Afrique de l'Ouest et leurs implications. Rappelons entre autres : des taux de croissance de la population des villes nettement plus élevés qu'ailleurs ; l'extrême jeunesse de la plupart des villes où tout est à faire à partir de rien ; la grande mobilité des citoyens qui ont encore tendance à se considérer comme en transit et n'accordent donc guère d'importance à l'aménagement du cadre de vie urbain ; l'extrême jeunesse des institutions chargées du développement urbain et surtout des institutions décentralisées, la gestion urbaine étant jusqu'à une date récente considérée comme de la responsabilité des Etats.

Les études ECOLOC confirment les conclusions de WALTPS quant à la contribution des villes, à la croissance et à la restructuration de l'économie nationale et à l'accumulation de capital. Pour fixer les idées, on peut retenir qu'une ville de 100 000 habitants de la zone côtière du golfe du Bénin génère directement un "Produit Local Brut" (PLB) de l'ordre de 50 milliards de FCFA par an et en "contrôle" indirectement et très partiellement une trentaine de milliards dans son hinterland peuplé de quelque 200 000 habitants.

La ville proprement dite est le siège d'une accumulation de capital résidentiel (au sens large, considéré parfois, à tort, comme "non directement productif") de l'ordre de 75 milliards de FCFA, soit l'équivalent de 1.5 année de son PLB. Ce capital comprend 60 milliards de FCFA de capital privé et 15 milliards de FCFA de capital public, dont environ les deux tiers d'investissements de fonction locale ou IFL (voirie,...), et le reste d'investissements de fonction régionale (hôpital,...) ou nationale (marché de gros d'intérêt national, université,...). De la zone côtière vers l'intérieur, le PLB décroît de moitié et l'accumulation de capital décroît d'un tiers.

Si le taux de croissance de la population et du PLB de cette ville de la zone côtière est de 5 % par an, elle doit, au total (privé et public), investir quelque 6 à 8 milliards de FCFA par an, dont 60 % pour assurer sa croissance et le solde pour renouveler et transformer le stock de capital existant, sans compter l'entretien courant. Son taux d'investissement résidentiel propre (investissement sur PLB) doit donc être de l'ordre de 13 à 15 % (hors investissements dits directement productifs). L'investissement public total doit être de l'ordre de 1.4 milliard par an dont 0.8 milliard pour assurer la croissance urbaine et 0.6 milliard pour renouveler et remettre aux normes les équipements existants, soit au total l'équivalent de 2.5 % à 3 % du PLB. Cet investissement public représente environ 14 000 FCFA par habitant et par an, dont environ 10 000 FCFA par habitant et par an pour l'investissement public de fonction locale, toujours hors entretien courant. Si, au lieu de rester constant, le PLB par habitant de la ville croît de 1 % par an, les ratios ci-dessus doivent être majorés d'environ un sixième.

De la zone côtière vers l'intérieur les dépenses d'investissement public décroissent approximativement d'un cinquième, mais les ratios "investissement sur PLB" s'accroissent d'un tiers : dans les pays enclavés, le coût de l'urbanisation est proportionnellement plus élevé que sur la côte.

L'état des lieux

Dans les deux premières décennies suivant les indépendances, des niveaux d'investissement public de l'ordre de ceux mentionnés ci-dessus ont effectivement été atteints dans les capitales nationales et dans certaines villes du niveau 2 de l'armature urbaine. Mais les modalités de programmation, de gestion et de financement de ces investissements se sont révélées insoutenables à terme, et l'entretien des équipements existants a été très largement négligé.

La crise des années 1980-1990 et les ajustements qui ont suivi, ainsi qu'une méconnaissance des enjeux du peuplement et de l'urbanisation, ont eu pour résultat une réduction sensible des dépenses publiques consacrées à l'urbanisation. Dans la plupart des pays, la crise est bel et bien terminée, et le processus d'urbanisation a bel et bien repris son cours, contrairement à ce que beaucoup attendaient ou espéraient. Comme la planification des années 60-80, déconsidérée et tombée en désuétude avec la crise, n'a à ce jour été remplacée par aucun mécanisme adéquat, la croissance des villes n'est pratiquement plus maîtrisée. Tout le monde sait pourtant que les opérations de réhabilitation des quartiers "spontanés" sont à la fois très coûteuses (socialement et économiquement) et qu'il ne peut être question de les généraliser.

Malgré la décentralisation, la mobilisation des ressources locales reste très insuffisante

Les études ECOLOC montrent que les communes urbaines ne mobilisent qu'une très faible partie du potentiel des ressources de l'économie locale. Par les impôts et taxes de toute nature (y compris l'impôt foncier) les communes ne prélèvent au total que l'équivalent de 0.5 % à 1 % de

leur PLB, soit de 2 500 à 5 000 FCFA par habitant et par an dans l'exemple ci-dessus, dont de 200 à 500 FCFA seulement provenant de l'impôt foncier, soit un prélèvement de moins de un demi pour mille du capital privé. Déduction faite du fonctionnement, il ne reste que des montants dérisoires pour l'autofinancement des IFL.

Malgré la décentralisation, les IFL restent donc aujourd'hui presque exclusivement tributaires de dotations - aléatoires et sans doute vouées à décroître - des budgets des Etats, et surtout des "projets" financés par les bailleurs de fonds, la coopération décentralisée et les ONG étrangères.

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'hinterland accordent beaucoup d'importance à leur ville chef-lieu et ont tout intérêt à 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 subsaharienne, qu'il faudra savoir faire preuve d'imagination et d'audace.

Plusieurs projets urbains se sont efforcés de mettre sur pied des mécanismes de prêts aux collectivités locales urbaines, reposant en général sur des institutions spécialisées, comme le FIAU et le FPCL en Côte d'Ivoire, ou le FECL et le CCC au Sénégal. Mais, dans tous les cas, les montants totaux mis en œuvre à ce jour, soit au mieux à quelques milliards de FCFA, restent tout à fait hors d'échelle des besoins.

Parmi les solutions permettant de reporter une part de la dépense d'urbanisation sur les générations futures, on citera :

- l'étalement dans le temps des investissements urbains : voir en "annexe 1" les recommandations du rapport de l'ISTED sur les "Dynamiques de l'urbanisation" ;
- le recours le plus systématique possible des collectivités locales à l'emprunt, mais dans le cadre de procédures aussi simples et durables que possible. Le schéma joint en annexe montre l'effet de levier que permet le recours à l'emprunt : si la croissance économique locale peut se maintenir sur un trend à long terme de l'ordre de 5 % par an, l'emprunt, progressivement substitué aux dons, permet de décupler le flux de ressources locales consacrées à l'investissement sans obérer l'avenir. Encore faut-il que les durées d'amortissement et les taux d'intérêt réel de ces emprunts soient adaptés à la nature des investissements publics ainsi financés : en France, les investissements publics de fonction locale ont pu bénéficier de prêts assortis de durées d'amortissement de l'ordre de 30 ans dont 5 à 10 ans de différé, et de taux d'intérêt réel négatifs. Ce type de financement n'a pu être durablement assuré qu'en détournant au profit des collectivités locales des ressources à bas prix (la collecte des livrets des Caisses d'Epargne, les dépôts et consignations,...) par l'intermédiaire d'institutions spécialisées, telles que les filiales de la Caisse des Dépôts et Consignations en France ou le Crédit Local de Belgique (?).

Une note annexe présente une simulation sur trente ans de la situation économique et financière de deux villes-type de 100 000 habitants, l'une de la zone côtière du golfe du Bénin, l'autre de la zone soudano-sahélienne. Cette simulation confirme que le recours à l'emprunt pour une fraction rapidement croissante du besoin de financement des communes est gérable : sur la longue durée, l'endettement global et le coût du service de la dette restent dans des normes acceptables (comparables à ceux des villes des pays développés), sous réserve, bien entendu, que l'économie locale connaisse une croissance durable et que la mobilisation des ressources locales progresse dans les proportions indiquées ci-dessus.

- l'émission de bons ou obligations municipales : c'est ainsi que les villes nord-américaines ont financé leur développement. L'Afrique sub-saharienne est l'une des rares régions en développement où ce mode de financement n'est pas pratiqué ;
- et même, pourquoi pas, la création monétaire. On doit se demander si, dans la zone franc, la rigueur actuelle de la gestion monétaire ne constitue pas un frein à l'épanouissement des économies locales. La sous-estimation générale de l'économie populaire dans les comptes nationaux et la méconnaissance du caractère "local" d'une grande partie de l'économie réelle conduisent sans doute les autorités monétaires à rationner excessivement la monnaie. Ce rationnement pénalise évidemment davantage l'économie populaire que l'économie moderne (il suffit de prendre un taxi ou d'aller au marché pour voir à quel point la petite monnaie est rare et les billets de 500 FCFA sont usés jusqu'à la corde..). Il pénalise évidemment davantage les régions éloignées de la capitale, où l'injection de liquidités par la dépense du secteur moderne, public et privé, est largement concentrée. Et il pénalise davantage les collectivités locales, qui ne peuvent ni emprunter aux conditions du marché ni recourir au troc, que le secteur privé. Une réflexion multidisciplinaire et sans *a priori* sur ce thème des relations entre la gestion monétaire, l'économie réelle et le développement local, serait fort utile.

Même si une telle réflexion peut être menée à bien, il est peu probable que les autorités monétaires infléchissent la gestion de la monnaie en conséquence. Il faudra alors imaginer des solutions alternatives, et en tester la faisabilité, les coûts et les avantages. Parmi ces solutions alternatives, il faut penser à l'utilisation, à côté de la monnaie officielle, d'une "monnaie bis" destinée à redynamiser les échanges locaux. Une note annexe évoque cette question et propose quelques modalités d'application, consistant principalement à injecter cette "monnaie bis" dans les économies locales par la dépense publique locale affectée à des catégories de dépense dont le contenu en "importation" (du reste du pays et du monde) est nul ou très faible.

Vers une "charte de bonne conduite" des partenaires concernés par le développement urbain ?

Aborder de façon globale et sur la longue durée la question de l'urbanisation, c'est aussi se poser la question des règles du jeu que tous les partenaires (Etats, municipalités, agences d'aide, coopérations décentralisées, ONG,..) devraient progressivement s'efforcer de respecter en matière de maîtrise d'ouvrage et de modalités de financement de l'urbanisation.

La première de ces règles du jeu est évidemment le *respect du principe bien connu de subsidiarité*, qui consiste à faire en sorte que les décisions soient prises au niveau le plus bas possible et le plus proche des intéressés. Le processus de décentralisation à l'échelle des communes, et bientôt des régions, répond en principe à cet objectif.

Ce principe de subsidiarité appelle une *clarification des rôles et des responsabilités de tous les intervenants*, depuis les bailleurs de fonds qui gèrent les flux de transferts officiels et les coopérations décentralisées jusqu'aux ménages, en passant par l'administration centrale, les services déconcentrés de l'Etat, les autorités régionales et locales, les entreprises, les ONG et les associations.

Cette clarification est loin d'être acquise aujourd'hui, ce qui constitue pour tous les intervenants une incitation au moindre effort : ainsi, plutôt que de balayer devant sa porte, de nettoyer les caniveaux ou d'entretenir les bâtiments publics, autant attendre la venue d'une ONG ou d'un bailleur de fonds complaisant qui remédiera à l'inaction locale.

Ce principe de subsidiarité implique aussi une *maîtrise d'ouvrage locale effective*. Or, les bailleurs de fonds qui souhaitent déboursier le montant prévu au projet avec le moins d'aléas possible sont enclins à tout prévoir d'avance, dans le moindre détail, et préfèrent souvent passer par une structure de projet *ad hoc* aisément maîtrisable plutôt que par des collectivités locales aux compétences incertaines. Il n'est pas rare, encore aujourd'hui, de voir des projets urbains imposer la création de structures centrales, tant pour la maîtrise d'ouvrage, comme dans le cas de l'Agence de Développement Municipal du Sénégal, que pour la maîtrise d'œuvre, comme dans le cas des AGETIP. Ces structures centrales dont le but est de pallier les insuffisances des structures administratives existantes ont aussi pour effet de court-circuiter les institutions locales. Seule une maîtrise d'ouvrage locale effective permet que s'instaure une coordination des interventions extérieures.

La seconde de ces règles du jeu est que *le monopole de l'information* dont disposent les bailleurs de fonds, les administrations centrales et les "experts" sur lesquels ils s'appuient soit *progressivement démantelé*, ce qui est loin d'être le cas.

Or, aucun progrès durable ne pourra être accompli en matière de mobilisation des énergies locales tant que les acteurs locaux ne disposeront pas des informations nécessaires pour reprendre au moins en partie le contrôle de leur destin. Le programme ECOLOC s'efforce de répondre à cette question cruciale de la décentralisation des systèmes d'information. Comprendre ce qui se passe chez soi, qui décide de quoi, d'où vient et où va l'argent, etc.. est la première étape nécessaire vers le renforcement de la gouvernance locale et la transparence dans la gestion locale, et la première étape vers la construction par les intéressés d'une vision d'avenir mobilisatrice, d'un projet partagé, opposable aux tiers, c'est-à-dire aussi aux bailleurs de fonds.

La troisième règle du jeu est que toute dépense d'investissement public de fonction locale doit avoir une *contrepartie locale effective et croissante*, sans laquelle la maîtrise de l'urbanisation et l'appropriation locale des processus de décision resteraient des vœux pieux. Les études ECOLOC montrent que ce n'est généralement pas le cas aujourd'hui. Même lorsqu'une participation locale est prévue dans les accords de prêt, elle est le plus souvent perdue de vue, à moins qu'elle ne soit "offerte" par tel ou tel bailleur de fonds.

La mobilisation effective des ressources locales doit et peut changer d'échelle, car même les ménages de l'économie populaire sont moins pauvres que le cadre de vie dans lesquels le système actuel les amène à vivre. *Le taux de prélèvement effectif sur le capital privé doit au moins décupler à très court terme*, et passer de un demi pour mille à cinq pour mille. A plus long terme, ce taux de prélèvement sur le capital privé devrait tendre vers un pour-cent. L'exemple type de la ville de 100 000 présenté précédemment montre que le prélèvement sur le capital privé devrait couvrir les dépenses d'entretien, de renouvellement et de remise aux normes des investissements publics incombant à la commune. Quant au *prélèvement local sur l'activité et les revenus*, il devrait au minimum doubler à très court terme, et atteindre l'équivalent de 1.2 pour-cent du PLB "réel" de la ville, alors qu'il dépasse rarement un demi

pour-cent aujourd'hui (soit un taux vingt fois plus faible que dans les pays développés..). A plus long terme, il devrait atteindre au moins trois pour-cent.

Les mécanismes et les modalités de prélèvement local doivent être repensés en fonction de ces objectifs. Il faut en particulier innover en matière de fiscalité foncière, c'est-à-dire retrouver des méthodes et des procédures aussi simples que possible, à l'image de celles utilisées en d'autres temps et d'autres lieux, avant l'invention de la télédétection et l'introduction des distinctions byzantines entre services chargés de l'émission des rôles et ceux chargés de la perception (cf. la description par Marco Polo de la façon dont le financement des équipements urbains était assuré dans l'empire mogol du temps de Kubilai Khan). A trop vouloir peaufiner l'évaluation de la valeur locative des immeubles, on finit par ne plus faire payer personne, sinon les plus pauvres, en les privant des services essentiels.

Quelles que soient les améliorations techniques apportées aux diverses formes de taxation, une condition nécessaire de la "révolution" qui consiste à payer pour se doter d'un cadre de vie décent est que tous les opérateurs locaux y voient clairement leur intérêt. L'impôt local est le "prix" virtuel à payer pour s'offrir les biens et les services collectifs dont on estime avoir besoin. Il faut donc à la fois accroître la conscience de l'utilité et la perception du besoin de services publics (d'hygiène, d'espaces verts,..), par un effort de pédagogie, des exercices de publicité comparative, etc. ; et rendre plus perceptible le lien entre le service rendu et l'impôt ou la taxe.

Pour aider les opérateurs locaux à comprendre l'utilité de la dépense publique locale, il faut commencer par montrer que cette dépense peut être utilisée systématiquement comme *un moyen efficace de relance de l'activité locale*. L'étude du complexe "bâtir et entretenir le cadre de vie" montre que le fait pour la collectivité de dépenser 1 FCFA peut se traduire par une croissance du PLB d'au moins 2 FCFA supplémentaires, pour peu que le contenu en importation de cette dépense publique soit faible (cas des dépenses d'entretien et d'embellissement). Sans qu'il soit question de rechercher systématiquement l'autarcie, il est possible de gérer la dépense publique locale d'une manière moins discriminatoire à l'égard des PME locales des secteurs du bâtiment, des travaux publics et des services (cf. les études ECOLOC).

Il faut non seulement dépenser plus, mais aussi dépenser mieux. La *mise sur la place publique de l'information sur l'économie locale* (cf. les tableaux de bord ECOLOC) doit aider à introduire une certaine *lisibilité* de la gestion des affaires locales (terme préférable à "transparence", qui suggère la vacuité..).

Le budget communal doit à cet égard être utilisé comme un instrument de formation des édiles (learning by spending), comme un moyen de répondre aux questions que chacun se pose : d'où vient et où va l'argent, quel est le bilan de la législature,.. Dans sa présentation actuelle, le budget communal est totalement illisible, même par des spécialistes, anti-pédagogique, et inutilement compliqué.

Il faut donc reconcevoir la structure et la présentation des budgets des communes de manière à coller davantage aux réalités locales et à refléter les missions essentielles de ces communes. La première de ces missions est d'entretenir et de valoriser le patrimoine existant et d'investir pour accompagner la croissance urbaine et l'adaptation de la ville aux mutations en cours. Le budget d'investissement et d'entretien ne doit plus être qualifié de budget "extraordinaire", ni être alimenté par solde du budget de fonctionnement. L'investissement doit constituer le cœur

du budget, sa partie la plus obligatoire. La présentation du budget doit être accompagnée d'un minimum d'informations d'ordre géographique, démo-économique et socio-économique, faute de quoi son interprétation ne peut être que purement comptable (vérification de l'exactitude des écritures et des additions).

La quatrième règle du jeu vers laquelle il faudrait tendre, et qui s'adresse surtout aux partenaires extérieurs, est *la discipline et la persévérance*. Aucun progrès sensible ne peut être attendu en matière de mobilisation des ressources et de cohérence des programmes d'investissement tant que les collectivités locales auront le choix entre plusieurs guichets, plus ou moins favorables, y compris la subvention pure et simple sans contrepartie, pour les mêmes types de dépense. Or, il n'est pas rare de voir aujourd'hui un bailleur de fonds proposer à la collectivité locale de financer sous forme de dons un équipement ou une dépense qu'un autre s'évertue à faire financer par prêt avec contrepartie locale. Les bailleurs de fonds et les ONG ne peuvent évidemment pas se coordonner eux-mêmes, ils doivent être coordonnés par le maître d'ouvrage local.

De même, il est difficile d'attendre davantage de rigueur de la part des collectivités locales tant que les règles du jeu apparaîtront comme imposées de l'extérieur et sujettes à remise en question à chaque changement de chef de projet.

Ces quelques règles du jeu : pourraient constituer les éléments d'une "**charte de bonne conduite**" que les principaux partenaires concernés par le développement urbain (collectivités locales et associations, autorités de tutelle, secteur parapublic, bailleurs de fonds, ONG, etc.) seraient invités à négocier, à méditer, et à adopter. Pour inciter tous les praticiens du développement urbain à respecter l'esprit de cette charte, on pourrait en tirer un petit texte similaire au "**serment d'Hippocrate**" que les futurs médecins doivent prononcer avant d'exercer leur art.

Annexe 1

Maîtrise de l'urbanisation et stratégie d'investissement public :

Extrait du rapport Dynamique de l'urbanisation de l'ASS de l'ISTED (1998)

L'irruption, dans le champ urbain, des thèmes de l'Environnement et du Développement Durable (de la "ville durable") peut faire naître, sous l'effet d'un vocabulaire ambigu (l'eau pour tous, la santé, le droit au logement...), de nouveaux espoirs irréalisables. Dans le contexte de poursuite de la croissance de la population urbaine, même ralentie structurellement, et compte tenu du retard accumulé, **il faut admettre, selon toute vraisemblance, qu'il y aura à gérer un "retard durable" de l'équipement urbain sur les objectifs communément évoqués dans les débats internationaux** : par exemple, pendant encore une ou deux générations, seulement 50 ou 60 % de population urbaine aura accès direct aux services urbains marchands et un niveau moyen du logement durablement peu satisfaisant - comme ce fut d'ailleurs le cas aux Etats-Unis pendant toute la seconde moitié du XIXème siècle et comme c'est le cas dans la plupart des pays du sud-est asiatique aujourd'hui...

On a par ailleurs fait depuis longtemps le constat que toute opération périphérique bénéficiant d'un équipement supérieur à celui de nombreux quartiers existants, si modeste soit cet équipement, est inévitablement accaparée par une clientèle de revenus moyens, sinon supérieurs, laquelle n'a ensuite cessé de faire pression pour obtenir que l'investissement minimum réalisé soit rapidement amélioré aux frais de la collectivité. Equiper des quartiers nouveaux avant les quartiers existants, *a fortiori* avant qu'ils soient occupés n'est d'ailleurs pas une façon de favoriser la densification et d'améliorer la rentabilité des services publics : on ne compte pas les "lotissements équipés" et non bâtis...

A la recherche, toute théorique, de "normes minimales" en matière d'investissement urbain et à leur mise en œuvre intégrée, le réalisme et l'efficacité imposent donc de substituer le principe que proposent l'évolution réelle des villes et les pratiques populaires, à savoir : la progressivité généralisée de l'aménagement et de l'équipement urbains à partir du simple lotissement. On constate en effet qu'il est possible de mettre de côté toute exigence "généreuse" d'un équipement préalable à toute cession de terrains à construire, fût-elle une exigence sanitaire ... à condition que l'occupation du sol, le découpage parcellaire se fasse correctement, que les emprises de voirie soient réservées - et si possible les terrains pour équipement futur. C'est là, dans l'ordre foncier, que se situe, en l'état actuel des choses, le véritable minimum préalable à la construction individuelle des logements. C'est un minimum, parce que cette condition préalable est loin d'être encore remplie, partout et toujours ; un minimum satisfaisant, parce que l'ordre dans le découpage foncier assure effectivement une "maîtrise de l'urbanisation" et donne l'assurance que les réseaux et services marchands pourront se développer, au fur et à mesure de la solvabilité, d'abord collective puis individuelle, des ménages installés. C'est un minimum à ne pas dépasser, puisque l'obligation d'équipement minimal a presque toujours eu l'effet contraire de celui désiré, à savoir de repousser dans la clandestinité et le désordre la production foncière informelle (coutumière) qui n'a ni les moyens de faire, ni intérêt à faire un investissement, alors qu'il existe une forte demande de terrains non équipés...

Les villes dans lesquelles le problème foncier a été correctement traité (comme Lomé) et où les opérations publiques d'aménagement ou d'habitat sont restées modestes, voire inexistantes, sont précisément celles où la maîtrise urbaine est la mieux assurée, où les disparités de niveau d'équipement entre quartiers sont les plus réduites et où, en conséquence, la ségrégation des habitants par l'argent est la plus faible.

Annexe 2

Simulation des besoins et capacités de financement de deux villes-type de 100 000 habitants, en zone côtière et en zone soudano-sahélienne

Pour chacune de ces villes-type, on trouvera ci-après dix tableaux, illustrés par quelques graphiques. Ces tableaux présentent, en colonnes :

- l'état actuel à l'année de base 1995, tel qu'on peut le schématiser à partir de la dizaine d'études de cas du programme ECOLOC ;
- un scénario alternatif pour cette même année de base 1995, prenant en compte des améliorations considérées comme immédiatement nécessaires et évidemment possibles à réaliser ;
- des projections à dix ans (horizon 2005) et à vingt ans (horizon 2015) ;
- et, pour certaines variables, une chronique portant sur une période totale de trente ans, permettant notamment d'apprécier les effets à plus long terme du recours à l'emprunt sur les équilibres économique et financiers.

Les valeurs sont exprimées en millions ou en milliards de FCFA et en FCFA par habitant, en prix constants, base 1995.

Le premier tableau regroupe toutes les hypothèses faites et tous les paramètres exogènes. Ainsi, par exemple, le taux de croissance du Produit Local Brut par habitant de la ville sur la période 2005-2015 est de 1 % par an, le taux d'auto-financement des investissements communaux est fixé à 35 % en 2005, etc. Pour les années intermédiaires, la valeur des divers paramètres est obtenue par interpolation linéaire.

Le deuxième tableau rassemble les valeurs des grands agrégats de la ville considérée et, lorsque nécessaire, de son hinterland, puisqu'il est prévu que la ville prélève une partie de ses ressources sur cet hinterland. Les six sections de ce tableau traitent : de la population et du PLB de la ville et de l'hinterland ; du stock de capital "résidentiel" privé urbain et du stock d'investissement public urbain total (tous "propriétaires" confondus) ; des flux d'investissement et d'entretien de ce capital public total ; et des ressources mobilisées localement par la commune, sur le patrimoine privé et le PLB de la commune et sur l'économie de l'hinterland.

Le troisième tableau comprend trois sections : la première donne la répartition du capital public urbain et des flux d'investissement publics correspondants entre les différentes institutions concernées : Etat et région, entreprises de services publics marchands, associations d'usagers et population, secteur privé, et communes. La deuxième et la troisième sections traitent des modalités de financement des investissements communaux et de l'entretien du patrimoine public communal.

Le quatrième tableau présente les grandes lignes du budget de la commune en distinguant, en dépense : les diverses catégories de dépenses avec indication de l'origine des ressources, propres ou extérieures ; et en ressources : l'origine des diverses ressources mobilisées localement et des ressources extérieures : transferts de l'Etat, dons et emprunts.

La construction de ce tableau repose sur l'hypothèse que le budget de la commune est constamment en équilibre, compte tenu des ressources extérieures. Le point de départ des calculs est constitué par les dépenses considérées comme les plus obligatoires, dans l'ordre : a) entretien du patrimoine public existant ; b) investissements publics nécessaires à l'accueil des nouveaux habitants et des nouvelles activités ; c) service de la dette ; d) réhabilitation, remise aux normes et amélioration des équipements existants à mesure que le changement d'échelle et de fonctions de la ville l'exige (redimensionnement de certaines voies, déplacement de certains équipements, ...).

Les dépenses de fonctionnement sont ici obtenues par solde entre les ressources totales et les dépenses "obligatoires" ci-dessus.

Le cinquième tableau tire du précédent les principaux ratios du secteur public urbain et surtout de la commune.

Le sixième tableau résume également les principaux ratios relatifs aux ressources et aux dépenses de la commune, calculés en pourcentage du PLB, en pourcentage du total des ressources et des dépenses, en valeur totale et en valeur par habitant. Ce sont principalement ces ratios qui font l'objet des graphiques joints.

Les quatre derniers tableaux présentent l'évolution année par année des principaux agrégats et ratios sur une période de trente ans, de 1995 à 2025. La projection sur la troisième décennie repose sur l'hypothèse de la prolongation des taux de croissance démographique et macro-économique de la décennie précédente. Le seul intérêt de cette extrapolation à très long terme est d'apprécier le poids de la dette et de l'amortissement des emprunts et leurs effets sur l'équilibre du budget communal.

Quelques commentaires des résultats des simulations

1) De la notion de budget extraordinaire à la notion de dépenses obligatoires d'entretien, d'investissement et de service de la dette.

La logique adoptée dans les simulations présentées ici est à certains égards à l'opposé de celle retenue habituellement dans les budgets communaux, où les dépenses de fonctionnement sont qualifiées de *dépenses obligatoires* et les dépenses d'investissement sont qualifiées de *dépenses extraordinaires*.

Le renversement de la logique traditionnelle semble tout à fait justifié dans le cas des pays en voie de peuplement dont les villes sont en perpétuelle transformation et extension. La plus ardente obligation de la collectivité est alors d'accompagner cette transformation et cette croissance du cadre de vie tout en maintenant les équipements existants en l'état, quitte à faire des acrobaties pour financer le fonctionnement des services et payer les salaires des employés municipaux : il existe en effet de multiples moyens d'y parvenir, par exemple en comprimant

les dépenses de fonctionnement les moins indispensables, ou en confiant au secteur privé la gestion de certains de ces services, ou en faisant contribuer davantage les bénéficiaires directs, ou en levant de nouvelles taxes, etc.

En considérant comme obligatoires les dépenses d'entretien, d'investissement et d'amortissement de la dette, on met les collectivités locales en condition de planifier et de programmer ces dépenses sur le moyen terme, c'est-à-dire de les gérer efficacement. Tel n'est pas le cas aujourd'hui, puisque les Maires ne savent jamais combien de ressources ils pourront allouer à ces fonctions essentielles en cours d'exercice.

Le fait de considérer les dépenses de service de la dette comme obligatoire indique aussi que, en cas de défaut de paiement non justifié, les institutions de prêt et ou les autorités de tutelle des communes doivent pouvoir exercer un droit de préemption sur les ressources propres de la commune ou de prendre possession d'éléments du patrimoine communal sur lequel les emprunts ont été gagés : patrimoine foncier, immeubles, etc.

2) Les dépenses de fonctionnement sont néanmoins appelées à croître en proportion des dépenses communales totales

On notera dans le sixième tableau que le poids relatif des dépenses de fonctionnement dans les dépenses totales de la commune devrait augmenter, en gros de la moitié du total en 1995 aux deux tiers en 2015. Un tel résultat peut paraître surprenant, étant donné la priorité reconnue ici à l'entretien, à l'investissement et au service de la dette.

En fait, rapportées aux recettes propres de la commune, les dépenses de fonctionnement passent de plus de 100 % dans l'état actuel (une partie de ces dépenses courantes étant en fait apportée sous forme de dons, au-delà de la dotation globale de fonctionnement), à quelque 80 % dans toute la période future.

La forte croissance en valeur par habitant des dépenses de fonctionnement, plus que proportionnelle à celle des dépenses d'investissement et d'entretien, s'explique par le fait que les communes sont appelées à assumer des responsabilités croissantes dans un nombre varié de domaines : éducation, santé, hygiène, assistance sociale, culture et loisirs, promotion économique, soutien à la vie associative, etc. Leur niveau actuel d'implication dans ces fonctions est généralement très faible par comparaison avec les pays développés et aux pays en développement des autres continents, où les collectivités locales constituent, par leurs dépenses, l'un des opérateurs économiques et sociaux majeurs du territoire.

3) La substitution de l'emprunt aux dons ne devrait pas obérer l'avenir, parce que les villes sont des lieux privilégiés de croissance économique et d'accumulation privée de capital

Les deux derniers tableaux montrent entre autre que, dans les hypothèses retenues pour la ville côtière, l'encours de la dette rapporté au PLB de la commune passerait de 4 % dans dix ans, à 10 % dans vingt ans et à 16 % dans trente ans, soit alors 55 000 FCFA par habitant. Rapporté à la valeur du capital public de la commune, l'encours de la dette atteindrait respectivement 20 %, 47 % et 63 % de ce capital.

Quant à *l'annuité d'amortissement* de la dette (intérêt et capital), elle passerait de même, en proportion du PLB, de 0.06 % dans dix ans à 0.23 % dans vingt ans et à 0.52 % dans trente ans, soit, à l'époque, 3 500 FCFA par habitant, pour un PLB moyen par habitant de près de 700 000 FCFA. Rapportée à la valeur des ressources propres de la commune, l'annuité d'amortissement passerait de même de 1.8 % dans dix ans à 4.5 % dans vingt ans puis 9.4 % à plus long terme.

Dans le cas de la ville-type côtière examinée ici, le poids relatif de l'encours et du service de la dette paraissent donc acceptables à long terme. Dans la ville-type de la zone soudano-sahélienne, où le PLB moyen par habitant est de l'ordre de la moitié de celui des villes de la zone côtière et où les coûts de la gestion urbaine et de l'urbanisation sont proportionnellement plus élevés, la charte de l'endettement est en effet un peu plus lourde : à long terme, le service de la dette représenterait, selon les hypothèses retenues, 11.5 % des ressources propres de la commune contre 9.4 % dans la ville-type côtière, malgré un taux d'intérêt des prêts plus faible (4 % contre 5 %).

Les résultats présentés ici dépendent évidemment des hypothèses faites quant aux conditions de prêt, mais aussi à l'évolution des recettes propres et à la croissance économique future. Dans les simulations présentées, on admet que le PLB par habitant de ces deux villes-type croîtra au taux moyen de 1 % par an sur la longue durée. C'est plus que le taux constaté dans le passé (de l'ordre de - 1 % par an en moyenne sur trois décennies). Mais c'est un objectif raisonnable pour au moins deux raisons. La première tient au fait que le processus d'informalisation des villes est à peu près achevé : la ville des années 1960, en grande partie "importée" et "moderne", et dont la productivité moyenne était proche de celle de son secteur moderne, est d'ores et déjà devenue une ville à majorité populaire et autochtone, dont la fraction "moderne" peut encore décroître, mais moins que dans le passé. La deuxième raison est qu'un taux de croissance du PLB par habitant de 1 % dans des villes secondaires implique à l'échelle nationale un taux moyen de croissance du PIB moyen par habitant de l'ordre de 1.5 à 2 % par an, tout-à-fait vraisemblable après la longue période de crise et d'ajustement que la plupart des pays de la région ont connu depuis vingt ans.

Est-il raisonnable d'inciter les villes à s'endetter, et peut-on se prémunir contre les défauts de paiement ?

Les Etats ont à gérer un territoire hétérogène, composé de pôles de croissance mais aussi de zones marginales, à poursuivre des objectifs multiples (développement équilibré, souveraineté nationale,..) et à orchestrer une multitude de services et de centres de décision. L'expérience montre que prêter aux Etats est une opération très risquée : insolvable, ces Etats ne peuvent être mis en faillite et leur patrimoine ne peut être saisi.

Par comparaison, une ville secondaire d'une centaine de milliers d'habitants constitue un système relativement simple à comprendre et à contrôler. En ASS comme ailleurs, il y aura des villes de toutes tailles qui végèteront ou qui périront. Mais la plupart de celles qui sont bien situées dans l'armature urbaine nationale sont destinées à prospérer, c'est-à-dire à croître plus vite que la moyenne nationale, tant en population qu'en accumulation de capital privé et qu'en valeur ajoutée, et la structure de leur économie est sans doute appelée à se diversifier plus vite que la moyenne nationale. Sur la longue durée, parier sur la croissance dans ces villes secondaires devrait donc constituer un pari raisonnable. D'autant que le

bailleur peut mettre en place quelques garanties locales, par exemple en co-responsabilisant, pour certains types d'investissements, la communauté des entrepreneurs locaux, et ou en hypothéquant une fraction du patrimoine municipal, par exemple la réserve foncière.

4) L'entretien et la réhabilitation de la ville doivent pouvoir être intégralement assurés par la taxation du patrimoine privé des occupants actuels de la ville

Le dernier tableau montre que le seul prélèvement sur le patrimoine urbain privé devrait pouvoir rapidement assurer non seulement la totalité des dépenses d'entretien du patrimoine public, mais aussi la réhabilitation (à l'identique) de ce patrimoine, et peut-être même une fraction des dépenses de modernisation et de remise aux normes du stock de capital public.

Ce constat incite donc à retenir un objectif simple à comprendre et à expliquer à toutes les parties : il faut que les occupants actuels de la ville (ménages et entreprises) supportent, par la taxe foncière et d'habitation (ou impôt foncier), l'intégralité de la charge du maintien en état du patrimoine public existant. Ceux de ces occupants qui sont les plus susceptibles de voir leur patrimoine se valoriser avec la modernisation des infrastructures doivent même supporter une partie de la cause de cet enrichissement, c'est-à-dire la dépense d'investissement public correspondante. La valeur d'usage et la valeur marchande du capital résidentiel des occupants de la ville dépendent en effet directement de la qualité et de l'état d'entretien du cadre de vie créé par les infrastructures et les équipements publics.

Ce problème de la ville existante étant ainsi réglé, les investissements publics nécessités par l'arrivée de nouveaux occupants, la restructuration et la croissance de la ville doivent pouvoir être financés principalement par recours à l'emprunt, emprunts gagés sur la croissance économique future et sur la croissance de la valeur des patrimoines fonciers et immobiliers.