

LE SOUTIEN DU DEVELOPPEMENT LOCAL

Proposition de contribution de M. ARNAUD

Dépense locale et économie locale

La collectivité locale est “un agent économique”. Les dépenses d’une collectivité interviennent dans l’économie locale au même titre que les dépenses d’autres acteurs de la vie économique - entreprises ou ménages. Ces dépenses, de quelque nature ou objet qu’elles soient, sont des revenus pour les bénéficiaires, prestataires de services qui fournissent à la collectivité des biens ou des travaux, ou qui bénéficient de son soutien. Dans toute économie, les dépenses des uns sont les recettes des autres... Toutes les dépenses n’ont évidemment pas un effet également positif pour l’économie locale : certes, acheter du champagne fait travailler le commerçant local, qui paiera bien une patente ; verser des salaires à des agents municipaux se traduit par des dépenses des ménages de ces agents dans les commerces et les services locaux ; mais confier des travaux à une entreprise locale crée ou soutient davantage d’emploi et induit, de la part de l’entreprise, des achats à d’autres prestataires qui, à leur tour... plus la proportion de biens importés qui entre dans la dépense publique est faible, plus favorable est celle-ci pour l’économie locale.

Les trop rares études d’économie locale réalisées ont montré que le multiplicateur - le rapport entre l’accroissement du produit brut local et l’augmentation de la dépense publique - peut aller de 30% à 150% ; c’est-à-dire 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.

La collectivité locale est une “entreprise de services publics”.

Les dépenses d’une collectivité doivent, cependant, se traduire par des services rendus, au même titre que les dépenses d’exploitation ou d’investissement d’une entreprise. Les recettes de la collectivité — bien qu’elles soient, en général, assises sur d’autres bases que le service rendu (contrairement à la facturation de l’eau ou de l’électricité p.e.), impôt foncier ou patente — n’en sont pas moins la contrepartie, le paiement de services attendus de la collectivité locale par les contribuables.

Elle ne l’a pas toujours été ou, plus exactement, la notion de service public a évolué. Limitée, au départ, à la sécurité des personnes et des biens, la collectivité s’est chargée, avec le temps, de nombreuses prestations qui étaient auparavant assurées par des entreprises privées. La privatisation n’est souvent qu’un retour à une situation ancienne.

Qu’attendent en effet les contribuables de la collectivité et pour quels services sont-ils prêts à payer des impôts et taxes ? Lorsqu’il s’agit d’une entreprise privée rendant des services, la réponse à une telle question est facile : si le service fourni ne correspond pas à une demande ou que le prix du service proposé ne convient pas, il n’y a pas de clientèle et l’entreprise ne

peut pas produire, ou elle produit à perte et fait faillite : le “marché” décide de ce que les acheteurs veulent et du prix qu’ils acceptent de payer.

La sanction d’une mauvaise gestion communale peut également être la faillite mais, plus généralement, on l’attend du vote des électeurs. Or, la réponse des électeurs est moins claire que celle du marché : on voit régulièrement des responsables mauvais gestionnaires qui sont réélus ! Parce que des intérêts politiques prennent le pas sur la gestion. Parce que les citoyens contribuables ne font pas suffisamment la relation entre le paiement de leurs impôts et taxes et les services rendus. A la question : pourquoi payez-vous vos taxes ou impôts ? On entend souvent répondre : pour avoir la paix, pour ne pas être harcelé !

Les personnes physiques, les ménages, d’une collectivité un peu importante ont pourtant certainement besoin — attendent certainement (de la collectivité) — des services essentiels comme l’eau potable, l’éclairage public, la lutte contre l’incendie, la sécurité (la police), l’enlèvement des ordures, la réalisation de la voirie et son entretien, le drainage des eaux pluviales... Certains de ces services peuvent être qualifiés de marchands par le fait que le bénéficiaire peut être identifié et que le service peut être mesuré et “vendu”, facturé au bénéficiaire (le m³ d’eau p.e.). D’autres ne sont pas marchands parce que leur bénéfice est indivisible : c’est le cas de la sécurité, de la voirie ou de l’éclairage public. D’autres services peuvent être partagés : la collecte des ordures ménagères peut être payée par le bénéficiaire à une entreprise qui dépose les ordures dans un lieu affecté à cet usage par la collectivité et celle-ci peut se charger d’acheminer les ordures collectées vers un lieu de décharge ou de traitement ; la voirie peut être décomposée en voies publiques et voies privées, ces dernières accessibles aux seuls riverains. On connaît même 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 où les copropriétaires décident des dépenses à faire et de leur répartition en millièmes !

La collectivité et les entreprises

La commune était, à son origine, “une association de ses membres” - de grands marchands - pour assurer, c’est-à-dire financer, des services collectifs que chacun d’eux ne pouvait assumer isolément.

De même, aujourd’hui, les entreprises et, plus généralement le “secteur privé”, attendent des services de la collectivité. A la différence près que pour l’entreprise, quelle que soit sa taille, le service attendu est un “intransigent”, c’est-à-dire une dépense qui entre dans le prix de revient de sa production. Ce sont des services indispensables au bon fonctionnement de l’entreprise, qui peuvent varier d’une entreprise à l’autre. Pour l’entreprise, la qualité du service rendu, le prix à payer influent sur le coût de production et, par conséquent sur le prix de vente des biens ou des services produits par l’entreprise, sur sa compétitivité. Si l’eau potable fournie par le réseau est trop chère, l’entreprise peut 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 est donc (potentiellement) en concurrence avec des entreprises privées de service. Aucun service ou presque n’est public par nature. Il appartient donc aux responsables publics de démontrer que la production d’un service donné par la collectivité ou sous le contrôle de la collectivité 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 n'est évidemment pas exclu qu'une entreprise d'une taille disproportionnée par rapport à celle de la collectivité qui l'héberge ou qui consomme en grande abondance un bien ou un service particulier ait, en tout état de cause, avantage à produire elle-même ce service ou ce bien - à produire son eau par exemple, son électricité... Mais pour la grande masse des entreprises ou acteurs de l'économie privée, ce n'est pas le cas et l'avantage certain de la collectivité c'est bien celui de l'association pour produire des services à moindre coût. Lorsque la collectivité n'est pas en mesure de fournir des services collectifs indispensables, l'entreprise privée y pourvoit d'une façon ou d'une autre, quel que soit le coût : une mauvaise gestion publique, une déficience des services dits publics est une cause de coûts économiques élevés et, pour finir de faibles performances de l'économie locale.

La ville au service du développement local

La ville, par la concentration des personnes et des entreprises, procure aux entreprises - à commencer par les entreprises individuelles - des avantages. On les classe en deux catégories : les économies d'échelle et les économies externes. Parce que la ville rassemble une multitude de clients potentiels, elle offre aux entreprises qui s'y installent un débouché important qui assure un chiffre d'affaires lequel permet à l'entreprise de rentabiliser ses moyens, à commencer par son personnel. Même un artisan ou un commerçant seul trouve en ville une activité continue qu'il ne trouverait pas en milieu rural ; et d'autant plus que la ville est importante ou que le bien produit par l'artisan est rare, relève d'une consommation peu fréquente. 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.

Par ailleurs, les différentes entreprises (ainsi que les ménages) d'une ville constituent un marché pour les services publics ou collectifs, marché d'autant plus important que la ville est importante. Tous les services ne sont pas à prix décroissant - la sécurité pare exemple. Mais le prix de revient unitaire de nombreux services publics diminue en fonction de l'importance de la clientèle à servir. L'entreprise qui a recours à un "service public" partage le coût de ce service avec les autres entreprises de la ville et, le cas échéant, avec les ménages qui ont recours au même service (l'eau ou l'électricité par exemple), elle bénéficie du moindre coût qui résulte de ce partage : ce bénéfice 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'eau ou l'électricité) l'est aussi pour un service non marchand (la voirie ou la sécurité), bien que la mesure de l'économie externe correspondante soit plus difficile, voire impossible à évaluer. La collectivité qui prend en charge de tels services (ou qui en contrôle la fourniture par des concessionnaires privés) est donc responsable du développement des entreprises et de l'économie locale : en fournissant mal le service ou en le fournissant à un prix élevé, elle pénalise l'économie locale. Inversement, en abaissant le coût d'un service ou en améliorant sa qualité, elle accroît les économies externes et contribue à la compétitivité des entreprises locales.

Pour atteindre cet objectif, la collectivité doit se donner les moyens de financer les services qu'elle entend offrir : investissement, maintenance et exploitation. Comme une entreprise, la collectivité doit étudier la "rentabilité" de ses activités. De chacune de ses activités ou de chacun de ses services pour eux-mêmes avant d'imaginer et de mettre en œuvre des transferts d'une activité ou d'un service à un autre, dans le cadre d'un "budget de collectivité" prétendument universel (c'est-à-dire interdisant d'affecter une recette particulière à une dépense particulière). 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. D'autant que 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. Il serait d'ailleurs tout aussi justifié, sinon plus, de faire payer les services rendus aux entreprises par l'impôt ou par les consommateurs particuliers, pour favoriser le développement des entreprises. C'est bien ce que font les États en finançant la recherche.

Cela dit, une collectivité locale est avant tout "un maître d'ouvrage" un donneur d'ordre qui agit pour le compte de ses membres, plutôt qu'un opérateur ou qu'un prestataire de services. Externaliser est la règle pour tous : favoriser l'émergence ou le développement de prestataires (TP) 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.

La collectivité face à la demande de services

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 et elle est à l'origine de beaucoup d'erreurs. Les besoins sont immenses et ce d'autant plus que des pays plus avancés économiquement ont transformé en "normes" le niveau de service que leurs économies permettent de satisfaire, du moins pour la grande part de leurs populations (ce qui n'exclut pas qu'une minorité non négligeable des pays riches n'ait pas accès à ces normes de service). Une demande de service ne peut être considérée comme un "besoin" que si la majorité de la population peut financer ce service. Que le financement de certains services soit assuré par un budget national ou de collectivité locale ne change rien à l'affaire, puisque ce budget est lui-même alimenté par les impôts et taxes que doivent acquitter les contribuables, directement ou à travers les consommations de biens et de services achetés aux entreprises. 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 !

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 (le cas de l'apartheid). Ce qui exige évidemment de connaître la situation présente beaucoup mieux qu'on ne la connaît en général : d'abord de disposer d'un inventaire des services existants et du capital public accumulé au fil du temps, puis de leur

état, des dépenses de réhabilitation, le cas échéant, puis des dépenses d'entretien - sans lesquelles le capital se dégrade et exige des renouvellements anticipés, au détriment des investissements nouveaux - des coûts d'exploitation et, enfin, une prévision d'accroissement de la demande. Tel est le sens d'une "gestion patrimoniale". De nombreux documents fournissent des cadres comptables pour établir ces données et les tenir à jour. Encore faut-il que l'utilisation de ces documents soit à la portée des agents communaux.

Les quelques inventaires qui ont pu être réalisés en Afrique au sud du Sahara, d'abord à l'occasion de l'établissement de documents d'urbanisme puis de "revues du secteur urbain", enfin dans le cadre du Programme d'étude 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. Et la situation générale des villes africaines témoigne de l'insuffisance du capital investi dans leur aménagement, particulièrement depuis la crise que leurs économies ont traversée et en dépit de l'aide extérieure qu'elles ont reçue (largement consacrée à la réhabilitation).

Disparités de services et développement

Certes, ce capital d'infrastructures et d'équipement existant dans la plupart des villes africaines est très inégalement distribué entre différents quartiers et différentes catégories de citoyens. Dans les plus grandes villes : une minorité occupe le tiers de l'espace urbain, le mieux aménagé (à un niveau proche de celui des villes du Nord), cependant qu'une majorité occupe le cinquième voire moins de l'espace urbain, très peu aménagé. A titre indicatif : à un extrême, 15% de la population utilisant plus de la moitié des investissements urbains et, à l'autre extrême, 55% utilisant moins du sixième des investissements accumulés dans la ville ; au milieu, une espèce de classe moyenne, de 35% de la population urbaine utilisant une proportion semblable des investissements. Ce constat ne saurait cependant être 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 disparité des différents quartiers d'une même ville existe partout et elle est manifestement aggravée dans la plupart des grandes villes africaines en raison de la différence de niveau général de vie avec les pays du Nord et la dualité de leur peuplement qui en résulte : d'un côté une bourgeoisie mêlant représentants du monde extérieur, ambassadeurs, hommes d'affaires et agents de sociétés et partenaires nationaux partageant les mêmes standards de vie ; de l'autre, une masse de citoyens (en puissance) plus ou moins récemment venus du milieu rural pour "tenter leur chance" en milieu urbain, parmi lesquels une bonne partie souhaitent consacrer à se loger le minimum possible pour épargner et investir dans leur région d'origine. L'intégration des pays africains à l'économie et à la politique internationale génère cette forte disparité et le courant dit de "mondialisation" n'est pas de nature à la réduire, au contraire.

La ville et l'intégration économique

A 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... et, sauf changement peu probable, une population urbaine en grande partie démunie et sans formation, vouée à chercher à s'intégrer à la vie urbaine par le biais d'activités dites informelles, produisant et échangeant des biens et services de première nécessité et, de ce fait, largement mêlées au tissu d'habitat. Il n'est pas possible, dans ces conditions, d'isoler l'investissement pour le développement des activités de celui requis pour l'habitat.

Mais une ville est une grande machine vivante. Elle 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, amélioration qui a 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.

Pas question, en particulier, de pouvoir consacrer les maigres ressources mobilisables au rattrapage ou à la mise à niveau brutale, en matière d'équipement, des quartiers existants, pas question de définition ou de respect de normes minimales d'équipement pour les quartiers nouveaux... Mais l'expérience montre qu'un quartier simplement mais correctement tracé s'équipe progressivement (exemple de Lomé).

Un premier objectif

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.

Face à ces dépenses “minimales” de 3.000 FCFA (entretien) et 4.000 FCFA (investissement neuf) par habitant et par an, les budgets des collectivités locales mobilisent parfois moins de 1.000 FCFA par habitant (100 millions de FCFA pour 100.000 habitants). Celles qui disposent d’un capital de 200 ou 300.000 FCFA et auraient besoin d’investir 6 à 10.000 FCFA pour l’entretien et autant pour le maintien du niveau moyen de capital, disposent rarement d’un budget supérieur à 15.000 FCFA par habitant (15 mds pour une ville millionnaire).

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. En Afrique du sud, la nécessité de faire appel à l’intervention de l’État fédéral pour réhabiliter les *townships* abandonnés pendant l’apartheid se traduit par le principe de la distribution automatique (sans contrôle d’utilisation, à la manière d’une dotation) de recettes fédérales et l’accès de ces collectivités nouvelles à des prêts du Trésor public.

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.

Je n’ai pas compétence et je manque d’ailleurs d’information pour tirer un enseignement de la comparaison des deux systèmes institutionnels mais le moins qu’on puisse dire est 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 encore. 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.

Indispensable clarification des responsabilités

Il importerait en particulier, dans un processus de décentralisation, de clarifier les responsabilités respectives des divers niveaux de collectivité, de la plus petite à la plus englobante - de la commune à l’État en passant par les départements ou les régions, le cas échéant. 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.

Le renforcement des ressources locales

A cet égard, on constate que les budgets d’État ou nationaux mobilisent quelque 15 à 20% du PIB national. 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 (respectivement 400 mns FCFA et 40 mds, pour une commune de 200.000 habitants) ou encore 15 à 20... Avec un tel niveau de contribution des contribuables locaux, 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. Le financement de l’urbanisation et le soutien du développement local passent par le renforcement significatif des ressources locales, tâche à laquelle les élus se sont d’ailleurs attelés.

Mis à part le cas de l’Afrique du Sud déjà cité, les sources du budget national et celles des budgets locaux ne sont pas les mêmes : l’État tire l’essentiel de ses ressources des droits de douanes et de l’imposition du revenu des personnes physiques et des bénéfices des sociétés. Les ressources fiscales des collectivités locales sont plutôt assises sur l’impôt foncier et ses annexes et sur la patente ou son équivalent. Les États ont bénéficié d’aides extérieures importantes (quoique insuffisantes) sous forme de dons et de prêts qui ont permis d’abonder leurs ressources propres et/ou d’anticiper des ressources futures pour financer en particulier l’urbanisation. Les collectivités locales n’ont pas eu, jusqu’ici, un accès direct à de telles ressources, ce qui a, d’une certaine manière, favorisé la centralisation du financement de l’urbanisation, au travers des “projets urbains” des bailleurs de fonds, négociés avec les instances centrales (et avec la création d’agences nationales du type AGETIP dans plusieurs pays et maintenant ADM au Sénégal pour administrer ces projets).

Il semble naturel de chercher un certain rapport logique entre investissements à financer (et charges récurrentes) et sources du financement : en l'occurrence, orienter les ressources mobilisées à partir du foncier et des patentes vers l'amélioration des conditions de vie et de travail de la population urbaine et "laisser" à l'État des charges moins directement en relation avec les problèmes locaux et/ou davantage en rapport avec le développement général du pays : grandes infrastructures et grands équipements d'enseignement et de santé et spécialement leur fonctionnement. Il semble même recommandable, dans les pays en cours de décentralisation, compte tenu du fait que les ressources des collectivités sont moins bien assises que celles de l'État et que leur renforcement demandera du temps, de conduire une stratégie de répartition de compétences prudente, progressive, pour éviter de submerger les collectivités sous des charges insupportables, au risque de rendre la décentralisation inefficace et impopulaire aux yeux des populations.

Dans cet esprit, suivant le partage adopté, la part de l'État dans le financement des investissements urbains peut aller de 20 à 40%. Elle peut d'ailleurs varier dans ces limites au fil du temps, au furet à mesure que les collectivités acquièrent une plus grande autonomie financière.

*

S'agissant des services marchands, si importants pour la vie des populations mais aussi pour le développement économique local, la mode est à la privatisation. Un enchaînement de causes a joué en faveur de celle-ci : un laxisme indéniable dans le recouvrement des facturations, une certaine politisation de la gestion des sociétés nationales d'eau et d'électricité (plus rarement de téléphone) dans le sens où ces sociétés se sont vues imposer des tarifications qui ne couvraient pas le coût réel du service, tarifications qui ont conduit certaines de ces sociétés à des situations financières graves et, par voie de conséquence, à l'incapacité de faire face à des charges d'emprunt, et donc de contribuer au développement du service, spécialement au profit des ménages les plus défavorisés. Contrairement à l'opinion suivant laquelle un gestionnaire privé n'est pas intéressé par la desserte des quartiers pauvres, les sociétés aujourd'hui "privatisées" apportent la preuve qu'un bon gestionnaire est nécessairement soucieux de développer ses ventes et capable de trouver des modalités de facturation adaptées à toutes les catégories de clientèles, avec l'appui d'organisation de base et d'ONG pour les plus démunies.

Cette évolution est d'autant plus justifiée qu'il existe des solutions intermédiaires entre la régie administrative et la privatisation totale (la propriété privée des installations et des réseaux et la libre concurrence entre sociétés de service) telles que l'affermage (la privatisation de l'exploitation seule) et la concession de service public (le contrat entre la collectivité et le concessionnaire portant à la fois sur l'exploitation et les installations fixes) et que les contrats correspondants ont des durées limitées, au terme desquelles la collectivité concédante a tout loisir de changer de fermier ou de concessionnaire ou, encore, de reprendre la gestion directe du service.

Il n'est d'ailleurs nullement nécessaire de gérer en régie pour mettre en place des péréquations entre diverses clientèles ou pour favoriser le développement du service dans tel ou tel quartier, voire pour alimenter le budget local par des taxes sur la consommation d'eau ou d'électricité : ce sont des dispositions qui peuvent être fixées dans les cahiers des charges des contrats d'affermage ou de concession. De même pour ce qui est de dégager les

ressources nécessaires à l'extension des réseaux : le fermier ou le concessionnaire peut être contractuellement responsable de dégager ces ressources de l'exploitation du service et un comité associant le gestionnaire et l'autorité municipale peut être responsable de l'affectation de ces ressources. On sait également construire des montages financiers par lesquels la collectivité "emprunte" à des taux concessionnels auxquels seuls ont accès des emprunteurs publics, mais où le remboursement est garanti par la gestion privée du service...

Il ne semble donc pas que les collectivités locales (et pas davantage les consommateurs) aient intérêt, en tous cas à moyen terme, à revendiquer la gestion des services publics marchands et l'investissement dans ces services. C'est autant de moins à faire supporter aux budgets (quelque 20% de l'investissement annuel). Ce qui n'exonère pas la collectivité locale de contrôler et de faire évoluer les conditions de fourniture des services délégués ou concédés.

La participation de la société civile

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 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).

Partenariat public privé

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 tous 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.

Service public et financement

L'idée qui ressort de cette revue des principales modalités de financement de l'urbanisation est qu'un service est 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.

Enfin, et peut-être fondamentalement, parce que la collectivité locale, institution publique, n'est pas une réalité sociale *a priori* et ce, d'autant plus que la ville considérée est grande et qu'elle croît rapidement : cette "collectivité" demande à être construite et le point de départ solide de cette construction, en matière de services publics, est sans doute de faire expérimenter par les ménages et entreprises résidents ce qu'il en coûte de faire face, chacun pour soi, aux besoins de la vie en milieu urbain, de s'organiser pour cela à des échelles d'abord petites, puis plus grandes jusqu'à solliciter et donc mandater les responsables élus pour répondre aux besoins les moins faciles à assurer aux échelles petites et intermédiaires. Et aussi parce que, dans le contexte actuel des villes africaines, placées devant le défi colossal de rendre viables des villes majoritairement pauvres, toutes les énergies doivent être sollicitées.

L'équilibre entre les différentes modalités de fourniture des services dits publics ne devrait pas résulter d'une approche idéologique sur les rapports entre secteur public et secteur privé - ceci relève du public et cela relève du privé -, mais d'une attitude pragmatique, visant avant tout l'efficacité, et admettant, en outre, qu'il est normal d'évoluer d'une forme à une autre de gestion, avec l'expérience : une collectivité peut concéder l'exploitation, voire le patrimoine d'un service marchand à une entreprise privée (ou à un gestionnaire privé) sans engager indéfiniment l'avenir. Une concession est un contrat entre deux partenaires qui a une durée fixée, au terme de laquelle le contrat peut être renouvelé ou pas renouvelé ; la collectivité peut alors concéder le service à un autre gestionnaire ou reprendre la gestion directe du service. Les contrats prévoient même, normalement, des clauses de résiliation moyennant, si nécessaire, versement d'indemnités compensatoires. La justice est là pour faire respecter les contrats.

Le recours à l'emprunt

Il reste que, même aussi allégées que possible par ces différentes modalités de délégation de service et de partenariats divers, des services comme la voirie urbaine et le drainage constituent des charges d'investissement et de maintenance auxquelles une collectivité locale ne peut pas échapper. Ce sont, au demeurant, les investissements les plus indispensables au bon fonctionnement de l'économie urbaine, à l'accumulation de capital privé, résidentiel ou professionnel, et à l'évolution correcte d'une agglomération (dont la sécurité).

Le capital correspondant à ces investissements "non déléguables" est actuellement de l'ordre de 20 à 30% du capital urbain précédemment estimé, soit de 30 à 100.000 FCFA par habitant : l'accroissement de ce capital au rythme d'une croissance urbaine de 4% l'an exige un effort annuel de 1.200 à 4.000 FCFA/habitant, et la maintenance du capital existant à peu près autant - l'un et l'autre croissant de 4% par an. Au total de 2.500 à 8 ou 10.000 FCFA par an. C'est une charge que les budgets actuels ne peuvent supporter. L'aide internationale sous forme de dons n'y fait pas face et elle n'est pas appelée à s'accroître - elle a même plutôt tendance à diminuer - et, de toute façon elle ne saurait croître à 4% par an pour suivre la

demande des villes en développement. Dans ces conditions, le recours à l'emprunt est incontournable.

Pour un prêteur, une collectivité locale correctement gérée est un emprunteur idéal. Une collectivité peut avoir des biens à donner en garantie de ces emprunts : terres ou bois communaux, immeubles d'habitation ou locaux commerciaux issus de dons et de legs... mais la garantie la plus sûre de remboursement des emprunts communaux est évidemment la pérennité de la collectivité et de ses ressources. L'essentiel des ressources d'une collectivité est en effet assuré par des prélèvements sur les revenus des habitants et des activités économiques locales : patentes ou impôts sur le CA ou sur le bénéfice des sociétés, impôts foncier et/ou taxe d'habitation en constituent normalement les composantes majeures. Contrairement à celles d'un ménage ou d'une entreprise, ces ressources sont régulièrement assurées, année après année, et ne dépendent pas beaucoup de la gestion de l'année précédente. Dans les situations institutionnelles d'inspiration française, la tutelle des collectivités locales est même en droit (en devoir) d'inscrire d'office, au budget communal, la dépense de remboursement d'emprunt (le service de la dette) si celle-ci n'a pas été prise en charge dans le projet de budget, voire d'en opérer le règlement direct sur les recettes des impôts que les services de l'État collecte pour le compte des collectivités locales.

A vrai dire, l'emprunt n'est pas une ressource nouvelle (contrairement aux dons) : c'est une forme de gestion des ressources actuelles et à venir, qui reporte sur les années futures le remboursement de la somme empruntée et investie aujourd'hui. C'est donc la qualité de la gestion communale sur la durée qui sera analysée par le prêteur. Pour être "régulièrement" assurées, les ressources locales ne sont pas absolument stables : il importe que le recours à l'emprunt soit utilisé avec prudence. Cela requiert des compétences et un apprentissage.

Conclusion

Il semble en conclusion qu'avec la mise en œuvre, persévérante et prudente, d'une panoplie de dispositions qui vont du renforcement des ressources locales à l'emprunt, en passant par une saine répartition des responsabilités et des charges, le recours à diverses formes de délégation de service public à des opérateurs privés et associatifs, la privatisation de certaines activités... l'énorme charge du financement de l'urbanisation et de la contribution des investissements publics au développement local puisse être non seulement supportée par les sociétés urbaines de l'Afrique au sud du Sahara mais encore que ces dépenses, publiques par destination, puissent contribuer largement à la relance des économies locales.

L'objectif, réaliste, est de mobiliser chaque année et le plus rapidement possible, toutes ressources, tous budgets et tous opérateurs confondus, un volume de financement de travaux d'infrastructures et d'équipement (premier investissement et dépenses de maintenance) de l'ordre de 6 à 10.000 FCFA par habitant - soient une injection dans l'économie de 600 mns FCFA pour une ville de 100.000 habitants et de 10 mds pour une ville millionnaire.

M.A. 30/03/00