BULLETIN DE LA COOPERATION FRANCAISE POUR LE DEVELOPPEMENT URBAIN, L'HABITAT ET L'AMENAGEMENT SPATIAL

Villes en développement

Mars 1992 - N°15

Les communes, acteurs du développement

Développement municipal et coopération internationale, tel était le thème du colloque de Yamoussoukro organisé par Cités Unies Développement et l'Uvicoci (Union des villes et communes de Côte d'Ivoire). Ces journées ont réuni, en novembre dernier, une centaine de maires de l'ensemble de l'Afrique Subsaharienne francophone et lusophone et des représentants de nombreux organismes bilatéraux et multilatéraux de coopération et d'aide au développement.

Les besoins de plus en plus importants en matière de services et d'équipement local, la demande croissante de participation des populations aux décisions concernant leur cadre de vie, ont encouragé la plupart des Etats Africains à engager une décentralisation de l'administration publique. Ces politiques, récentes et inachevées, posent encore de nombreux problèmes de définition et de mise en oeuvre.

Les rencontres de Yamoussoukro ont permis aux responsables des collectivités locales africaines, maires élus ou responsables d'échelons déconcentrés de l'Etat, de réfléchir entre eux à un processus africain de décentralisation, à une pratique africaine de la démocratie et de l'autonomie locales.

Si le contexte politique et l'histoire donnent à certaines situations évoquées une grande gravité, on ne peut que constater la similitude des réflexions des élus municipaux d'un continent à l'autre. On peut citer :

- le passage d'une tutelle tâtillonne à l'assistance contractuelle,
- les problèmes de niveaux, origine et processus de recouvrement des recettes des communes,
- le statut des personnels communaux et celui des élus.

Ces différents éléments sont nécessaires aux projets de développement économique et social qui sont au coeur de la fonction des municipalités. Le dialogue avec les populations, l'association des forces sociales locales à la définition et la mise en oeuvre des projets municipaux est une des ambitions des gestionnaires locaux .

Rabat *source : Villes en développement*

Autant de questions, autant d'affirmations que les organisations bilatérales ou multilatérales présentes à Yamoussoukro ont pu évaluer en vue de la définition de leurs futurs programmes. C'était assurément le cas des institutions à l'origine du «Programme de Développement Municipal en Afrique Subsaharienne» qui a été lancé les 2 et 3 mars dernier à Cotonou. Nul doute que les municipalités du sud et celles du nord devraient jouer un grand rôle dans ce programme car si les communes sont acteurs du développement, elles sont aussi acteurs de l'aide au développement : les réussites de la coopération décentralisée en témoignent. C'est ce que le groupe de Yamoussoukro, formé à l'issue de ces journées, s'est engagé à suivre et développer.

Jean Marie Tétart
Directeur,
Cités Unies Développement

Sommaire : Les communes, acteurs du développement

La décentralisation en Afrique : principales conditions de réussite, Jean Clauzel.
Un exemple de coopération décentralisée : district BAB/Vénézuéla, Jean Gayas, District de Bayonne.
Agen-Bangui, un axe Nord-Sud de coopération décentralisée, André Harnist
Projet de ville et coopération décentralisée, Jean-Luc Schaffhauser, IRCOD.
Les ressources des villes : éléments d'analyse, Xavier Ettori, RCP

La décentralisation en Afrique : principales conditions de réussite

Les pays d'Afrique francophone ont pour la plupart engagé, parfois depuis des années et, pour les autres, décidé et annoncé des politiques de décentralisation. La généralisation du phénomène conduit tout naturellement à s'interroger, d'abord sur ses causes, ensuite sur les conditions à remplir pour qu'au-delà des déclarations faites, au-delà même des dispositifs juridiques mis en place, ces politiques se traduisent effectivement dans des réalités et des réalités porteuses de résultats positifs.

Des pays, rares, étaient entrés dans cette voie des années avant la réforme française de la décentralisation. Le Sénégal, dont la vie communale remonte à 1872 et qui a multiplié le nombre de ses communes urbaines après l'indépendance, a ainsi entrepris la mise en place de communautés rurales dès 1972. Mais il est clair que dans des pays dont les structures administratives et les institutions politiques étaient issues des nôtres, l'exemple français, s'il n'a pas déterminé le mouvement, l'a incontestablement amplifié et accéléré. Toutefois, au-delà de ce caractère incitatif de la décentralisation française, il importe de noter que les motivations ont été assez différentes, de part et d'autre. Elles ont été essentiellement politiques - même si les effets de la réforme ont débordé du politique - pour les dirigeants français dont certains parlaient de "décoloniser" la France. Elle ont été très largement économiques, sociales et budgétaires pour les dirigeants africains qui ont vu dans la décentralisation tout à la fois un levier pour le développement local et une possibilité de transférer sur les collectivités locales des dépenses d'équipement que les budgets nationaux peinaient à assumer.

Si la généralité de la demande méritait explications - et l'on mesure le caractère sommaire de celles qui viennent d'être données dans le cadre d'un article limité - elle justifie précautions afin que les politiques mises en oeuvres ou qui vont l'être ne soient pas mode ou échappatoire mais enracinement durable et fécond. Les premiers enseignements tirés de l'exemple français, qui a maintenant dix ans d'âge, et des exemples africains dont certains l'ont précédé autorisent à tenter de définir les principales conditions à satisfaire pour qu'une politique de décentralisation atteigne ses objectifs. Ces conditions sont les unes institutionnelles, d'autres financières, d'autres enfin humaines.

Le choix du niveau de collectivité territoriale auquel doit en premier lieu s'exercer une politique de décentralisation est capital comme est décisif le dessin de la carte de ces collectivités. On ne risque guère de se tromper en affirmant que la décentralisation a d'autant plus de chance de réussir qu'elle s'applique d'abord aux communautés les plus réelles, les plus enracinées dans le sol et plus encore dans l'esprit des hommes et des femmes appelés à les constituer c'est-à-dire, de quelque terme qu'on les désigne ici ou là, les communes.

La carte de ces futures communes doit faire l'objet d'une étude particulièrement attentive et complète, prenant en considération le passé, le présent et l'avenir, conduite avec la préoccupation de concilier réalité de communauté humaine et potentialité économique et fiscale. Le mariage des deux données est aussi nécessaire que parfois malaisé, particulièrement en zone d'habitat peu dense et dispersé.

La décentralisation ne peut, d'autre part, se développer sans décalage ni dérapage que si, concomitamment, l'Etat par une action large, ferme et tenace de déconcentration permet aux nouveaux responsables élus de trouver dans les représentants locaux de l'Etat des interlocuteurs proches d'eux, habilités d'une part, aptes d'autre part, techniquement et moralement, à décider pour l'Etat et à assurer en son nom le contrôle de ceux de leurs actes et de celles des décisions des assemblées qu'ils président dont la nature le justifie.

Mais l'autonomie réelle et non seulement formelle d'une collectivité territoriale se mesure à l'aune des compétences qui lui sont dévolues et plus encore des ressources financières dont elle dispose pour les assumer. C'est-à-dire que des décisions ne peuvent être prises valablement en matière de création de collectivités décentralisées que précédées d'une étude financière soigneuse et précise permettant de déterminer grâce à quels transferts financiers de l'Etat et grâce à quelles ressources fiscales propres la nouvelle entité disposera d'un véritable pouvoir de décision et de réalisation dans les domaines que l'Etat lui aura transférés. Pour être crédible et donc susciter l'adhésion et la participation de ceux qui la constituent, la collectivité doit être en mesure de financer les équipements dont elle a décidé l'exécution dans les limites de son budget.

Les hommes et les femmes appelés par la confiance de leur concitoyens à gérer les nouvelles collectivités doivent être, dès après leur élection, formés aux responsabilités, en particulier financières, qui vont leur incomber. L'exigence est la même pour leurs principaux collaborateurs, administratifs, financiers, techniques. La tâche de formation est donc très ample mais aussi très nécessaire. Elle doit également s'appliquer aux représentants de l'Etat dans les circonscriptions administratives territoriales - Préfets et Sous-préfets - dont la décentralisation modifie notablement les conditions et les modalités d'exercice de leur métier.

Toute politique de décentralisation transforme, par définition, les rapports entre les citoyens et ceux qui les administrent. Elle doit être longuement, patiemment, concrètement expliquée non seulement aux responsables administratifs présents et à venir mais aussi dans les villes, les quartiers, les bourgs, les villages, leurs fractions, à toute la population afin qu'il n'y ait de sa part, lors de sa mise en oeuvre, ni surprise, ni incompréhension, ni déception.

En regard de ces conditions, trop sommairement rappelées car je n'ai pas prétendu les découvrir, l'entreprise est pleine de promesses qui justifient les précautions que l'on propose de prendre. Si elle est bien conduite, elle garantit, par des choix faits localement, une meilleure adaptation aux besoins des moyens financiers et humains, permettant de les satisfaire. Elle suscite initiatives et projets qui étant d'inspiration, d'imagination et de réflexion locales et localement concertées trouveront plus aisément sur place les moyens de leur réalisation. Elle permet, par la proximité des citoyens et de leurs administrateurs et la connaissance qu'ils ont les uns des autres, un contrôle non juridique mais de fait des seconds par les premiers. Elle conduit à un meilleur équilibre des pouvoirs entre représentants élus de la population et représentants nommés de l'Etat. Elle assure un apprentissage de la démocratie effectif et qui par sa diffusion couvre peu à peu l'essentiel du pays. Ce n'est pas là le moindre de ses objectifs et, si elle l'atteint, le moindre de ses mérites.

Jean Clauzel,
ancien Préfet de Région

Un exemple de coopération décentralisée : district BAB/Vénézuela

Comme résultat d'un travail préparatoire, d'une mission d'identification et d'un séminaire à Caracas, un programme de coopération directe d'assistance technique entre collectivités territoriales européennes et vénézuéliennes va démarrer au 1er semestre 1992.

Le Vénézuéla est entré dans une phase de mise en oeuvre et de déconcentration-décentralisation, marquée entre autre par l'élection récente (1989) des maires. Actuellement, les pôles de compétences des différents échelons administratifs de ce pays sont en voie de définition. C'est ainsi que l'action municipale et les services qui en découlent posent un certain nombre de problèmes pour lesquels une assistance technique s'avère nécessaire.

La première partie du travail a consisté à définir les thèmes et les méthodes de la coopération entre les collectivités territoriales vénézuéliennes et européennes. Cette action a résulté d'une initiative conjointe du ministère du Développement urbain vénézuélien, de l'Association vénézuélienne de coopération inter-municipale et de la Fédération mondiale des cités unies.

Le district BAB (Bayonne-Anglet-Biarritz), dont le fonctionnement et les réalisations paraîssent à bien des égards exemplaires, a été sollicité pour être le partenaire "Collectivités territoriales" français.

Il a fait appel à la collaboration du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, ainsi qu'à la participation de collectivités voisines (Guipuzcoa et Navarre), afin d'apporter le maximum de compétences possibles.

Une délégation de techniciens représentant ces différentes collectivités territoriales européennes s'est déplacée au Vénézuéla du 22 septembre au 1er octobre 1991, pour rencontrer ses interlocuteurs vénézuéliens. Le séjour s'est déroulé en deux phases :

1) Un séminaire auquel participaient le MINDUR (ministère de l'Urbanisme), AVECI (Association vénézuélienne de la coopération inter-communale) et une vingtaine de collectivités territoriales vénézuéliennes.

Cette phase d'échange a permis de définir une série de thèmes prioritaires susceptibles de fournir les axes d'un futur programme de coopération. Ce sont:

- Les mécanismes de planification urbaine opérationnels et le rôle des municipalités ; les formes de contrôle de la croissance urbaine et les modalités de réalisation des équipements.
- Le cadastre et les systèmes d'information urbaine comme instruments fiscaux et de planification.
- Les techniques, les financements, les modalités de mise en place de fonctionnement et de développement des réseaux et services publics (eau, assainissement, traitement des résidus, transports urbains).
- L'aménagement urbain et les plans de développement et de promotion de l'activité touristique.
- Les modalités de coopération entre collectivités et agglomérations urbaines.
- La gestion du personnel municipal (formation, gestion des carrières et statuts).

Caracas *source : District de Bayonne - Anglet - Biarritz*

2) Des visites de travail dans différentes villes, afin d'approfondir sur place la connaissance des problèmes repérés lors du séminaire. Pour cette action, la délégation européenne s'est répartie les lieux de travail en fonction des problèmes à examiner et des compétences des différents techniciens présents.

Le premier résultat concret de la coopération se traduit par la mise en place de deux centres de formation du personnel communal ; le premier sera créé à Puerto La Cruz Barcelone avec une double fonction : formation pour le développement institutionnel municipal et formation pour le développement touristique. Il est très intéressant de souligner que cette opération mobilise la Commission mixte franco-vénézuélienne, le MINDUR, la Commission pour la réforme de l'état, AVECI, la Fondation FUNDAYACUCHO, le PNUD, la Banque mondiale, ainsi que le district BAB et ses partenaires locaux associés.

Cet exemple est très prometteur dans la mesure où il met en évidence les synergies qui doivent et devront être suscitées.

Pour sa part, le District BAB et ses partenaires, en liaison avec la FMCU, souhaitent développer une coopération dont les résultats concrets soient parfaitement mesurables. Pour ce faire, une réflexion approfondie sur la méthodologie à appliquer a été faite.

Ce type de coopération, au travers des échanges, des actions à caractère technique, constitue bien une nouvelle compétence que l'on pourrait qualifier "d'ingénierie démocratique", dont l'enjeu dans le cadre d'un mécanisme de déconcentration/décentralisation n'échappe à personne.

Jean GAYAS
Secrétaire général, District de Bayonne

Agen-Bangui, un axe Nord-Sud de coopération décentralisée

La «Genèse»

Depuis 1982, la ville d'Agen organise annuellement un forum - unique en son genre - appelé au départ «forum de la coopération volontaire», avec le support de la Guilde européenne du raid. Ce forum a pris depuis un an le nom de «Forum des solidarités Nord-Sud», cette nouvelle appellation correspondant à la volonté d'élargir son impact à d'autres catégories d'initiatives en matière de solidarité, que celles des seules ONG.
Par suite d'une démarche personnelle, le secrétaire général de la ville d'Agen fit trois missions d'expertises auprès de la ville de Bangui (République centrafricaine), et ses conclusions furent reprises, dans le cadre d'un financement FAC, pour la mise en oeuvre d'un projet d'appui à la restauration des services municipaux.
Tout naturellement le témoignage des problèmes de la ville de Bangui vint alimenter l'engagement du conseil municipal d'Agen en direction des pays en voie de développement, soutenu en cela par le bureau de la coopération décentralisée du ministère.
C'est ainsi que prirent corps des programmes annuels, cofinancés, s'inscrivant dans la logique du projet FAC, et relayé sur le terrain par le secrétaire général de la mairie d'Agen, placé sur sa demande en position de détachement sur le poste de chef du projet FAC de Bangui en février 1991.

I. La philosophie de cet engagement

La spécificité des problèmes communaux, souvent avancée pour valoriser ou pour argumenter dans une négociation, n'est pas un mirage et chaque jour ceux qui reconnaissent l'existence d'une «culture communale» en matière d'administration sont plus nombreux.
La commune, qu'elle soit d'Afrique ou d'Europe, a une vie propre :
- champ d'expérience de la vie civique,
- lieu privilégié de mise en oeuvre de la démocratie par le jeu des rapports directs entre le citoyen et une autorité accessible,
- apprentissage de la gestion publique et de l'intérêt général,
- creuset du développement.

On pourrait allonger la liste des vertus, mais l'essentiel réside dans la volonté des responsables communaux d'assumer complètement leur mission. L'isolement naturel dans lequel ils se trouvent les incite à se rencontrer, à rapprocher leurs expériences, à trouver des solutions communes ; ils se comprennent mutuellement, parlent un même langage et ont les mêmes préoccupations, certes avec des échelles différentes, car un même esprit les anime sans distinction de pays.
A partir de cette prise de conscience, nul mieux qu'un maire d'une commune ayant atteint un certain stade de développement, ne peut comprendre et apporter sa contribution à la résolution des problèmes d'une commune en difficulté. Le diagnostic technique n'est en effet pas suffisant, et il doit être accompagné de la «sensibilité communale».
L'administration municipale de la ville de Bangui s'est dégradée au fil du temps par manque de moyens, mais aussi et surtout par suite d'un manque de formation et de motivation du personnel. A tel point qu'aujourd'hui l'existence de la commune en tant que telle est véritablement menacée, bien que paradoxalement les pouvoirs publics aient engagé depuis 1988 un prudent processus de décentralisation... malheureusement pas accompagné par un mouvement parallèle de déconcentration.

Projet de ville et coopération décentralisée.

Depuis quelques années, des collectivités urbaines de pays en développement, en particulier en Afrique, bénéficient des savoir-faire de collectivités locales françaises et, au premier chef, de communes. En effet, de façon complémentaire à l'aide technique apportée par des coopérants français, des communes françaises ont engagé des actions de coopération décentralisée avec des homologues du Sud.
Ces actions en milieu urbain couvrent l'appui aux services techniques, mais aussi aux services administratifs et financiers, c'est-à-dire, à tout ce qui participe à l'amélioration des services publics locaux, pour un meilleur service rendu à la population.
Ce type de coopération, mis en oeuvre par des agents territoriaux de collectivités françaises, aboutit à appréhender le développement local à travers des projets de villes, l'appui au service public et administratif étant un des aspects de cette approche.
C'est la coopération décentralisée, c'est-à-dire la mobilisation des acteurs locaux dans nos régions, collectivités territoriales mais aussi universités, hôpitaux, chambres consulaires, associations, acteurs économiques, etc..., qui permet de réaliser une synthèse des multiples facteurs qui font la cité. C'est cette coopération qui appuiera également, demain, les réformes allant dans le sens de la décentralisation de l'administration publique, en étant, pour ainsi dire, le "service après-vente" de ces réformes.
Ce sont, en tout cas, les enseignements que tire l'IRCOD (Institut régional de coopération et de développement) de la coopération technique et administrative qu'il a engagé avec la Communauté urbaine de Douala et avec la commune rurale de Ngambé, au Cameroun.
Environ trois millions de francs sont engagés, chaque année, pour la réalisation de stages techniques, de missions d'appui et de toute action qui permettent ces transferts de savoir-faire urbain, avec le concours, en Alsace, de plusieurs grandes collectivités, comme Strasbourg et Mulhouse. Cette coopération technique s'élargit au développement local: création de petits emplois dans des quartiers difficiles, formation aux métiers, soutien aux structures médicales...
Cependant, la compréhension des problématiques urbaines ne peut être dissociée de la dimension nationale des pays du Sud, où se conjuguent considérations politiques, spécificités culturelles et blocages économiques.
C'est pourquoi la coopération décentralisée s'inscrit, en synergie avec les acteurs des coopérations bilatérales et multilatérales, comme un véritable partenaire des autorités des pays hôtes, afin que tout projet de ville s'harmonise au contexte national considéré.

Jean-Luc Schaffhauser, Secrétaire général, IRCOD

La ville d'Agen a donc décidé dès 1990 d'apporter son aide en termes financiers et de savoir-faire en évitant d'individualiser son action, mais bien au contraire en se fondant dans les projets de développement municipal en cours : projet FAC, projet Banque mondiale, intervention de l'AIMF, de la FMVJ.
Une complémentarité des moyens coordonnés par l'assistance technique s'est naturellement établie, renforçant l'efficacité des interventions.
L'action de la ville d'Agen s'est focalisée sur deux grands axes, l'introduction de l'informatique de gestion (comptabilité, paye, état civil) et un programme global de requalification des services techniques.

II. L'informatisation

Le premier choix a été fait dans un triple objectif :
- mobiliser les services pour l'utilisation des moyens modernes,
- initier un esprit de rigueur,
- augmenter les performances des services publics.

Trois services ont déjà bénéficié de ce programme d'informatisation. Dans chaque cas la ville d'Agen a financé un micro-ordinateur (acheté à Bangui), l'achat et la mise au point des logiciels, des missions de personnels municipaux d'Agen, le FAC finançant l'aménagement d'une salle informatique.
La comptabilité de l'ordonnateur a été informatisée en premier lieu, améliorant la gestion des marchés, le suivi des collecteurs, la comptabilité des tickets, la possibilité de gérer plusieurs catégories de contribuables, etc...
La paie et la gestion du personnel : l'intérêt consistait d'une part à rendre la commune autonome pour le calcul et l'édition de la paye mensuelle, et donc éviter d'avoir à payer cette tâche à un prestataire de services, mais aussi de pouvoir contrôler en permanence les effectifs des services municipaux. Ce faisant, on donne au maire un outil précieux de maîtrise de l'administration communale.
Le service de l'état civil : il s'agit d'un objectif à terme, en ce sens qu'une analyse a été effectuée et qu'une première version du logiciel (spécifique à la structure sociale africaine bien sûr) a été installée. Il est prévu de constituer un réseau de quatre postes de travail au sein du service après réfection des locaux cofinancée par l'AIMF.
Un premier travail de saisie est actuellement effectué en vue de tester le système, appelé à évoluer au cours de l'année 1992 en fonction des observations recueillies. Ici aussi une formation du personnel a été nécessaire et se poursuivra.

III. Appui aux services techniques

L'inefficience des services techniques de la ville de Bangui est dûe pour l'essentiel à l'absence totale de méthodes et de procédures de travail, ainsi qu'à un niveau de formation extrêmement bas. Pour y remédier, une première action de formation s'est déroulée au cours du mois de janvier 1992 ; elle s'est adressée à l'encadrement intermédiaire et a débouché sur une évaluation-diagnostic devant inspirer l'action du maire. Des schémas de travail ont également été conçus, expliqués et mis en place, afin de relancer une dynamique et instaurer des contrôles.
Par ailleurs sont prévues en 1992 une mission de formation à la maintenance des matériels roulants qui par manque d'entretien régulier constituent une cause de paralysie des services, puis une séquence de formation limitée à quelques agents spécialisés dans le domaine de la mécanique.

IV. En prolongement de l'axe Agen-Bangui proprement dit

Il se dessine un projet de coopération décentralisée mobilisant les collectivités publiques du Lot-et-Garonne en direction de la RCA et de Bangui ; un projet intégré associant le Conseil général, la Chambre de commerce et d'industrie, la Chambre des métiers, la Caisse centrale de coopération économique et le Ministère est en cours d'identification ; son thème probable serait la lutte contre le développement du secteur informel, par le soutien à la création de petites entreprises.
Le démarrage de ces diverses actions n'a jamais posé de problèmes vis-à-vis de la municipalité de Bangui qui était demanderesse d'une aide et avait dès 1990 adopté les conclusions des expertises réalisées en 1989. Il convient même de souligner qu'elle s'est prêtée de bonne grâce aux bouleversements qui ont été nécessaires, notamment pour l'aménagement des locaux, mais le fait de s'insérer dans le sillage du projet FAC constituait un atout majeur.
Le profil de l'assistant technique a contribué à la qualité de cette collaboration.

V. Un profil adapté : Secrétaire général

La mobilité excessive des cadres africains est directement liée à l'efficacité des structures et à la compétence spécifique en matière d'administration locale.
Souvent en Afrique, les responsables administratifs des communes (secrétaires généraux, directeurs de services techniques ou financiers) sont des agents des administrations de l'Etat détachés, ils peuvent être rappelés à tout moment dans leur administration d'origine et n'ont aucune culture communale. En effet l'esprit "d'équipe" caractérise l'administration locale, que ce soit au niveau des Elus ou au niveau du personnel. Il faut absolument la présence d'un catalyseur et la présence d'un assistant technique ayant une longue expérience en ce domaine paraît indispensable tant pour emporter la confiance que pour faire évoluer les choses.
Par ailleurs les problèmes communaux sont de même essence et une expérience affirmée semble incontournable dans un rôle de formation et d'assistance. En outre la connaissance des problèmes rencontrés en France permet de corriger et d'améliorer les normes d'administration qu'il nous échoit de contribuer à mettre en place. Par exemple nous avons pu proposer au ministère de l'Intérieur un statut du personnel des Collectivités locales s'inspirant des grands principes du service public, mais tenant compte à la fois des spécificités de la vie communale centrafricaine et de certaines carences (toujours à la lumière de l'expérience) du statut français de la fonction publique territoriale.
Pour terminer enfin il est évident que les liens entre Agen et Bangui sont considérablement renforcés par notre présence. La ville d'Agen accorde plus facilement son aide annuelle via son ancien secrétaire général et le choix des formateurs venant d'Agen est plus facile pour quelqu'un qui a bien connu les intervenants. De plus il est facile d'obtenir des autres collectivités publiques (Département du Lot-et-Garonne, Chambre de commerce, des Métiers, autres Communes) leur adhésion à des programmes de coopération décentralisée.

VI. Les perspectives

Le fait de disposer d'outils bien compris de leurs utilisateurs et répondant de surcroît à leur attente laisse espérer une meilleure probabilité de faire prendre la greffe ; l'objectif est que les intéressés alimentent eux-mêmes le processus et s'imposent volontairement les nouvelles méthodes et procédures de travail, la ville d'Agen n'ayant joué en l'occurrence qu'un rôle de facilitateur.

André Harnist
Conseiller technique du maire de Bangui

Les ressources des villes : éléments d'analyse

Compte tenu de la spécificité de la règlementation comptable et financière des pays africains anglophones, le présent article, par commodité, ne concerne que des pays dits "du champ". Il s'appuie sur les études détaillées menées dans quelques villes, Antananarivo, Bobo-Dioulasso, Nouakchott, N'Djamena, Pointe Noire, Conakry. Avant d'analyser les principales ressources des villes citées, il convient de distinguer les caractéristiques qui leurs sont communes.

1. Caractères généraux des ressources des villes concernées

A. Une conception budgétaire identique.

Les villes d'Afrique francophone et de Madagascar ont adopté le principe du budget retraçant en fonctionnement et en investissement les recettes et dépenses pour un exercice donné, en général l'année civile.

Loin d'être un simple tableau détaillé retraçant les opérations de la commune, le budget traduit l'accord ou «le consentement du peuple à l'imposition des prélèvements fiscaux afin de réaliser les dépenses» (1).

Le budget étant dans tous les pays visés un acte administratif, il en résulte pour les ressources l'obligation d'être sincères c'est-à-dire qu'on ne peut ni les surestimer ni les sous-estimer.

La règle de l'équilibre budgétaire exige de couvrir les charges par les ressources prévisibles.

La séparation des pouvoirs entre le maire qui met en recouvrement les recettes (ou engage les dépenses) et le comptable qui encaisse les recettes (ou réalise les engagements) est générale.

B. Des ressources d'origine ancienne.

A Madagascar, au Congo ou encore au Tchad le droit de place des marchés est très ancien même si son recouvrement et son mode de paiement sont très différents de ceux d'aujourd'hui.(2)

De même l'occupation d'une emprise foncière pour une habitation a donné lieu, dès le XIX ° siècle, au paiement annuel d'une taxe. Ce phénomène s'est amplifié durant la colonie.

C. Les droits et taxes constituent une ressource essentielle pour ces villes (cf. tableau).

A titre indicatif, en France, pour l'exercice 1987, 51% des recettes de fonctionnement étaient constituées par les impôts, droits et taxes et 31% par des ressources externes (dotations, subventions, versées par l'Etat).

D. Les impôts sont indiciaires.

Alors que les impôts d'Etat (revenus, sociétés, consommation) sont établis à l'aide de bases vérifiables, dans les pays concernés, les ressources des villes sont constituées par des impôts dont les bases sont fictives. Ainsi la valeur locative sur laquelle sont assises les taxes foncières et d'habitation est une valeur estimée, souvent abstraite et rarement actualisée.

Il résulte de ce qui précède que quel que soit le pays concerné, les ressources des villes présentent des caractéristiques communes.

2. Structure des ressources selon les villes

Etant donné la disparité des documents budgétaires exploitables et la difficulté à les étudier sur une période de 3 ou 4 exercices clôs consécutifs, il n'est pas aisé d'établir avec rigueur et précision la structure générale des ressources des villes évoquées.

Néanmoins, à partir de divers recoupements, on peut établir une tendance générale pour un exercice donné (cf. tableau).

1) Hormis Antananarivo (PDU/Banque mondiale IDA- 8 millions de $ US. environ), la part de l'emprunt est inexistante même si la règlementation autorise le recours à ce type de ressources. La faiblesse de la capacité à générer un excédent de nature à faire face à la dette constitue une des raisons de cette situation.

2) La part de la fiscalité directe varie de 30% à 80%.

3) Excepté à N'Djaména, les revenus du domaine ne constituent pas une ressource essentielle. Pourtant, le constat sur le terrain montre que l'amélioration du recouvrement et donc du montant des ressources est tout à fait possible surtout lorsque les tarifs pratiqués sont anciens (souvent plus de 10 ans) et les procédures de recouvrement laxistes.

4) La participation de l'Etat sous forme de dotations ou de subventions globales est très limitée sauf à Antananarivo. Cela résulte de la faible capacité d'intervention financière du pouvoir central . Une telle situation a pour corollaire la nécessité pour les villes de générer des ressources propres.

5) Enfin, les taxes parafiscales municipales (impôts indirects) sont, dans l'ensemble, peu élevées. Elles reflètent, d'une part, la situation économique de la ville, et d'autre part, les carences du recouvrement des impôts, droits et taxes avec, de surcroît dans bien des cas, l'absence d'une volonté des décideurs locaux à créer des ressources nouvelles.

Cette rapide analyse des ressources dans quelques villes francophones africaines et malgaches ne peut prétendre résumer leur situation actuelle et encore moins préconiser des panacées .

Si on associe l'analyse financière et fiscale à l'observation sur le terrain, on peut dire sans grand risque :

- que l'amélioration du recouvrement des recettes de toutes origines est un préalable essentiel. Les responsables des villes doivent réussir à entraîner les personnels (et ceux de l'Etat selon le cas) à percevoir durablement les produits communaux auprés de tous ceux qui sont normalement assujettis ; le tout selon une assiette reflétant la réalité économique de la ville ;
- que la propension des habitants à s'acquitter des obligations fiscales municipales sera d'autant plus forte que les équipements collectifs et les prestations fournies seront de qualité ;
- qu'il ne peut y avoir de financement des investissements par la commune que si les dépenses de fonctionnement sont maîtrisées et même sensiblement réduites (frais de personnel en particulier) afin de constituer le nécessaire prélèvement sur les recettes de fonctionnement.

Si l'on dit que gérer c'est aussi prévoir, on peut ajouter qu'il n'y a de gestion d'une ville que pour autant que celle-ci dispose de ressources sûres et équitables .

Améliorer les ressources pour réussir le développement urbain et installer la démocratie locale fondement d'un état de droit, tel est un des enjeux des villes en développement pour cette décennie

Xavier ETTORI
Ancien élève de l'Ecole du Trésor.
Consultant- RCP .

(1) J. BOURDIN Les Finances communales- Economica 1988.

(2) M. CAILLE dans ses Mémoires évoque les droits de place payés par les caravanes.

Ville	Population	Année	Monnaie	Recettes Prévues	Recettes Recouvrée	dont impôts droits et taxes		dont recettes externes
DAKAR	686 560	89-90	FCFA	8 600	6 700	5 900	88%	12%
NOUAKCHOTT	550 000	89	Ouguiya	426	224	170	76%	24%
ANTANANARIVO	900 000	86	FMG	9 500	1 820	1 050	58%	42%
POINTE NOIRE	400 000	86	FCFA	2 260	816	750	90%	8%

Nouvelles de la Coopération

Distinction

Monsieur Michel Arnaud, ingénieur des Ponts et chaussées, architecte urbaniste a été nommé chevalier dans l'ordre national de la Légion d'honneur.
Secrétaire général du secretariat des Missions d'urbanisme et d'habitat (SMUH) de 1965 à 1969, puis installé en cabinet libéral, il a effectué de multiples missions de conseil pour divers organismes de la coopération française et internationale au Maroc, en Côte d'Ivoire, en Iran, au Vénézuela, à Madagascar, au Cameroun, au Burundi... Il fut directeur de l'urbanisme par intérim puis des voies et réseaux au ministère des Travaux publics, des transports, de la construction et de l'urbanisme de Côte d'Ivoire de 1979 à 1984. Il est un des fondateurs de l'Association des professionnels du développement urbain en coopération (ADP) dont il a été le premier président.

Programme de développement municipal

Les pays d'Afrique de l'Ouest sont engagés à des degrés divers dans la voie de la décentralisation. Les pays les plus avancés dans ce processus transfèrent de plus en plus de responsabilités de gestion urbaine aux autorités locales, et ce malgré un contexte de crise. Pour faire face à ce défi, la communauté des bailleurs de fonds, en liaison avec ses partenaires africains, a initié un programme de développement municipal (P.D.M.).
Le but du programme est de faciliter la préparation et la mise en oeuvre des politiques de décentralisation/déconcentration et de renforcer la capacité des municipalités à gérer le développement urbain.
Ces diverses composantes se concrétiseront dans les activités suivantes : séminaires, formation, assistance technique et consultations, analyses sectorielles dans le domaine urbain et municipal, élaboration et diffusion de manuels de documents pédagogiques et d'un bulletin d'information.
Le programme sera mis en oeuvre par une unité de programme basé en Afrique de l'Ouest dont le démarrage est prévu en mai 1992 et le budget de 5 millions de dollars. Les agences associées pourront également, au cas par cas, financer des activités spécifiques.

Nominations

- Coopérants civils nommés en 1991

. Benin
Sartena Gianni, ITPE, chargé de projet du développement urbain de Parakou.
. Burkina Faso
Sucher Jean-Louis, ITP, SEHU-DRUT-CACL à Bobo-Dioulasso,
-Gascou Pierre, ICPC, SOCOGIB/conseiller technique du directeur.
. Burundi
Poli Vincent, économiste, conseiller financier du maire.
. Cameroun
Audibert Christian, ITPE, conseiller du directeur technique, communauté urbaine de Douala.
Gabor Alexandre, urbaniste, conseiller du chef de service de l'urbanisme, communauté urbaine de Douala,
Cazalas Paul, ITP, conseiller du chef du service voirie, communauté urbaine de Douala.
. Centrafrique
Harnist André, administrateur territorial, conseiller technique auprès du maire de Bangui.
. Côte d'Ivoire
Rougier Alain Noël, ICPC, conseiller technique auprès du directeur de cabinet du ministère de la coordination et de l'urbanisme,
Pain Jean Guy, architecte-urbaniste, DCGTX/DU.
Schuster André, économiste, DCGTX/AUA
. Djibouti
Lassarte Philippe, ITP, MTPUL-DUL-DCP-SEB,
Autard Pierre, IDTPE, District de Djibouti..
. Sainte Lucie
Cognac Jean François, IDTPE, Comité régional eau assainissement.
. Madagascar
Riou Thierry, ITP, MTP-DAUH/PUF
Charvet Eric, économiste, MTP-DAUH/PUF.
. Mauritanie
Pierrot Michel, IT, Mairie de Nouackchott.
. Namibie
Lemaire Pierre, ITP, chargé de projet hôpital Eenhaha.
. Rwanda
Galland Jean Pierre, architecte-urbaniste, chargé du projet fichier foncier.
. Sénégal
Massein Jacques, économiste urbaniste, Conseiller du directeur du PDU,
Gaudebert Francis, architecte, MINUH, conseiller du directeur de l'urbanisme.
. Seychelles
Debacker François, ITP, conseiller technique du secrétaire principal à l'environnement.
. Tchad
Martin Patrick, IVP, municipalité de N'Djaména, chef du service technique.

ONG

S'inscrivant dans la dynamique de préparation du "Sommet planète terre" convoqué par les Nations-Unies à Rio-de-Janeiro en juin 1992, la DAEI a provoqué le 26 février une rencontre du MELTE avec les collectifs d'ONG (Organisations non gouvernementales) qui s'y impliquent : le CEDI (Collectif environnement à dimension internationale) et le CLOSI (Comité de liaison des organisations de solidarité.
Cette journée "d'apprivoisement mutuel", entre acteurs qui s'affrontent parfois sur d'autres terrains, était placé sous le signe de la Ville (Ville/Environnement/Développement), avec des ateliers habitat, transports, déchets et espace urbain/espace rural.
Les ministères des Affaires étrangères, de la Coopération et de l'Environnement étaient présents en tant qu'observateurs.
S'en dégagent des voies de collaboration à creuser : des contacts thématiques réguliers, l'idée d'un code de coopération MELTE/ONG couvrant des projets de recherche et d'expérimentation, et la relance en commun du travail sur la ville.

Stages

Formation continue des coopérants du ministère de la Coopération et du développement :
- Stratégie sectorielle : développement urbain, 31 août au 02 septembre 1992 à Paris-France
- Gestion institutionnelle et financière des opérations urbaines, 24-28 août 1992 à Paris-France
- Environnement urbain. Amélioration des conditions de vie dans les quartiers 24-28 août 1992 à Marseille-France

Contact : - sur place : Missions de coopération et d'action culturelle ; Département de la formation du ministère de la coopération et du développement, 57 boulevard des Invalides, 75007 Paris-France - Tél. (33.1) 47.83.18.40 - Fax: (33.1) 47.83.18.69

Colloques

Dakar - Sénégal
13-15 mai 1992

Séminaire sur la politique des transports urbains à Dakar. Dans le cadre du programme pour les transports en Afrique sub-saharienne (SSATP) organisé par la direction des transports terrestres du Sénégal, avec le concours de la coopération française et de la Banque mondiale. Regroupant des représentants des collectivités locales, des administrations d'état, et des divers opérateurs - publics et privés - de transports urbains et suburbains, il aura pour objectif de préciser les orientations fondamentales et les mesures clés d'une politique globale et cohérente des transports urbains dans cette agglomération de 3 millions d'habitants.
Contact : Catherine Marque - OFERMAT - 5 avenue du Coq - 75009 Paris-France, Tél. (33.1) 40.16.64.94

Lyon-France
18-20 novembre 1992

Génie urbain et environnement. Quelles pratiques pour les villes de demain. Deuxième rencontre internationale de l'Institut national du génie urbain.
Contact : Institut national du génie urbain - 21 rue François Garcin - 69003 Lyon-France - Fax: (33)78.68.23.48

Paris-France
15-17 Septembre 1992

22èmes journées de l'hydraulique : **l'avenir de l'eau**. Quelques réponses des sciences hydrotechniques à une inquiétude mondiale.
Contact : Société Hydrotechnique de France - 199 rue de Grenelle - 75015 Paris -France, Tél. (33.1) 47.05.13.37 - Fax : (33.1) 45.56.97.46

A Lire

Organisation et fonctionnement des transports collectifs à Santiago du Chili. Bilan de 10 ans de réglementation par Oscar Figueroa.- Paris : CODATU, INRETS, 1991.- 92 p. (Coll. Transports, Transfert, Développement).
Le marché n'a pas fonctionné selon le schéma théorique auquel se référent les tenants du libéralisme: un excès d'offre s'est produit, associé à une hausse des tarifs, plus ou moins concertée entre transporteurs. Finalement le service de transport coûte cher à l'usager mais aussi à la collectivité à travers la congestion dans le centre, la forte pollution et les accidents.
- Contact : INRETS, 2 avenue du Général Malleret-Joinville, 94114 Arcueil Cedex.- France Prix : 70 FF.

- L'agriculture urbaine à Lomé. Approches agronomiques et socio-économique, par Christine Schilter.- Genève, Paris : IUED, Karthala, 1991.- 334 p. (Coll. Economie et développement).
A Lomé, où les femmes tiennent des positions économiques importantes, le maraîchage urbain est surtout affaire d'hommes. Il est largement monétarisé, très ouvert sur les techniques modernes, mais sans exclure les relations sociales les plus traditionnelles. Secteur de l'activité en pleine expansion, son avenir reste cependant lié à la disponibilité des sols et à la capacité d'organisation des maraîchers urbains.
- Contact : Ed. Karthala, 22-24 boulevard Arago, 75013 Paris-France Prix : 140 FF.

- Maîtriser le développement urbain en Afrique Sub-saharienne. Actes du colloque international de Ouagadougou, 1-5 octobre 1990. Dossier établi par E. Le Bris et H. Giannitrapani.
Paris : Orstom département Sud, 1991.- 738 p., fig., bibliogr.
Le colloque situe l'importance de la question urbaine dans les stratégies de développement. Les débats et travaux des commissions s'articulaient autour de deux thèmes principaux : évolution des villes et des politiques urbaines, enjeux du développement urbain : enjeux économiques, sociaux, spatiaux et environnementaux.
- Contact : Emile Le Bris - Orstom, 70 route d'Aulnay - 93140 Bondy-France.

Institut des Sciences et des Techniques de l'Equipement et de l'Environnement pour le Développement
Centre de documentation et d'information "Villes en développement"
Arche de la Défense, 92055 Paris-la-Défense Cédex 04 - Tél. 40.81.15.74

Nom :
Organisme :
Adresse :

Directeur de publication : J. Baudoin, président de l'ISTED
Rédacteur en chef : ADP, F. Noisette
Comité de rédaction : X. Crépin, L. Fernique, D. Gardin, G. Gros, F. Reynaud
Secrétaire de rédaction et fabrication : Ch. Rebel
Impression : SIRAP
ISSN 1151-1672
Abonnement: 120 F/4 n° par an