

## Sommaire

- 1 Editorial
- 2 Finances publiques nationales et locales
- 3 Villes d'Afrique subsaharienne
- 4 Observatoire et observations dans l'ouest africain
- 5 Villes ACP et aide Européenne
- 6-7 Publications
  - Abidjan et Accra : tutelles financières comparées
- 8 Nouvelles de la coopération



Groupe Huit

## Villes et finances publiques

«Villes en Développement» aborde dans ce numéro un thème essentiel : celui des relations financières entre les Etats et leurs villes. Parmi tous les aspects abordés, j'évoquerai ici celui qui me paraît le plus important : l'évolution vers une autonomie financière communale plus affirmée. Quelle que soit la situation d'où partent les communes d'un Etat donné, cette évolution apparaît inéluctable. L'heure n'est plus en effet aux dispositifs reproductibles à l'identique sur l'ensemble d'un territoire national : l'efficacité nécessite une gestion de proximité. Il est donc important que les villes bénéficient d'une liberté d'action suffisante pour exercer leurs missions. Elles doivent à la fois disposer d'un large éventail de choix en ce qui concerne le mode de gestion des services publics locaux dont elles ont la charge et jouir d'une autonomie financière suffisante. Le libre recours au crédit qui leur offre la possibilité de financer des équipements lourds en faisant supporter progressivement le coût aux contribuables locaux ou aux utilisateurs peut y participer. Mais il est également essentiel qu'elles bénéficient de recettes d'exploitation et de recettes fiscales suffisamment importantes. Au sein des ressources financières locales, le poids des recettes fiscales, sur lesquelles les collectivités détiennent une marge de manoeuvre, donne une première indication sur le degré d'autonomie financière des édiles municipaux. Il est souvent beaucoup plus élevé à ce jour dans les pays occidentaux que dans les pays émergents. Avec un ratio de 54 %, les communes françaises figurent en bonne place. Cette marge d'action sur le niveau de leurs propres ressources m'apparaît une dimension essentielle de l'autonomie financière des villes et

donc de leur capacité à fournir les services urbains attendus par leurs citoyens.

La démarche vers une autonomie financière plus affirmée, si elle doit s'appuyer sur une conviction forte des responsables de l'Etat doit être, dans le concret, empreinte du plus grand pragmatisme : les besoins des collectivités, leurs missions, leurs capacités techniques sont bien différentes d'un pays à l'autre. Deux certitudes peuvent cependant être dégagées :

1. Il faut attribuer la plus grande importance aux analyses comparatives à l'échelle de continents ou de sous-continent.
2. Les acteurs locaux ont besoin de recueillir l'adhésion de leurs habitants sur les politiques menées. Ceci nécessite une meilleure transparence de la vie publique, afin que les citoyens puissent exercer un réel contrôle démocratique sur l'action locale. A cet égard, le système fiscal français actuel est encore trop opaque, du fait de l'obsolescence des bases locatives et de l'absence de différenciation claire des assiettes des taxes directes communales, départementales et régionales. Ceci contribue à mettre en cause la légitimité de l'impôt acquitté par le contribuable local, qui ne comprend plus ce qu'il paie. L'un des chantiers importants des années à venir devra consister à donner plus de transparence à la fiscalité locale, notamment en mettant progressivement en place une spécialisation des impôts locaux et en recherchant une plus grande solidarité financière entre les villes. ■

Pierre Richard  
Président de Crédit local de France  
Président de DEXIA

# Finances publiques nationales et locales

Rémy Prudhomme, Université Paris XII

## Points de repère...

Qui finance - ou devrait - financer les services publics urbains dans les villes des pays en développement? Quatre ou cinq types d'agents : les contribuables locaux, par les impôts locaux, les contribuables nationaux, via les impôts nationaux et les transferts de l'Etat, les usagers, par les redevances sur les services, les épargnants, par l'intermédiaire des institutions financières et des prêts qu'elles consentent (qui seront finalement remboursés par les contribuables et les usagers de demain), enfin, dans certains pays, l'assistance internationale. L'articulation de ces agents définit un système assez complexe, schématisé ci-contre.

Quatre paramètres caractérisent ce système. Le premier, appelé parfois **taux de décentralisation fiscale**, est la part des impôts locaux dans le total des impôts. Ce taux est généralement faible, presque partout inférieur à 25%. Dans la plupart des pays en développement - et dans certains pays développés comme les Pays-Bas ou l'Italie - il est très bas, généralement inférieur à 5%.

Le deuxième, le **taux de décentralisation des dépenses**, est le rapport des dépenses locales aux dépenses publiques totales. Il est partout plus élevé. Il atteint 50% dans certains pays, mais ne dépasse guère 20% dans la plupart des pays en voie de développement.

Le troisième est le **taux d'autonomie des collectivités locales**, c'est-à-dire la part des ressources financières qu'elles contrôlent directement, le poids des impôts locaux et des redevances dans le total de leurs recettes. Il varie beaucoup d'un pays à l'autre, de quelques pourcents à près de 100%. Dans la

plupart des pays en développement, il est inférieur à 30%.

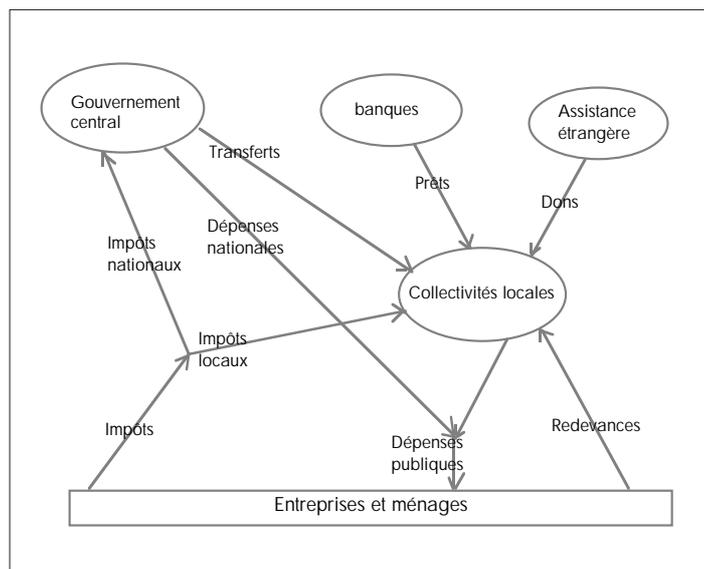
Le quatrième paramètre, qui n'est guère chiffrable, est ce que l'on pourrait appeler le **taux de liberté des collectivités locales**. Dans tous les pays en effet, le gouvernement central exerce des contrôles sur les finances locales. Il fixe, par exemple, des plafonds ou des planchers aux taux des impôts locaux ou aux redevances, il autorise ou refuse les emprunts, il détermine évidemment les transferts du budget de l'Etat et il contrôle les dépenses.

Il n'y a pas de système parfait. En principe, au moins dans les pays où les collectivités locales sont raisonnablement efficaces - ce qui n'est pas le cas de tous les pays en développement - **un taux de décentralisation des dépenses assez élevé - disons 30 ou 40% - serait désirable**.

La raison en est que les autorités locales connaissent mieux que les gouvernements centraux la demande de leurs électeurs.

**Un taux de décentralisation fiscale faible est par ailleurs souhaitable**, parce qu'il n'y a pratiquement pas de bons impôts locaux. Les assiettes fiscales qui font les bons (ou, si l'on veut, les moins mauvais) impôts nationaux, comme le revenu des personnes physiques, le bénéfice des entreprises, la valeur ajoutée, les ressources naturelles, ne peuvent guère être décentralisées. Un impôt local sur les bénéfices des sociétés, par exemple, inciterait les sociétés à se localiser plus ou moins fictivement dans des collectivités locales à taux faibles et ne rapporterait pas grand-chose aux autres.

**Enfin, un taux d'autonomie financière élevé est également désirable**, afin de responsabiliser les collectivités locales. On dépense mieux son propre argent que celui des autres. En



vérité, un taux d'autonomie financière élevé est le moteur principal de l'efficacité d'un système décentralisé.

Il est facile de voir que ces trois objectifs désirables ne peuvent pas, hélas, être atteints simultanément. Il faut se contenter de compromis dans lesquels le taux de décentralisation des dépenses est moins élevé qu'on ne le voudrait, le taux de décentralisation des impôts plus élevé qu'il ne faudrait, et le taux d'autonomie locale plus faible qu'on ne le désirerait. De tels systèmes sont imparfaits, critiquables et critiqués. On peut cependant en limiter les inconvénients d'au moins trois façons.

La première consiste à **augmenter autant que possible le poids des redevances payées par les usagers**. Les redevances contribuent à l'autonomie financière des collectivités territoriales sans avoir les inconvénients des impôts locaux. Leur impact social est parfois négatif, mais il l'est souvent moins qu'on ne le dit. L'eau gratuite, par exemple, sert plus à arroser les jardins des riches qu'à assurer les besoins des plus pauvres qui ne sont souvent même pas raccordés au réseau. Faire payer l'eau n'est pas régressif.

Une deuxième action consiste à **améliorer le système de transferts aux collectivités territoriales**. Dans trop de pays en développement ce système est arbitraire, injuste et inefficace. L'analyser et le réformer est souvent une tâche facile techniquement, sinon politiquement. Une troisième action enfin consiste à **diversifier les impôts locaux**. Il ne s'agit pas de multiplier à l'infini le nombre des impôts locaux et d'imiter les pays où l'on compte des dizaines d'impôts de petit rendement et de grande gêne. Mais il ne faut pas non plus céder au mythe de l'impôt unique. Les distorsions engendrées par l'impôt local augmentent plus que proportionnellement avec le taux de l'impôt. Plutôt qu'un impôt avec un taux élevé, mieux vaut avoir trois ou quatre impôts avec des taux modérés.

Presque tous les pays en développement doivent améliorer leur système de finances publiques nationales et locales qui, dans beaucoup de cas, ne permet pas le développement et le fonctionnement des villes. Il est urgent d'ouvrir ce dossier. Mais on ne le refermera pas de sitôt. ■

## Situation présente - évolutions probables

L'urbanisation de l'Afrique sub-saharienne s'est faite sans recours massif aux finances publiques. La pénurie a implicitement réparti les rôles : au privé, la constitution du capital immobilier des villes, à l'aide internationale et aux recettes publiques nationales, majoritairement tirées de la rente agricole, le financement des infrastructures et des équipements. Avec l'explosion urbaine et la fragilisation des revenus des matières premières, le financement des infrastructures urbaines appelle de nouvelles réponses. Tout le monde s'accorde sur la nécessité d'améliorer le taux de prélèvement public (prélèvement public/PIB). Pour ce faire, une augmentation progressive des investissements productifs, y compris dans le secteur tertiaire, majoritaire en ville, apparaît incontournable. A plus court terme, le renforcement des échelons communaux et le développement d'outils de taxation plus adaptés aux caractéristiques de l'économie urbaine se mettent progressivement en place.

### Faire payer la ville par les urbains

Les capitales et villes secondaires d'Afrique sub-saharienne n'ont pas le rôle moteur qu'elles devraient avoir sur les finances publiques. Pourtant, elles constituent des lieux d'échange et de distribution privilégiés, attirent les investissements étrangers et ouvrent la voie de la modernisation.

Ainsi, on sait que les villes concentrent environ 60% des PIB nationaux et (probablement 80% en 2020). Parallèlement, on souligne la faible productivité des activités urbaines, l'absence de phase d'industrialisa-

tion, la précarité du secteur artisanal et plus largement du secteur intermédiaire<sup>1</sup>, enfin le développement d'une économie urbaine qualifiée «d'économie de survie».

Les finances des Etats reposent essentiellement sur la taxation des échanges avec l'extérieur et sur celle d'une poignée de gros établissements : entre 50% et 70 % de leurs recettes sont générées par la taxation des échanges extérieurs (les villes en sont d'ailleurs, pour partie, initiatrices en tant que principales consommatrices de produits importés) ; 25 % en moyenne des recettes des Etats proviennent de la fiscalité intérieure : fiscalité des entreprises du secteur dit moderne (TCA, IR, IS, réactivée par l'introduction de la TVA) et des revenus des salariés (souvent fonctionnaires).

Au total, les prélèvements opérés sur les revenus des citoyens, ménages ou entreprises, apparaissent dérisoires au regard de la valeur de l'activité économique et des biens urbains. A la base de ce fait, des instruments et procédures de prélèvement qui captent difficilement le potentiel fiscal urbain généré en grande partie par l'informel.

Toutefois, le principal obstacle à l'amorce d'un processus de prélèvement public plus efficace relève probablement des mentalités : les responsables locaux eux-mêmes hésitent à faire payer habitants et petites entreprises qui ont contribué par leurs apports personnels à la constitution de l'essentiel du capital immobilier. Par ailleurs, la prise de conscience du coût de la ville et de l'ensemble des avantages qu'elle offre est pour le moment embryonnaire ; or il faudrait qu'elle fût plus développée pour asseoir une politique de financement de la ville par les urbains.



Grande Huit

### Les villes, parents pauvres de l'effort public d'équipement

Il faut reconnaître que si les villes ont peu contribué aux ressources publiques, elles ont également peu profité de la dépense publique. Les traditionnelles revues des investissements publics montrent que la part des financements publics réservée au développement des villes n'a fait que décroître par habitant au cours des 20 dernières années. Si l'on ne retient que les investissements proprement liés aux infrastructures urbaines, ceux-ci n'excèdent pas 10 % des investissements publics totaux (pour 25 % à 50% de population urbaine), l'essentiel des budgets d'investissement se portant sur les routes, l'agriculture et la santé<sup>2</sup>.

Autre contrainte : les investissements urbains restent encore majoritairement pris en charge par les budgets nationaux, généralement sur fonds extérieurs; les collectivités locales, principalement urbaines, génèrent des recettes représentant moins de 5% de celles des Etats<sup>3</sup> et participent donc peu à l'effort d'équipement urbain.

Les pays à revenus intermédiaires nous montrent que le renfor-

cement des finances locales constitue un atout incontestable pour l'équipement et la maintenance des villes : mécanismes de prêts (seuls à même d'assurer la disponibilité de ressources longues adaptées au développement urbain), subventions adroitement ciblées, mobilisation de financements privés. Ces formules bien développées dans le Maghreb et en Amérique latine, sont encore au stade d'expériences en Afrique sub-saharienne (Sénégal, Côte d'Ivoire).

### Rénover les outils de financement de l'urbanisation

L'accroissement démographique des villes rend incontournable l'augmentation des finances urbaines. Le système productif des économies en développement oriente les solutions vers un élargissement de l'assiette et de la population contributive. Par ailleurs, l'échelon communal apparaît comme le plus adapté pour atteindre cet objectif.

D'ailleurs, après plus de 10 ans d'ajustement structurel, le FMI s'intéresse à l'amélioration des finances locales à travers la ré-

forme de la fiscalité foncière et de la taxe professionnelle<sup>4</sup>. Cette évolution devrait permettre d'aborder le financement des villes de manière plus globale et de tendre à moindre coût vers une augmentation en termes réels des ressources publiques générées par l'activité urbaine. Au coeur de ce débat, se trouvent la récupération des plus-values issues de la croissance des villes (fiscalité foncière) et la mobilisation du potentiel fiscal représenté par le secteur informel. La fiscalité est en effet le seul support de financement à

même d'assurer la couverture des services publics urbains, par opposition aux redevances et modes de récupération directe des coûts, financièrement plus marginaux. Les Projets Urbains ont permis d'anticiper sur ces réformes<sup>5</sup>, toutefois l'évolution amorcée reste à confirmer. Elle nécessitera probablement une plus grande cohérence d'intervention entre les pays et l'ensemble des bailleurs de fonds. ■

1. Contrairement à la situation dans le Maghreb concernant le secteur de la construction ou de l'habillement.

2. Revue rarement effectuée sur l'urbain proprement dit. Voir revue effectuée par Groupe Huit au Tchad (1996); idem sur Côte d'Ivoire par J. Mazurelle et V. Folléa (1987).
3. Cf. Guide d'analyse et d'information financières des collectivités locales en Afrique occidentale et centrale - CFD- Breef (1994).
4. Par ex. Instauration de patentes synthétiques et révision des méthodes d'imposition du foncier (substitution au cadastre de méthodes d'identification et d'évaluation : Côte d'Ivoire, Togo, Burkina-Faso, Mali, Madagascar).
5. Par ex. Taxe de résidence au Burkina-Faso mais aussi cadastre fiscal, dit simplifié, de Dakar qui constitue probablement la dernière opération de ce type dans la région.



Groupe Huit

## Observatoire et observations dans l'ouest africain

Robert Schmitt, Programme de développement municipal Afrique de l'ouest et centrale (PDM)

***Dans la compétition mondiale, les villes ont un rôle-clé de moteur économique à jouer. Pour l'assurer pleinement, elles revendiquent plus d'autonomie financière.***

Les politiques de décentralisation d'un nombre croissant de pays africains vont dans ce sens. Encore faut-il qu'une véritable «culture du chiffre» s'instaure au niveau local comme au niveau régional. L'observatoire des finances locales décrit ci-après concourra à la réalisation de cet objectif. L'étude de faisabilité de cet outil est déjà riche d'enseignements. Nous en évoquerons deux : le poids des grandes villes dans les processus de décentralisation et les efforts à accomplir en matière de budget local.

### L'observatoire des finances locales

Le Programme de développement municipal, dans sa mission d'appui aux politiques de décentralisation et de renforcement des capacités des collectivités, a étudié la faisabilité d'un observatoire des finances locales en Afrique.

Visant l'amélioration de la gestion des collectivités locales, cet

observatoire conduira deux types d'actions :

- . Edition régulière de deux documents d'analyse : un dossier annuel, «les collectivités locales en chiffres», et une publication trimestrielle, la «revue africaine des finances locales».

- . Promotion d'études et recherches sur le financement des collectivités locales, sur l'harmonisation des instruments de gestion financière et sur la diffusion de supports de formation. Dans un premier temps les études ont été menées sur les sept pays de l'Union économique et monétaire de l'ouest africain (UEMOA) : Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal et Togo. Les premiers constats font apparaître une grande diversité des instruments de gestion financière (malgré l'existence de l'UEMOA), une rareté des tableaux de bord de finances locales (sauf Côte d'Ivoire et Sénégal), une absence de mémoire des administrations centrales et locales, un manque

de valorisation et d'échange des expériences.

### Poids des grandes villes

Des tests ont été réalisés sur les comptes de l'exercice 1994 pour une maquette du dossier «les collectivités locales en chiffres». Ces tests étaient destinés à valider une présentation harmonisée des informations financières locales dans les différents pays étudiés.

Au-delà des difficultés techniques rencontrées pour recueillir et mettre en cohérence les informations, deux tendances peuvent être notées :

- . Si l'analyse des finances locales par pays est pertinente (elle permet d'évaluer la traduction financière des processus de décentralisation, de mesurer le poids relatif des finances locales dans les finances publiques et d'analyser les structures des dépenses et recettes locales), la mise en perspective sur plusieurs pays, pourtant appartenant à la même zone d'intégra-

tion économique, est nettement plus délicate car la composition des strates de communes et leurs natures juridiques sont très différentes d'un pays à l'autre ;

. Au niveau de la zone UEMOA, 22% de la population est administrée au niveau local par un exécutif élu : les capitales représentent 45% de cette population et les villes de plus de cent mille habitants, 60%.

Les recettes de fonctionnement des capitales représentent plus de 72% des recettes de fonctionnement de l'ensemble des collectivités locales de premier niveau; leur capacité d'investissement 57% de la capacité d'investissement totale et leurs recettes de fiscalité locale 92% de celles de l'ensemble des collectivités étudiées.

Ce constat montre que si les politiques de décentralisation doivent garder une approche homogène, une attention toute particulière doit être portée à la gestion financière et comptable des grandes agglomérations.

### Redonner sens au budget local

Sur le plan financier, l'acte essentiel de la vie de la collectivité est le budget. Or celui-ci, loin de

traduire en termes financiers les programmes des élus, n'est souvent qu'un document de routine administrative ne retraçant ni les aides et interventions des partenaires du développement ni la vie des services municipaux. Une des actions prioritaires consisterait donc à redonner au budget son véritable sens. Plusieurs obstacles doivent pour cela être levés :

. Souvent, les règles et instruments de finances publiques sont encore marqués par un excès de formalisme administra-

tif et de centralisme (en particulier les procédures de préparation, d'exécution et de contrôle des budgets locaux). Loin de garantir la bonne gestion des finances locales, cet environnement conduit à des contournements du droit ou à des « adaptations » de celui-ci aux nécessités locales immédiates.

. Par manque de personnel qualifié en gestion financière et comptable, les collectivités locales restent sous tutelle technique des services de l'Etat ou des partenaires du développement. ■

Groupe Huit



Ouagadougou

## Villes ACP et aide Européenne

Marie-Thérèse Manchotte, Consultant

### **La coopération de l'Union Européenne appuie les finances publiques des pays ACP<sup>1</sup>.**

La coopération de l'Union Européenne avec les Etats ACP a le Fonds Européen de Développement (FED) pour instrument financier principal. Au fil des ans se sont ajoutées des ressources financières croissantes du budget de l'Union. L'ensemble de cette aide représente près de 3 milliards d'ECU par an, les 2/3 au titre du FED et 1/3 au titre du budget.

**La majorité de ces fonds est destinée aux financements de projets.** Depuis quelques années cependant **les aides aux budgets nationaux prennent de l'ampleur** à travers les programmes d'appui à l'ajustement structurel. Elles proviennent aussi du Sysmin ou du Stabex<sup>2</sup>. Cet appui substantiel représente quelque 500 Millions d'ECU par an, soit environ le quart des engagements annuels du FED ; à ce montant s'ajoutent les fonds de contrepartie des aides alimentaires financées sur le budget de l'UE.

Les autres lignes budgétaires, votées chaque année par le Parlement Européen, ont des objectifs plus spécifiques. Elles

développent des partenariats variés et atteignent des acteurs plus proches de la société civile. Certaines peuvent concerner le monde urbain mais sont encore peu exploitées.

**Les villes ont bénéficié d'investissements et de programmes qui ont représenté 3% des FED<sup>3</sup>, majoritairement sous forme de projets d'infrastructures.** Les finances locales n'ayant quasiment aucune autonomie par rapport aux budgets nationaux, les financements de l'UE peuvent difficilement les atteindre. Aussi, **jusqu'à présent, peu de projets ont eu pour objectif de créer ou de sécuriser l'indépendance financière des communes.** S'il arrive que les dotations de fonctionnement soient assurées aux collectivités locales le temps d'un projet, c'est souvent parce que des conditionnalités spécifiques ont été mises en place ainsi que des appuis budgétaires généraux mais la dépendance des communes par rapport au pouvoir central est maintenue. Quant aux volets de formation et de sécurisation des

carrières, indispensables à la gestion des finances publiques locales, ils représentent encore de très faibles proportions de la mise en œuvre des projets.

**La tendance à privilégier les appuis techniques et financiers aux politiques sectorielles plutôt que les financements de projets a pris de l'ampleur ces dernières années.** Or le développement urbain ne se présente pas comme une véritable politique sectorielle. Thème trans-sectoriel, l'appui qu'on peut lui apporter se traite en terme d'amélioration des établissements humains et de leurs activités, de gestion des collectivités, de prévision et programmation des transformations économiques, sociales et territoriales. Comment donc situer les villes et leur financement pour qu'elles puissent bénéficier davantage du soutien de la coopération au développement de l'U.E. ?

Les responsables urbains doivent faire comprendre que si le développement des villes ne représente pas un axe sectoriel majeur, il est d'abord un fait,

qui doit être reconnu comme tel. Ensuite, les actions relevant des priorités sectorielles de l'UE doivent avoir des spécificités en zone urbaine pour trouver une pleine efficacité. Enfin, pour qu'une part de l'aide budgétaire de l'UE parvienne aux villes, **il faudra que les villes au sein de chaque Etat acquièrent une force de pression suffisante et que leur qualité à gérer directement le développement urbain soit reconnue.** (La coordination régionale et internationale des villes conforte cette capacité à devenir des partenaires de la coopération). En dernier lieu, **les études et recherches sur la problématique urbaine devront être encouragées.**

Les fonds consacrés à la coopération décentralisée sont limités mais ce mode de faire intervient dans de nombreux projets et a le mérite de rapprocher la coopération des bénéficiaires finaux.

**Dans les négociations à venir, les parts respectives des aides-projets et des aides budgétaires seront encore modifiées, probablement au bénéfice des aides budgétaires ;** aussi les structures institutionnelles urbaines devront devenir plus vi-



**Beyrouth. Regards croisés** sous la direction de Michael F. Davie.- Tours: Urbama, 1997.- 362 p., fig.(Collection Villes du monde arabe, n°2)

Regards de géographes, de sociologues, d'anthropologues et d'ethnologues, de démographes, d'architectes, d'urbanistes. L'histoire urbaine fixe le cadre global des différentes approches de la ville; à la suite des temporalités urbaines, les contributions analysent l'appropriation d'espaces, leur utilisation et leur structuration par des populations en guerre. Sont proposées diverses lectures des projets de reconstruction qui tendent vers une recomposition de la ville et, peut-être, son unification.

Prix : 150 FF

→ Contact : URBAMA, BP 7521, 37075 Tours cedex 2 - France

**La crise de l'eau à Alger : une gestion conflictuelle** par Fatiha Chikhr Saïdi. - Paris: L'Harmattan, 1997.- 255 p., bibliogr., glossaire, fig.

Le problème de l'eau dans la capitale illustre parfaitement les conflits d'arbitrage entre un espace fort, consommateur mais sans ressources propres, et son arrière-pays. L'étude met en évidence l'emprise croissante de l'agglomération algéroise sur l'espace hydraulique régional, analyse les concurrences spatiale et sectorielle pour l'utilisation de l'eau dans la capitale, son inégale distribution dans l'espace urbain. La dernière partie souligne le rôle des femmes dans la gestion de l'eau au quotidien.

Prix : 160 FF

→ Contact : L'Harmattan, 5 rue de l'École Polytechnique, 75005 Paris - France

**Former les élus et responsables locaux au développement local dans le contexte des décentralisations africaines.** Manuel à l'usage des formateurs et des formateurs de formateurs par Emmanuelle Parodi. - Paris: IRFED, 1996.- 103 p. (Coll. Etudes et travaux).

Ce manuel comprend : un dossier de base qui propose quelques pistes autour de la notion de développement local telle qu'elle se dessine chez les partenaires de la coopération Nord-Sud, des données sur les évolutions récentes et les enjeux de l'articulation développement local-décentralisation et souligne le rôle spécifique des élus; un module de formation organisé en cinq séquences; des fiches destinées aux formateurs.

Prix : 140 FF + frais d'envoi

→ Contact : IRFED, 49 rue de la Glacière, 75013 Paris - France

sibles pour être soutenues. **Il sera important de canaliser une partie des ressources vers le renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales.**

Les documents de stratégie, à travers les appuis aux réformes institutionnelles dénotent une prise de conscience et les autorités locales devraient la développer. Les outils qu'offre la coopération de l'UE sont variés et les villes tireraient bénéfice à mieux connaître leur potentiel. La coopération ACP/UE est fondée sur un partenariat qui sera renégocié à partir de l'automne 1998. Le « Livre Vert » publié récemment par la Commission Européenne repré-

sente une étape dans l'évolution des liens entre l'Union et ses partenaires ACP qui se concrétisera au début du 21<sup>e</sup> siècle. Ce document ne prête pas grande attention au phénomène d'urbanisation en cours en Afrique au sud du Sahara et à l'impact que la transformation des établissements humains aura sur la situation économique et sociale des régions considérées comme sur le cadre institutionnel et juridique... Par contre, l'Assemblée Paritaire ACP/UE<sup>1</sup> a adopté, le 20 mars 1997, une résolution sur le développement urbain, encourageante puisqu'elle prend en compte le poids de l'urbain dans les processus de développement.

**Aussi, dans les discussions qui s'engagent, les villes devront démontrer le potentiel qu'elles représentent** afin de favoriser l'insertion de la problématique urbaine pour le renouvellement des accords de Lomé. ■

<sup>1</sup> La coopération ACP/UE est régie par la convention de Lomé IV, 1991-1999; avec l'adhésion récente de l'Afrique du Sud, les partenaires de l'UE sont 71 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

<sup>2</sup> Sysmin : produits miniers, facilité de financement spéciale. Stabex : stabilisation des recettes d'exportation de produits de base agricoles.

<sup>3</sup> Groupe huit, Evaluation des projets de développement urbain, 1993.

<sup>4</sup> Organe institutionnel de la Convention de Lomé.

## Abidjan et Accra : tutelles financières comparées

Elsa Duret, CERDI de Clermont-Ferrand

**De la multiple tutelle de l'Etat sur les collectivités locales,<sup>1</sup> celle s'exerçant sur leurs finances est lourde de conséquences puisqu'elle remet en cause leur autonomie et peut hypothéquer leur action.**

La comparaison de la structure et de l'organisation financière des onze collectivités locales d'Abidjan avec celles de l'Assemblée Métropolitaine d'Accra (A.M.A.)<sup>2</sup> permet d'illustrer non seulement le poids et les effets pervers de cette tutelle mais aussi les moyens de l'atténuer.

En 1996, 78,5 % des recettes prévues des dix communes d'Abidjan provenaient de l'Etat (fiscalité 77,5 %, dotation globale de fonctionnement 1 %) contre 52 % des recettes recouvrées d'A.M.A en 1995 (principalement des subventions salariales, 9,66 %, et d'équipement, 40,1 %).

Le contrôle de l'Etat sur la fiscalité locale s'organise en quatre étapes. Tout d'abord, il détermine le caractère national ou local des impôts - l'Etat con-

serve généralement pour lui les taxes fructueuses sur le commerce extérieur. Ensuite, il établit la part des impôts locaux qui, collectés par l'administration centrale, doit être rétrocédée aux collectivités. A ce niveau deux pratiques sont défavorables aux collectivités locales. La première est la variation, en fonction de la situation financière des Etats, du pourcentage rétrocédé, puisqu'elle rend incertaines les prévisions de recettes locales. Ainsi en Côte d'Ivoire la part des recettes fiscales d'Etat transférée n'a cessé de diminuer dans les lois de finances 1992, 93, 94 et 95 passant de 2,7 % à 2,5 %, 2,1 % et enfin 2 % ! La seconde est le partage de la fiscalité d'Etat sur une base équivoque qui rend floue la destination de l'impôt pour les contribuables locaux.

Or, l'acceptation de l'impôt ainsi que la responsabilisation des contribuables passent par une identification claire de sa destination. S'il n'y a pas de malentendu avec la rétrocession à 100 % par l'Etat ghanéen des *ceded revenues*<sup>3</sup> en faveur d'A.M.A., il en va autrement du partage des impôts fonciers et de la fiscalité professionnelle en Côte d'Ivoire<sup>4</sup>. Troisièmement, l'Etat gère l'assiette fiscale en établissant la liste des exemptions et/ou des régimes préférentiels (nombreux sur le foncier urbain). Or, l'approche au cas par cas des réévaluations de terrains urbains ainsi que les négociations catégorielles pour les patentes et licences rendent la fiscalité locale rigide et creusent l'écart entre le rythme de transformation de la ville et le rythme d'adaptation de la fisca-

lité à la réalité locale. Impossible est alors la mise en place d'automatismes d'indexation. Confier aux collectivités, comme à Accra, l'identification des sources de richesses locales et le calcul de la base taxable peut être un moyen de rompre avec cette logique<sup>5</sup>.

Enfin, l'Etat exerce un contrôle sur les taux d'imposition qui va de la fixation nominale (cas des impôts et taxes sur le foncier urbain à Abidjan) à la définition d'un taux plafond pouvant être dépassé sur approbation de la tutelle (cas des taxes communales sur Abidjan et de et de tous les impôts et taxes sur Accra). De par l'exercice d'un pouvoir législatif<sup>6</sup>, les assemblées de districts au Ghana ont la liberté, non seulement de créer, modifier ou annuler un type d'impôt, mais aussi de choisir les taux pour le territoire qu'elles administrent. L'Etat définit aussi indirectement les taux de taxation des prestations de services dans la mesure où la législation fixe les modalités de recouvrement des coûts. Si, en Côte d'Ivoire, toute tarification supérieure au coût raisonnablement estimé du service à rétribuer est considérée comme illégale, à l'inverse, au Ghana, les droits doivent être fixés de façon à couvrir au moins la totalité des coûts<sup>7</sup>.

Si le contrôle de l'Etat sur les transferts qu'il accorde paraît plus légitime, il n'en est pas moins néfaste. Tout d'abord, le système de transfert est généralement élaboré en fonction des objectifs de l'Etat (recherche de l'équité fiscale entre les collectivités, par ex.) et non de ceux des collectivités locales. Ensuite, la base sur laquelle repose la distribution des fonds ainsi que les critères d'allocation des transferts doivent être stables et connus à l'avance pour éviter des pratiques arbitraires et une concurrence désastreuse entre les collectivités locales. Enfin, le poids des transferts dans les ressources financières ainsi que leurs modalités ne doivent pas engendrer d'effets redistributifs négatifs (moindre mobilisation



Groupe Huit

fiscale, orientation des dépenses budgétaires selon des priorités différentes de celles des collectivités locales,...). Le bilan des premières années de fonctionnement du Fonds Commun des Assemblées de District créé au Ghana en 1993 est mitigé sur ces points. D'un côté, il assure stabilité et transparence puisqu'il est constitué de 5 % des revenus annuels de l'Etat et qu'il est distribué entre les 110 assemblées selon une formule établie une fois pour toutes<sup>8</sup>. D'un autre côté, son poids dans les finances locales d'A.M.A (18,62% contre 20 % pour les recettes fiscales propres recouvrées en 1995) tend à amoindrir l'effort fiscal local ; enfin son utilisation prioritaire pour des investissements dans les domaines de la santé et de l'éducation restreint les choix dépensiers locaux.

Le comportement de l'Etat sur le marché des capitaux est également dommageable aux collectivités : soit il monopolise l'essentiel des financements, soit il contrôle étroitement les possibilités d'emprunt (cas du Fonds de prêts aux collectivités locales de Côte d'Ivoire). La solution alternative, comme l'a compris A.M.A, est le recours direct au marché financier. Les deux procédures actuellement à l'étude sont les *General Obligations Bonds* et les *Revenue Bonds*, la différence entre les deux types d'actifs tenant à la nature et au coût des investissements éligibles. Toutefois, passer outre l'intermédiation finan-

cière de l'Etat suppose d'attirer les épargnants privés sur des investissements publics locaux, couramment jugés risqués et peu rentables.

Aussi contraignante que l'implication de l'Etat dans la structure financière des collectivités est la gestion des fonds publics locaux par le Trésor. Les communes d'Abidjan ont fortement subi cette contrainte lors de la crise des finances publiques centrales, l'Etat ivoirien ponctionnant à son profit la majorité des disponibilités du Trésor. Pour ne pas répercuter sur les communes la crise d'illiquidité de l'Etat, l'unicité de caisse avec le Trésor a été remise en cause et des comptes communaux ont été ouverts auprès de la Caisse Autonome des Amortissements pour le versement de l'aide internationale. Les communes d'Abidjan rejoignent ainsi A.M.A. qui dispose d'une trésorerie indépendante lui garantissant à tout moment l'accessibilité à ses fonds.

En conclusion, après respectivement quinze et dix années d'expérience, les collectivités locales d'Abidjan et d'Accra ont pu identifier les contraintes liées à une tutelle rigide de l'Etat sur leurs finances. Maintenant, il s'agit de les éliminer en remodelant les relations Etat/gouvernements locaux dans le sens d'une plus grande responsabilisation de chacun. L'autonomie financière des collectivités locales ne sera atteinte que si elles sont associées à la défini-

tion, au calcul, à la collecte et à la gestion des ressources dont elles disposent. Or, sur cette voie, il semble que A.M.A ait une longueur d'avance sur les communes abidjanaises. ■

<sup>1</sup> Définition unilatérale des compétences dévolues, détachement de fonctionnaires dans l'administration locale, pouvoir de révocation des élus, approbation des budgets etc.

<sup>2</sup> Sur Abidjan le modèle de gouvernance urbaine est la fragmentation juridictionnelle avec un organisme supra-municipal, la Ville d'Abidjan, et dix communes ; en revanche c'est sur un modèle centralisé que fonctionne la ville d'Accra dans la mesure où les six communes de la ville appelées *Sub-Metro District Councils* ne sont qu'une décentralisation administrative d'A.M.A.

<sup>3</sup> Composés de taxes sur les loisirs, les jeux, l'enregistrement des activités et des commerces, les transports journaliers, la publicité ainsi que d'impôts sur le revenu payés par une vingtaine d'artisans et commerçants.

<sup>4</sup> Dans son rapport sur la réforme de la fiscalité locale ivoirienne le cabinet BREEF a proposé une répartition non ambiguë de ces impôts à savoir 90 % pour les communes et 10 % pour l'Etat.

<sup>5</sup> Sous réserve que les pressions politiques soient mieux maîtrisables à l'échelle locale et que la fiscalité représente une part importante des ressources totales.

<sup>6</sup> Alors que les fonctions dévolues aux onze collectivités locales d'Abidjan sont restreintes à l'exécutif, celles confiées à A.M.A sont aussi d'ordres législatif et judiciaire.

<sup>7</sup> Des recommandations sont toutefois formulées par l'Etat pour la tarification des services de première nécessité destinés aux populations défavorisées.

<sup>8</sup> La formule de partage repose sur cinq critères ainsi pondérés: «besoin» (35%), «équité» (30 %), «performance fiscale» (20 %), «pression sur les services de base» (10%) et «événement aléatoire» (5 %).

La session du Conseil scientifique et pédagogique (CSP) mis en place dans le cadre de la réforme de 1995 de l'Ecole africaine des métiers de l'architecture et de l'urbanisme s'est tenue à Lomé les 20 et 21 mars 1997. Le CSP a pris acte des premiers résultats de la réforme qui s'est traduite par :

- une réorganisation en profondeur de la formation initiale (6 ans) qui doit être poursuivie, notamment quant à l'adaptation du niveau et du contenu de l'enseignement à la demande dans le domaine de l'aménagement des villes et de la construction,

- l'organisation de la formation continue,

- l'accueil de séminaires régionaux.

Outre des mesures d'ordre administratif et financier, le CSP a retenu de soumettre au Conseil d'administration quelques recommandations :

- le renforcement des contacts avec d'autres Ecoles de pays francophones (Ecole polytechnique de Yaoundé, Ecole des travaux publics de Yamoussoukro,...) et les programmes régionaux (PDM, PGU...) afin d'être mieux à même de répondre aux demandes de formations, importantes bien qu'éparpillées, dans les projets de développement urbain et municipal, liées à la décentralisation en place dans la plupart des pays, ainsi que dans le domaine de la gestion des services urbains marchands,
- la réalisation de séminaires, de formations professionnelles, l'ouverture d'un cycle court,
- le développement de partenariats avec les grandes écoles et universités françaises (ENPC, IFU, UTC Compiègne,...), ainsi qu'avec les programmes appuyés par la France, tel le PDM.

→ Contact : Christian Barrillet, EAMAU, B.P. 2067, Lomé, Togo, email : barrillet@syfed.tg.refer.org

## ISINTER

Le logiciel documentaire ISINTER, adaptation d'ISABEL (développé à partir du logiciel Cds-Isis de l'Unesco, pour les services du Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme) a été réalisé par le Cete de l'Est à l'initiative du Centre de documentation sur l'Urbanisme (CDU) avec la collaboration du centre de documentation Villes en Développement. Cette version internationale permet d'assurer toutes les fonctions automatisables d'un centre de documentation : recherche et gestion du fonds documentaire, édition de bulletins et catalogues, gestion des commandes et des abonnements, enregistrement et circulation des périodiques, prêts, suivis budgétaires et statistiques. Le logiciel et le manuel d'utilisation (sous disquettes) sont diffusés gratuitement par le CDU, aux titulaires de la licence de l'Unesco pour Cds-isis. La formation documentaire à l'application peut être assurée par Villes en Développement (tarifs sur devis).

→ Contacts : Centre de Documentation sur l'Urbanisme, Michel Griffon, Arche de la Défense, 92055 Paris-La-Défense, Tél : 01 40 81 15 64, email : cdu@dau.equipement.gouv.fr Villes en Développement, Arche de la Défense, 92055 Paris-La-Défense, France Tél 01 40 81 15 48, email : ved@isted.3ct.com

# Nouvelles de la coopération

## La recherche urbaine PED : les choix de l'ORSTOM

La recherche urbaine dans les PED est l'une des priorités affichées dans le nouveau schéma stratégique de l'ORSTOM. La dynamique d'urbanisation qui s'est imposée dans les pays du sud - la population y est de plus en plus majoritairement urbaine et les mégapoles s'y multiplient - confère en effet à la ville un rôle essentiel dans le développement culturel, social et économique de ces pays. Cela d'autant que les instances internationales impulsent de vigoureux processus de décentralisation, renforçant de fait le rôle des collectivités locales, précisément celui des communes urbaines.

L'ORSTOM privilégiera à court terme l'entrée «gestion urbaine». Néanmoins l'ambition est de dépasser les approches segmentées, réductrices, appréhendant gestion budgétaire ou gestion des infrastructures pour elles-mêmes, abstraction faite de la diversité et de la complexité du fait urbain. La ville, espace et société, gérée à la fois par les pouvoirs publics et par les citoyens eux-mêmes, est un lieu privilégié des reconfigurations spatiales, des recompositions sociales, des reconstructions politiques et identitaires... Elle est le lieu d'une combinaison de mobilités (géographiques, sociales, économiques) dont on sait qu'elles constituent un très pertinent outil d'analyse des phénomènes d'urbanisation. La ville est enfin par excellence le lieu de production de la richesse économique.

C'est sur ces bases que, dans leurs interrelations, seront traités les enjeux de la gestion politique de la ville (pouvoirs de diverses natures, conditions de «gouvernabilité», initiatives citoyennes, etc.) de sa gestion économique (investissement et productivité urbaine, invention de nouvelles procédures de mobilisation des ressources, etc.) et de sa gestion environnementale (prise en compte du risque naturel et technologique et de l'aléa mais aussi de l'environnement en tant que cadre de vie).

La démarche se veut appliquée. Partant de son expérience en Amérique Latine et en Afrique, l'ORSTOM prolongera son effort de réflexion méthodologique sur les outils et modèles d'aide à la gestion urbaine : développement des SIG, des observatoires urbains. Le partenariat avec le Sud va être consolidé et, de façon résolue, l'ORSTOM s'engage également dans un renforcement de ses liens avec la communauté scientifique spécialisée dans la recherche urbaine du Nord.

Benoît Lootvoet, Orstom

## Site Web ISTED

Ouverture d'un site ISTED sur l'Internet : <http://www.isted.3ct.com>

Modification de l'adresse électronique du centre de documentation Villes en développement : [ved@isted.3ct.com](mailto:ved@isted.3ct.com)

## Association des Professionnels Développement urbain et coopération (AdP)

Prévue le 5 septembre 1997 à l'ENPC, 28, rue des Saints Pères 75007 Paris, France, la journée d'étude aura pour thème «Les enjeux de la négociation des projets». Les intervenants, représentant différents bailleurs de fonds, exposeront, à travers leurs expériences particulières, les enjeux, les acteurs, les modalités du montage des projets. Le programme définitif sera arrêté en juillet. Une participation de 100 FF donnera lieu à la remise d'un document préparatoire et des actes.

→ Contact : AdP, a/s ISTED-Villes en développement, fax : (33-1) 40 81 15 99

## Réunion à Bruxelles d'experts en développement urbain

Une réunion s'est tenue les 26 et 27 février 1997 rassemblant les experts en développement urbain des pays de l'Union européenne. Organisée par la DG VIII, elle avait pour objectifs de débattre de la façon dont la Commission Européenne pourrait mieux prendre en compte, dans sa coopération avec les pays ACP (Afrique - Caraïbes - Pacifique), la composante du développement urbain. A partir des conclusions de la conférence des Nations Unies «Habitat II», tenue à Istanbul au mois de juin 1996, qui a mis en évidence la portée du processus mondial d'urbanisation ainsi que la contribution essentielle des villes au développement économique, social et culturel des pays, et sur la base des rapports des différents pays ACP lors de cette conférence, la DG VIII a en effet amorcé une réflexion sur sa coopération relative aux villes.

## Journée d'études à Lomé

A l'issue du stage sur les opérations de réhabilitation urbaine en Afrique, organisé conjointement par l'EAMAU de Lomé et l'ENPC du 27 avril au 23 mai, une journée d'études sur le rôle de l'Etat en matière de développement urbain a réuni au Togo une vingtaine de responsables africains de municipalités ou d'administrations centrales chargées d'urbanisme ou de décentralisation, sur financement du ministère français de la Coopération. Un réseau d'échanges doit être institué, animé par l'EAMAU, qui associerait des responsables de collectivités locales, d'administrations d'Etat, centrales et déconcentrées. Outre un apport financier, les autorités françaises pourraient mobiliser des experts émanant des services centraux et déconcentrés du ministère de l'Équipement pour aider à la constitution et à l'animation de ce réseau.

Institut des Sciences  
et des Techniques  
de l'Équipement  
et de l'Environnement  
pour le Développement

Financé par les ministères



Ministère  
de l'Équipement,  
du Logement,  
des Transports  
et du Tourisme



MINISTÈRE  
DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES  
DIRECTION GÉNÉRALE DES RELATIONS  
CULTURELLES SCIENTIFIQUES & TECHNIQUES



Ministère  
délégué  
à la Coopération

Directeur de publication :  
Jean Smaghe, président de  
l'ISTED

Rédacteur en chef :  
Michel Gérard, de l'Association  
de Professionnels Développement  
urbain et Coopération  
(ADP)

Comité de rédaction :  
Chantal Barbieux,  
Xavier Crépin,  
Emile Le Bris,  
François Noisette,  
Claude Pralraud,  
Françoise Reynaud,  
Bernard Rond,  
Jean-Louis Venard

Secrétaire de rédaction et PAO :  
Christiane Graechen-Rebel

Impression : Le Clavier  
ISSN 1151 - 1672

Abonnement : 120 F  
4 n° par an  
ISTED

Centre de documentation  
et d'information  
"Villes en développement"  
Arche de la Défense,  
92055 Paris-La-Défense Cedex  
France  
Tél. (33) 1 40 81 15 74  
Fax. (33) 1 40 81 15 99  
[ved@isted.3ct.com](mailto:ved@isted.3ct.com)