

## Sommaire

- 1 Editorial
- 2 Le chemin d'Africités 1998 à Africités 2000 : de l'émergence à l'unification du mouvement municipal africain
- 3 Le financement de l'urbanisation et le développement local
- 4 Propositions pour le financement de l'urbanisation de l'ASS
- 6 La mise en place de la décentralisation en Europe centrale, orientale et balte au cours des années 1990

Villes en développement



Abidjan

## Le financement de l'urbanisation et de la décentralisation

Depuis la deuxième Conférence des Nations Unies sur les Etablissements Humains (Habitat II) organisée en juin 1996 à Istanbul, la communauté internationale a une meilleure compréhension du lien qui existe entre développement durable, amélioration des conditions de vie du plus grand nombre, et gestion de l'urbanisation. Il est maintenant admis que la moitié de la population de la planète vivra d'ici une dizaine d'années dans une agglomération urbaine.

Si donc les villes deviennent l'horizon de notre habitat, le financement de l'urbanisation requiert plus d'attention qu'il ne lui a été accordé jusqu'à présent. En Afrique par exemple, les villes croissent encore à un rythme moyen de l'ordre de 4% par an, ce qui signifie que leur population double en 18 ans. C'est dire que d'ici 2020, les villes africaines devront accueillir une population urbaine égale à celle qui s'est installée en ville depuis les cinquante dernières années. Or aujourd'hui près de 60% des citoyens africains vit dans des quartiers urbains très peu aménagés et sous-équipés. L'effort d'équipement urbain s'est notablement ralenti depuis la fin des années 80 du fait de la crise des finances publiques. La persistance de cette situation est-elle compatible avec la volonté proclamée par la communauté internationale de favoriser partout le développement de villes saines, vivables, sûres et durables ? Par ailleurs l'insuffisance de capital investi dans les infrastructures et les services et aménagements urbains explique sans doute pour une large part la faible compétitivité des économies africaines.

L'adoption des politiques de décentralisation met à l'ordre du jour la nécessité de revoir la manière dont l'urbanisation est financée. Les élus locaux sont à la recherche des moyens d'investir annuellement de l'ordre de 3 000 FCFA par habitant pour maintenir le capital dont ils ont hérité (en moyenne 100 000 FCFA par habitant) et environ 4 000 FCFA pour les investissements neufs permettant d'accueillir dans de bonnes conditions le surcroît de population qui s'installe annuellement en ville. Or les budgets locaux mobilisent souvent moins de 1 000 FCFA par habitant et par an. Cette situation de quasi impasse a souvent découragé l'abord frontal et sérieux de la question du financement de l'urbanisation dans les pays en développement aussi bien au niveau national qu'au sein de la communauté internationale. C'est tout le mérite de Jean-Marie Cour et de Michel Arnaud que de montrer que même dans les cas les plus défavorables des pays africains, la reprise du financement de l'urbanisation est non seulement urgente mais possible, cela à trois conditions : qu'on mette au point des systèmes locaux d'informations permettant de mieux connaître le potentiel des ressources mobilisables sur l'économie locale et le patrimoine de la collectivité ; qu'on intègre l'accès à l'emprunt des collectivités locales comme une modalité normale de financement de l'urbanisation ; et qu'on améliore toujours plus la qualité de la dépense locale. ■

Jean-Pierre Elong M'Bassi,  
coordinateur du Module Ovest du PDM

# Le chemin d'Africités 1998 à Africités 2000 : de l'émergence à l'unification du mouvement municipal africain.

Paul Pavy

**Africités 98, à Abidjan, a marqué l'émergence du mouvement municipal africain. Africités 2000, à Windhoek, sera le sommet de l'unification du mouvement municipal africain et de l'affirmation du rôle stratégique des villes et collectivités locales comme acteurs incontournables du développement durable de l'Afrique.**

## Abidjan 1998

Faisant suite au sommet d'Istanbul (Habitat II - juin 1996), le premier congrès panafricain des maires a réuni, en 1998 à Abidjan, un millier d'acteurs du développement urbain, essentiellement africains, dont près de trois cents maires et une trentaine de ministres.

Organisée par le «Programme de Développement Municipal» (PDM) en liaison avec les autorités ivoiriennes, cette manifestation avait pour objet de marquer solennellement l'entrée en scène des collectivités locales dans le paysage institutionnel africain et de construire une parole africaine sur les enjeux de la décentralisation, de la coopération décentralisée et du développement local.

Les résolutions, comme les débats engagés au sein des différentes formations, ont mis l'accent sur quelques thèmes essentiels : la nécessité de développer le processus de décentralisation engagé par la plupart des pays africains, l'affermissement de la démocratie locale et l'amélioration de la gestion municipale, le caractère incontournable du partenariat public-public et privé-public pour un développement urbain efficace, l'indispensable accroissement des ressources et des capacités techniques des collectivités locales, la mise en œuvre souhaitable, pour accompagner le processus de décentralisation, de politiques nationales d'aména-

gement du territoire, la meilleure prise en compte du mouvement d'urbanisation dans les mécanismes de l'aide au développement, l'importance de la coopération décentralisée.

Africités 98 a constitué une des meilleures plates-formes de dialogue jamais organisée sur le continent africain autour des questions relatives aux politiques de décentralisation, au rôle des collectivités locales dans la gestion du développement urbain, aux rapports entre décentralisation, développement et démocratie dans le contexte actuel et futur de l'Afrique. Le dialogue entre les élus locaux et les nouveaux acteurs qui émergent sur la scène locale africaine : entreprises, organisations non gouvernementales, experts, cadres professionnels et universitaires, médias mais aussi le dialogue entre élus locaux et ministres chargés de conduire les politiques de décentralisation et entre responsables africains et représentants des institutions internationales de coopération ont été au cœur des débats à Abidjan.

## Windhoek 2000

La seconde édition d'Africités se tiendra en Afrique australe dans la Ville de Windhoek en Namibie.

Le thème général proposé pour Africités 2000 est : «Financer la commune africaine pour consolider le développement et la démocratie».

Sous ce thème général seront traitées les questions relatives :

- au financement de l'urbanisation,
- aux relations financières entre l'État et les collectivités locales,
- à la mobilisation des ressources au niveau local (patrimoine et fiscalité, financement des services et infrastructures, partenariat avec le secteur privé),
- au développement local dans le cadre des politiques économiques,
- à l'accès des collectivités locales aux marchés financiers.

Africités 2000 offrira l'occasion d'un dialogue approfondi sur le financement des collectivités locales africaines. Ce sujet sera au centre des quatre réunions scientifiques organisées en parallèle au cours des deux premières journées (le 15 et le 16 mai), et de la rencontre

politique entre ministres et élus locaux organisée les deux dernières journées (le 18 et le 19). Des sessions spéciales prévues le 17 mai permettront de traiter des sujets sensibles et d'actualité auxquels les collectivités locales et les États doivent faire face pour que l'Afrique aborde dans de bonnes conditions l'entrée dans le 3<sup>ème</sup> millénaire. Tout au long de la manifestation, une foire exposition offrira à environ 200 exposants l'occasion de présenter leurs produits et services aux quelque 800 à 1000 élus locaux réunis à Windhoek. Plusieurs faits marquants sont prévus : adoption de la plate-forme panafricaine des élus locaux ; proposition d'une conférence panafricaine de la décentralisation et du développement local ; rencontre des ministres et des élus locaux africains avec les institutions financières et de coopération ; rencontre avec les médias africains et internationaux ; attribution de prix aux collectivités locales et aux acteurs africains qui auront mené des actions remarquables dans les principaux domaines couverts par les sujets à l'ordre du jour de la manifestation. ■

Groupe Huit



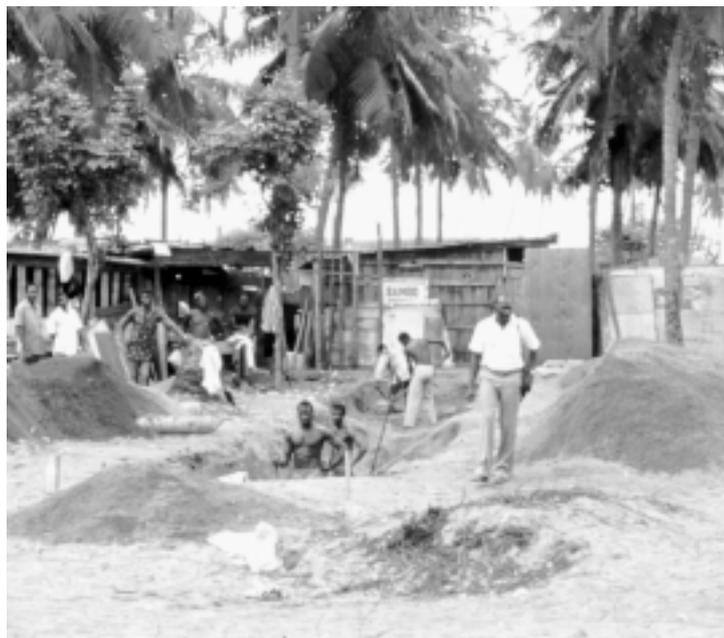
Djibouti

## **L'objet de cet article est d'aborder la question du financement de l'urbanisation en Afrique sub-saharienne de façon globale, par-delà les programmes et les projets urbains, et sur la longue durée.**

En dépit du ralentissement structurel, déjà engagé, du processus d'urbanisation, il faut s'attendre en Afrique sub-saharienne à ce que la population urbaine totale et la surface urbanisée triplent et que les flux de personnes, de biens et de services entrant et sortant des villes décuplent d'ici 2025. Une nouvelle vision de la ville africaine s'impose, comme lieu d'innovation, de création de richesse et d'accumulation de capital, et non plus comme lieu de pauvreté et de concentration de toutes les turpitudes. Et cette nouvelle vision appelle une autre conception des interventions en milieu urbain, plus ambitieuse et plus confiante dans l'avenir, plus nettement axée sur la promotion économique locale et consciente des gisements de ressources mobilisables localement.

Une ville type de 100 000 habitants de la zone côtière d'Afrique de l'ouest génère directement un «produit local brut» (PLB) de l'ordre de 50 milliards de FCFA par an et en «contrôle» indirectement et très partiellement une trentaine de milliards dans son hinterland peuplé de quelque 200 000 habitants. La ville proprement dite est le siège d'une accumulation de capital résidentiel (au sens large, considéré parfois, à tort, comme «non directement productif») de l'ordre de 75 milliards de FCFA, dont 60 milliards de FCFA de capital privé, 10 milliards de FCFA de capital public de fonction locale (voirie,...), et le reste d'investissements de fonction régionale ou nationale (hôpital, université). Si cette ville croît de 5% par an, elle doit investir

au total quelque 6 à 8 milliards de FCFA par an. L'investissement public total doit être de l'ordre de 1.4 milliard par an dont 0.8 milliard pour assurer la croissance de la ville et 0.6 milliard pour renouveler et remettre aux normes les équipements existants, soit au total l'équivalent de 2.5% à 3% de son PLB. Dans les deux premières décennies suivant les indépendances, des niveaux d'investissement public de l'ordre de ceux mentionnés ci-dessus ont effectivement été atteints dans les capitales nationales et dans certaines villes secondaires. La crise des années 1980-1990 et les ajustements qui ont suivi, ainsi qu'une méconnaissance des enjeux du peuplement et de l'urbanisation, ont eu pour résultat une réduction sensible des dépenses publiques consacrées à l'urbanisation. Dans la plupart des pays, la crise est terminée et le processus d'urbanisation a repris son cours. Néanmoins la planification des années 60-80, déconsidérée et tombée en désuétude avec la crise, n'a à ce jour été remplacée par aucun mécanisme adéquat ; la croissance des villes n'est pratiquement plus maîtrisée. Malgré la décentralisation, la mobilisation des ressources locales pour le développement urbain reste à des niveaux anormalement bas, de l'ordre de 0.5% du PLB, soit 2500 FCFA par habitant et par an. L'entretien des infrastructures et des équipements publics est déplorablement insuffisant, et les collectivités locales ne contribuent par leurs ressources propres qu'à moins du dixième des dépenses d'investissement public de fonction locale.



Gérard Gasselrin

Port Bouët

S'il faut lutter contre la pauvreté en milieu urbain, c'est d'abord et surtout contre la pauvreté du cadre de vie urbain. Contrairement à ce qui a été fait au niveau des Etats dans le cadre des politiques d'ajustement structurel, il est souhaitable d'accroître fortement la dépense publique locale, et non de la réduire, et d'accroître la consommation des ménages en biens et services collectifs. Le maire d'une commune africaine se doit aujourd'hui d'être keynésien.

Pour remettre à l'échelle la dépense publique urbaine, il est nécessaire de mobiliser conjointement toutes les sources concevables :

- contribution directe des usagers de la ville (ménages, entreprises), en monnaie, mais sans doute aussi contribution en nature ;
- contribution des usagers et bénéficiaires non résidents de la ville ; le prélèvement de la ville sur l'hinterland peut prendre diverses formes, dont la plus «indolore» et la plus répandue est la mobilisation par la ville de l'épargne rurale ;

- dévolution aux associations d'usagers et au secteur privé de tous les domaines pour lesquels l'intervention du secteur public ne s'impose pas ou doit même être évitée ;
- recours à l'investissement direct privé local, national ou étranger chaque fois que possible ;
- recours à l'aide extérieure ou plutôt aux transferts officiels ;
- étalement dans le temps des investissements urbains ;
- enfin, prélèvement sur les générations futures grâce à l'emprunt, car c'est aujourd'hui que l'on construit la ville de demain.

Les besoins d'investissement résultant du processus d'urbanisation de l'Afrique imposent de recourir, pendant encore quelques décennies, à un transfert net de ressources en provenance du reste du monde. Mais l'expérience montre que le recours aux dons a de nombreux effets pervers, il déresponsabilise les acteurs locaux et conduit à une mauvaise allocation des ressources. En Afrique comme ailleurs dans le monde,

le recours des collectivités locales à l'emprunt au lieu du don est inéluctablement appelé à devenir la règle générale, mieux vaut donc s'y préparer dès maintenant. Il faut pour cela que l'on cesse de sous-estimer les villes africaines et la capacité d'adaptation de leurs opérateurs. La plupart de ces villes sont des lieux de croissance économique et non de stagnation ou de récession. Gager l'emprunt d'aujourd'hui sur la croissance de demain est raisonnable et soutenable.

Pour s'engager résolument dans cette voie, il faut que tous les intervenants, locaux, nationaux et extérieurs, acceptent de se plier à un «code de bonne conduite» articulé sur cinq points:

- respect sincère et véritable du principe de subsidiarité ; le respect de ce principe impose entre autres aux partenaires extérieurs de ne rien faire qui soit de nature à retarder le développement d'une maîtrise d'ouvrage locale, quels qu'en soient les risques ;
- décentralisation sincère et véritable de l'information ; le monopole de l'information dont disposent les bailleurs de fonds, les administrations centrales et les «experts» sur lesquels ils s'appuient doit être progressivement démantelé ;
- exigence sans faille à l'égard de la contrepartie locale, qu'il ne faut en aucun cas accepter d'offrir, quelles que soient les circonstances et quelles qu'en soient les conséquences ; la mobilisation effective des ressources locales doit et peut changer d'échelle, car même les ménages de l'économie populaire sont moins pauvres que le cadre de vie dans lequel le système actuel les amène à vivre ; le taux de prélèvement effectif sur le capital privé doit au moins décupler à très court terme et le prélèvement local sur l'activité et les revenus au minimum doubler à très court terme ;
- traitement de la dépense d'entretien du capital public

en tant que dépense obligatoire, au même titre que les salaires du personnel municipal, la ressource doit être adaptée à ce besoin de dépense, et non l'inverse, la totalité de la dépense d'entretien doit être financée par l'impôt foncier, et ce dernier doit frapper tous les usagers, y compris les établissements publics et les «projets»,

- enfin, persévérance et constance, car les problèmes posés par l'urbanisation se résolvent dans la durée, et il n'est pas acceptable que les règles du jeu changent avec chaque nouveau projet. ■

## Propositions pour le financement de l'urbanisation de l'ASS

M. Arnaud, Ing. P.C., Arch., Urbaniste-Conseil

### **Quelques propositions pour remédier à l'insuffisance de financement de l'urbanisation en Afrique au sud du Sahara, dans le contexte de la décentralisation.**

Lorsque s'est achevé, en 1997, le travail collectif édité sous le titre «Dynamique de l'urbanisation de l'Afrique au Sud du Sahara», ceux des participants qui étaient des professionnels du développement urbain, à commencer par moi-même, «restaient sur leur faim». Certes les termes de référence de ce travail en faisaient avant tout un effort de bilan global et cohérent des connaissances acquises sur les mécanismes de l'urbanisation du sous-continent. Le travail effectué a permis de démonter, au passage, quelques idées reçues sur le «biais urbain», les migrations et le secteur dit «informel», d'attirer l'attention sur la baisse du niveau d'équipement des villes africaines, en dépit de l'effort de l'aide internationale,

majoritairement affectée à la réhabilitation d'investissements dégradés par suite d'un entretien insuffisant. Il a montré l'inanité de politiques normatives en matière de développement urbain, leur incohérence avec les pratiques les plus répandues. Il n'ouvrait pas, pour autant, de pistes satisfaisantes pour remédier à l'insuffisance du financement de l'urbanisation en Afrique au sud du Sahara.

Deux études, financées par la Banque Mondiale, m'ont permis de progresser dans ce domaine : la «Revue du Secteur Urbain» au Togo et la «Stratégie Sectorielle en matière d'Investissement Public en Milieu Urbain» au Bénin, dans laquelle j'assistais Jacques Carol.

Dans les deux cas, l'occasion a été donnée de développer la

mesure du «capital public», initialement lancée à Abidjan en 1978, dans le cadre des «Perspectives décennales». Il s'agit d'estimer la valeur de renouvellement de tous les investissements d'infrastructure et de superstructure réalisés au fil du temps, qui constituent un patrimoine public (ou collectif) dont les collectivités ont la responsabilité d'assurer l'entretien, le renouvellement et l'extension. Mais responsabilité ne veut pas dire charge : la responsabilité est celle de faire en sorte, par divers moyens, que la charge soit assumée et répartie équitablement entre les bénéficiaires ou administrés qui sont, en dernier ressort, les payeurs. Des comparaisons ont pu être faites: si le capital public, tous domaines confondus, est de l'ordre de 200.000

FCFA par habitant à Abidjan (quelque 600 mds FCFA), il tourne autour de 100.000 FCFA par habitant à Lomé comme à Cotonou (quelque 100 mds); dans tous les cas, il a baissé depuis le début de la crise que traversent les pays africains.

Au Togo, à Lomé plus précisément, la preuve est administrée qu'à partir d'un simple bornage initial du parcellaire, l'équipement progressif des terrains après construction des logements est non seulement possible mais performant. La loi stipule que les lotissements doivent être normalement équipés avant cession des parcelles mais l'application limite très raisonnablement l'exigence en la matière au fait que cet équipement soit possible. Les propriétaires coutumiers ou, le plus souvent, des intermédiaires lotissent et vendent donc des parcelles non équipées, en toute légalité. Il en résulte une abondance foncière, des prix de terrain nu très bas et, par suite, l'absence de toute ségrégation

dans l'installation des ménages : on trouve dans le même quartier, dans le même îlot et souvent sur deux parcelles mitoyennes, le logement d'un personnage important et une opération de location d'entrée couché occupée par des ménages défavorisés. L'eau et l'électricité sont amenées par la société de service, à la demande et à la charge de demandeurs, le plus souvent une personne importante de la rue, à qui la société reconnaît le droit de suite (c'est à dire de récupérer partie de son financement sur les riverains ultérieurement raccordés à la canalisation qu'elle a financée). En dépit de cette apparence de favoritisme, les ratios enregistrés sont très comparables à ceux des villes où ces services sont prétendument réalisés dans des opérations d'aménagement foncier ou imposés aux sociétés de services : 60% des ménages sont raccordés à l'électricité et 40% à l'eau potable ; le réseau de voirie revêtue représente 10% du réseau total de voirie ; les réseaux d'eau et d'électricité parcourent les deux tiers du réseau de voirie et les ménages non-raccordés à ces réseaux sont des ménages qui refusent ou ne peuvent acquitter le service à domicile ... et, surtout, il n'y a pratiquement pas de développement d'habitat spontané à Lomé - à l'exception d'un îlot de ressortissants étrangers derrière le port - et aucun ménage n'est exclu d'une extension, plus ou moins prochaine, des réseaux.

Cette situation a sans doute son origine dans la reconnaissance de la propriété du sol aux occupants coutumiers, héritage de la création de la ville par des immigrants Mina venus du Ghana voisin s'installer sur des terres acquises aux autochtones Ewé - système confirmé avec l'ouverture du Livre Foncier par l'administration allemande, puis endossé par l'administration française. Mais un Etat prétendant à la propriété éminente du sol national a la possibilité de produire les mêmes résultats : les lotissements administratifs (préfectoraux) de Côte d'Ivoire le démon-

trant, sinon que leur production est restée insuffisante pour créer l'abondance foncière et que l'Etat propriétaire n'assurait pas, sur les terrains non lotis, le contrôle que des propriétaires individuels ou communautaires assurent. La contrepartie du système - qu'il soit libéral ou administré - est évidemment une extension plus importante de l'agglomération, à chaque instant, mais non une moindre rentabilité des investissements en réseaux ; et cette extension (ou cette faible densité) est un mal comparativement limité pour des agglomérations appelées à voir leur population encore doubler ou tripler d'ici 20 à 30 ans et dans la mesure où les réseaux ne sont réalisés que lorsque la demande les finance.

On objectera que le modèle de production foncière togolais n'est viable que dans des agglomérations qui se développent sur un site très facile, où le dessin des lotissements n'exige pas une grande compétence et où la réservation des grandes voies n'impose pas des études et des coûts d'implantation importants. Sur des sites plus difficiles (à Libreville par exemple), le lotissement demande plus de compétence et la grande voirie doit être au moins «ouverte» en même temps que le lotissement est implanté, voire revêtue en raison des problèmes d'érosion, mais il ne s'agit pas, alors, d'un équipement minimum, au sens où ce terme est généralement entendu, ni même de la «grande trame» qu'on réaliserait préalablement au lotissement des terrains.

Au Bénin, le titre même de l'étude - Stratégie d'Investissement Public - imposait d'aller plus loin dans la réflexion sur le financement de l'urbanisation. L'exemple du Togo voisin et des expériences en cours ailleurs suggéraient de combiner le principe de l'équipement progressif et le partage de l'investissement entre les partenaires du développement : sociétés de services publics et collectivités, mais aussi Etat central et opérateurs économiques et, enfin, ménages - partage mal défini par les textes sur la décentralisation,

dans lesquels «charge» et «responsabilité» d'un service sont mal distinguées.

L'analyse du capital public et de son financement passé - en particulier la part prise en charge par des organisations privées ou associatives, en matière d'enseignement et de santé, ou la cogestion des marchés, assez bien codifiées au Bénin - a permis de proposer un schéma de répartition de l'investissement urbain : 30% à la charge de l'Etat central (réseau routier national, production d'énergie électrique, hôpitaux généraux, enseignement secondaire et supérieur ...), 30% à la charge des collectivités urbaines, 20% à la charge de la ou des sociétés de services marchands et 10% à la charge de divers collectifs (opérateurs sur les marchés, les abattoirs et les gares routières, parents d'élèves et/ou écoles privées, gestion communautaire des centres de santé primaire et des bornes fontaines, précollecte d'ordures ménagères ...). Dans ce partage, la collectivité urbaine tient la place des sociétés de services marchands pour les services ou réseaux non marchands : voirie et drainage, acheminement et traitement des ordures ménagères, éclairage public et incendie ...

La combinaison des principes de gestion du capital public et du partage de la charge avec la généralisation de l'emprunt, pour la part de la charge qui revient à la collectivité locale permet de proposer une stratégie de l'investissement public à la fois réaliste et indépendante de toute norme extérieure. Une collectivité qui mobilise un budget annuel égal à 5.000 FCFA/hab.<sup>1</sup> peut assurément en affecter 15% à l'entretien du patrimoine communal et 10%, soit 500 FCFA/hab., à l'apport au comptant d'un emprunt. Un prêt de 3.000 FCFA par habitant lui permet alors d'assumer la part de 30% qui lui incombe d'un investissement de 10.000 FCFA par habitant - ce qui correspond à un accroissement de 6,6% d'un capital public de 150.000

FCFA/hab., soit plus que le simple maintien du niveau de ce capital, dans le cas d'une croissance urbaine de 5% l'an. Le calcul montre que la poursuite de cette stratégie, année après année, avec des prêts remboursables en 30 ans et 8% d'intérêt, ne conduira pas à un service de la dette supérieur à 25% du budget communal si, parallèlement, un effort persévérant est fait pour porter les ressources locales à hauteur normale du produit brut urbain (3 à 4% de celui-ci).

Ainsi plus de 20 ans se sont écoulés entre l'étude des Perspectives décennales d'Abidjan, et il a fallu l'intervention cumulée et convergente de nombreux experts et, bien entendu, l'évolution en faveur de la décentralisation, pour aboutir à une proposition simple et concrète au problème lancinant du financement de l'urbanisation en Afrique au sud du Sahara, en évitant le «paradigme du gap»<sup>2</sup>, c'est à dire la justification de l'effort de la communauté internationale par un besoin normatif d'équipement minimum des pays en développement, de leurs villes en particulier, que la croissance démographique interdirait de financer sur l'épargne locale. Ce n'est sans doute pas encore l'assurance d'améliorer les conditions de vie et de travail de tous mais c'est certainement un progrès considérable par rapport aux pratiques de financement erratiques et une étape en direction de cet objectif et, en tout cas, une réponse indispensable au défi lancé au processus de décentralisation par la croissance urbaine. ■

<sup>1</sup> soit 1 mds pour une ville de 200.000 habitants et à peine plus de 1% d'un produit urbain brut de 400.000 FCFA par citoyen, chiffre moyen ressortant des études d'économie locale lancées par le Club du Sahel et le PDM sur une série de villes en Afrique de l'Ouest, sous la dénomination de Programme ECOLOC. Ce qui laisse une marge de renforcement substantielle.

<sup>2</sup> ou de déficits structurels de ressources, d'après Jean Coussy : «Les crises démo-économiques de l'Afrique subsaharienne : les paradigmes d'interprétation», in Crise et Population en Afrique - CEPED, 1996.

# La mise en place de la décentralisation en Europe centrale, orientale et balte au cours des années 1990

Marie-Alice Lallemand Flucher, Directeur des Etudes, Dexia project & public finance international bank

**Les collectivités locales d'Europe centrale, orientale et balte, ont obtenu dès le début des années 1990, une autonomie politique et des missions de service public étendues, fixées par un cadre législatif rapidement posé. Face aux besoins croissants d'investissements, le recours à l'emprunt apparaît comme une des bonnes réponses en matière de financement.**

## L'organisation institutionnelle du secteur local

Toutes les collectivités locales disposent d'un organe délibérant et d'un organe exécutif : en Bulgarie, en Hongrie, en Roumanie, en Slovaquie et en Slovaquie, les maires, détenteurs du pouvoir exécutif sont élus directement au suffrage universel ; dans les autres pays, ils sont élus au deuxième degré par le conseil municipal, lui-même élu au suffrage universel.

La règle la plus générale, dans les premières années de la transition, a été la création d'un seul niveau de collectivité locale. Cette situation a évolué au cours des années récentes et l'on compte aujourd'hui trois niveaux de collectivités locales en

Pologne - régions (voïvodies), cantons (powiats) et communes (gminas) ; deux en Croatie, en Hongrie et en Roumanie dotées de départements et communes, et deux aussi, depuis mars 2000, en République tchèque, avec des régions et des communes.

## Les missions et les dépenses des collectivités locales

Les collectivités locales exercent deux types de compétences : des compétences propres, obligatoires ou facultatives, et des compétences qui leur sont déléguées par l'Etat.

*Les compétences propres* des collectivités locales de premier niveau (les communes) sont liées à la gestion des affaires d'intérêt local : logement, santé,

voirie et réseaux divers, ordre public local, écoles maternelles et primaires, aide sociale, transports publics...

Les compétences des collectivités locales du deuxième et surtout du troisième niveau sont focalisées sur la santé, l'éducation (écoles secondaires et spécialisées), la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire et le développement économique régional. La définition des compétences propres n'est pas encore totalement clarifiée, ni stabilisée, dans tous les pays. Pour rationaliser les dépenses, les gouvernements centraux ont, dans certains domaines (éducation, santé publique), repris à leur charge certaines compétences dévolues préalablement aux collectivités locales.

*Les compétences déléguées* (état civil, déclarations administratives, organisation des élections, recensements...) sont généralement assorties des dotations budgétaires correspondantes.

*Le poids des budgets locaux* dans les économies nationales, contrasté d'un pays à l'autre, est relativement élevé si on le compare aux standards de l'Europe occidentale. Si les volumes con-

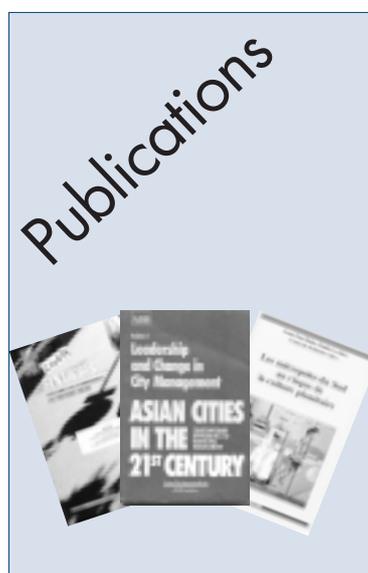
cernés ne sont pas significativement comparables, les proportions montrent que le secteur local est un acteur économique de premier plan dans les économies d'Europe centrale.

## L'investissement des collectivités

Face à l'ampleur des besoins en infrastructure, les collectivités locales sont appelées à assumer des dépenses élevées d'investissement.

Toutefois, malgré les efforts accomplis et le développement de la décentralisation, cet investissement local reste encore modeste au regard de la situation dans l'Union européenne. L'augmentation qui a pu être constatée reste insuffisante pour combler le retard accumulé en matière d'équipements et assurer une meilleure adéquation aux besoins de services collectifs urbains de la population.

Les montants de dépenses d'investissement par habitant sont à ce stade trois à quatre fois inférieurs à ceux enregistrés dans les pays de l'Union européenne; ils devraient rapidement augmenter avec le processus, bien



**Synthèses...** Réflexions sur la connaissance des territoires urbains. Dossier documentaire réalisé par le Centre de Documentation de l'Urbanisme de la DGUHC - Paris : ministère de l'Équipement, 1999. - 68 p.

Ce document rassemble des textes datés de 1995 à 1999 relatifs à divers aspects de la gestion des territoires : la gouvernance, villes et développement durable, les systèmes d'information géographique, la composition urbaine, la coopération intercommunale et l'intercommunalité, l'urbanisation littorale en Méditerranée, le péri-urbain en France, architecture, planification et projet urbain en Italie et en Espagne, ville et port, ville et immigration, ville et pauvreté, le vélo urbain. Prix : 120 F

→ Contact : METL-DGUHC, Bureau de vente/Edipro, Arche de la Défense, 92055 La Défense Cedex, France

**Asian cities in the 21<sup>st</sup> century.** Contemporary approaches to municipal management. Manille : ADB, 1999. - 3 vol.

Trois volumes exposent les expériences des responsables locaux de villes asiatiques face au défi que constituent une urbanisation rapide, la demande croissante de meilleurs services publics et la baisse des ressources dévolues par les gouvernements centraux. «Leadership and change in city management», aborde le problème de la gouvernance dans quatorze pays d'Asie ; «Municipal management issues in South Asia» présente les expériences du Bangladesh, de l'Inde et de Sri Lanka ; «Reforming Dhaka city management» expose les structures institutionnelles de Dhaka, sa gestion financière et celle des déchets. Prix : 30 \$ l'ensemble

→ Contact : Asian Development Bank, P.O. Box 789, 0980 Manila, Philippines, mél. [adbub@mail.asiadevbank.org](mailto:adbub@mail.asiadevbank.org)

**Les métropoles du Sud au risque de la culture planétaire,** édité par Jean-Paul Deler, Emile Le Bris et Graciela Schneider. Paris : Karthala, 1998. - 422 p. (Collection Hommes et sociétés)

Ce colloque de 1991, ciblé sur les grands services urbains dans les métropoles d'Afrique et d'Amérique latine rassemblait professionnels et chercheurs ; l'ouvrage met l'accent sur les interventions consacrées aux services urbains de nature culturelle, sur le cadre urbain de ces activités, regroupées sous trois thèmes : lieux, pratiques et représentations ; les équipements urbains entre culture de la pénurie et hypermodernité ; culture(s) de la gestion urbaine, universalisme ou métissage. Prix : 180 F

→ Contact : Ed. Karthala, 22-24 boulevard Arago, 75013 Paris, France

entamé, de convergence pour l'intégration à l'Union européenne.

### Les ressources financières des collectivités locales

Une part, encore importante, des ressources des collectivités locales sont constituées par des recettes sur lesquelles les collectivités locales n'ont pas de pouvoir de décision :

- les dotations budgétaires représentent plus de 30% des recettes totales des communes en Hongrie et en Pologne, près du quart en République tchèque.

- les recettes fiscales partagées en représentent également une part essentielle. Elles proviennent principalement de fractions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, dans une moindre mesure de l'impôt sur les personnes morales. Ce type de ressources a un caractère encore trop aléatoire, dans la mesure où les taux ainsi que les modalités de rétrocession peuvent évoluer d'une année sur l'autre. La Hongrie, où la loi de finances 2000, a diminué la part reversée de l'impôt levé directement sur le territoire (de 15% en 1999 à 5% en 2000), au désavantage des grandes villes, constitue à cet égard une bonne illustration des difficultés de planification financière que peuvent rencontrer les responsables municipaux.

Les recettes propres constituent la meilleure garantie d'autono-

mie financière des collectivités locales, mais leur part relative dans le budget total reste encore faible.

En matière fiscale, les collectivités locales peuvent en général faire évoluer les taux des impôts dans le cadre de fourchettes fixées par l'Etat ; elles sont toutefois restées longtemps réticentes à les lever, plus encore à en augmenter la pression, l'impôt ne faisant partie ni de la culture du citoyen contribuable ni de celle de l' élu local lui-même ; cette attitude est en train de changer. On assiste depuis quelques années à un revalorisation des recettes d'exploitation. Les collectivités locales commencent à disposer d'une marge de manœuvre sur les tarifs des services publics (en Hongrie par exemple, en matière de distribution d'eau).

Les cessions d'actifs, facilitées par l'importance des patrimoines transférés au niveau local, ont constitué, dans les premières années de la transition, des apports essentiels aux budgets locaux, avec l'inconvénient que ces apports ne soient pas, par nature, récurrents. Aujourd'hui, les responsables financiers locaux doivent se tourner vers d'autres sources de revenus.

### Le recours à l'emprunt par le secteur local

Les collectivités locales d'Europe centrale, orientale et balte,

peuvent toutes recourir à l'emprunt, avec une liberté de manœuvre plus ou moins grande : relativement souple en Hongrie, en République tchèque et en Slovaquie, plus stricte en Bulgarie, en Croatie et en Pologne.

Dans la pratique, le recours à l'emprunt reste limité. Alors que dans les pays de l'Union européenne, l'emprunt représente un volume annuel de l'ordre de 65 milliards d'euros, les montants se chiffrent à quelques unités seulement dans les PECO. Cette situation est le reflet, d'une part, du caractère récent du processus de la décentralisation et, d'autre part, de la faible capacité des systèmes bancaires et des marchés financiers de ces pays à offrir des crédits adaptés aux besoins des collectivités locales.

La faiblesse des engagements financiers se traduit par des niveaux très modestes d'endettement par habitant : ils sont aujourd'hui 10 à 20 fois inférieurs aux ratios enregistrés dans les pays de l'Union européenne. Les montants mobilisables et surtout la maturité des prêts disponibles en monnaie locale restent limités ; et l'on constate que la majorité des crédits octroyés proviennent de fonds publics ou parapublics dédiés à des investissements particuliers (environnement par exemple). A l'exception de la Pologne, la montée en puissance du recours

à l'emprunt est le fait de quelques opérations d'envergure, surtout lancées par les villes capitales. En République tchèque par exemple, la ville de Prague détient près de la moitié de la dette totale des collectivités locales.

La sur-représentation des villes capitales est encore plus marquée s'agissant de l'emprunt en devises. Prague a ainsi été, en 1994, la première ville à émettre un emprunt obligataire en devise étrangère. Elle a été suivie depuis par d'autres grandes villes, telles qu'Ostrava, Bratislava, Tallinn, Cracovie et Budapest.

Pour affronter les défis du développement, les collectivités locales des pays d'Europe centrale, orientale et balte sont appelées à mobiliser des ressources financières supplémentaires croissantes. L'apport de ces nouveaux financements ne doit pas remettre en cause l'équilibre des budgets locaux. Une réglementation prudentielle fixant les conditions de l'emprunt local, une plus grande transparence financière du secteur public local constituent à cet effet des garde-fous essentiels. Les collectivités locales, comme les autorités nationales de ces pays, ont donc à concilier ces exigences avec les multiples opportunités qui s'offrent à elles, notamment celles qu'ouvre le processus d'intégration à l'Union européenne. ■

## Conférences Formations

- INTA 24
- Institut des Hautes Etudes de Développement et d'Aménagement du Territoire
- ADEF Foncier-Formation

### INTA 24

Les villes face à la mondialisation - Marketing territorial et développement équilibré des territoires, Bergen, Norvège, 18-23 juin 2000. La conférence INTA24 portera sur les stratégies et les moyens de mobilisation des territoires de la ville autour d'un projet de développement. Outre les séances plénières consacrées aux nouvelles dimensions du développement urbain, à la réponse du secteur privé à la dynamique du développement des villes, à des interrogations sur la façon de concilier le gouvernement urbain et la légitimité politique, des tables rondes réunissant 8 à 10 personnes permettront de nouvelles modalités d'échange entre les villes et les entreprises.

→ Contact : INTA - AIVN, Nassau Dillingsburgstraat 44, 2596 AE La Haye, Pays Bas, site : [www.inta-aivn.org](http://www.inta-aivn.org)

### ADEF Foncier-Formation

Les formations mises en place par l'ADEF, de deux jours, pour 30 participants, portent exclusivement sur le champ complexe du foncier ; en 2000 sont programmés les séminaires suivants : 25-26 mai : Comment évaluer un terrain ? animé par J. Comby ; 22-23 juin : Les pratiques de la préemption, animé par O. Morlet ; 21-22 septembre : Comment construire une politique foncière efficace ? animé par Th. Vilmin ; 26-27 octobre : Responsabilité et gestion des risques naturels, animé par V. Renard ; 23-24 novembre : La gestion des conflits fonciers de voisinage, animé par R. Trapitzine.

→ Contact : Adef, 7 avenue de la République 75011 Paris, France, m.él : [foncier@wanadoo.fr](mailto:foncier@wanadoo.fr)

### Institut des Hautes Etudes de Développement et d'Aménagement du Territoire

La DATAR, en partenariat avec la Fondation Nationale des Sciences Politiques et l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées réalise un Institut, IHEDAT, dont l'objectif est d'animer et d'enrichir le débat stratégique sur les questions d'aménagement du territoire. Il s'agit, pour des promotions d'une cinquantaine d'auditeurs, issus des secteurs public et privé, de confronter des expériences, de susciter des réflexions et de travailler sur des enjeux importants pour l'avenir de l'aménagement en France et en Europe.

→ Contact : DATAR, M. Sébastien Cuny, 1 avenue Charles Floquet, 75343 Paris Cedex 07, France, m.él : [sebastien.cuny@datar.gouv.fr](mailto:sebastien.cuny@datar.gouv.fr)

Le 23 mars dernier, une journée débat sur ce thème a été organisée par l'ISTED en collaboration avec la direction du Développement et de la Coopération technique du ministère des Affaires étrangères, la direction des Affaires économiques et internationales du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement et l'Agence française de Développement. Un groupe de travail composé de différents acteurs (concedants, concessionnaires, régulateurs, représentants d'administration) avait effectué une synthèse des enseignements tirés de ces expériences (cf. *La Lettre de l'ISTED* n°15 - septembre 1999).

Cette synthèse a permis d'identifier différents éléments permettant la réussite d'opérations de gestion déléguée, point de départ du débat. Quatre aspects avaient été retenus, à savoir, le cadre d'action réglementaire et contractuel, l'efficacité de la régulation, l'accès aux services des populations à faible revenu et la contribution au développement durable.

À l'issue de cette journée, il apparaît que ces différents acteurs ne débattent plus des principes de la gestion déléguée mais des modalités de fonctionnement de ce type de systèmes. Deux points font l'objet d'un consensus : les grands groupes internationaux dominent de plus en plus ce secteur au détriment des petites entreprises ; la gestion déléguée est de moins en moins perçue comme un système permettant de transformer un projet non-rentable en un projet rentable.

Un cadre politique, juridique, économique même sommaire semble être nécessaire pour la réussite des projets de délégation.

La concurrence internationale s'est accrue depuis quelques années et elle peut être favorable à la délégation dans la mesure où elle n'est pas gérée selon les dispositions des marchés publics. Toutefois, la compétition par les prix ne suffit pas et une relation de confiance doit s'établir entre le concedant et le concessionnaire.

Tous les participants s'accordent à penser que les contrats doivent être évolutifs et dans une logique non conflictuelle.

Enfin, certaines divergences sur la question de la régulation ont été mises en évidence. Pour certains, la régulation n'en est encore que dans une phase d'apprentissage, pour d'autres le système contractuel français n'est pas une forme de régulation réelle. Ainsi, la régulation amène à un débat de fond qui devrait faire l'objet d'une prochaine réflexion.

### Association de professionnels développement urbain et coopération

La journée d'étude, consacrée cette année au thème «développement urbain et patrimoine» se tiendra le 8 septembre 2000 probablement dans les locaux parisiens de l'ENPC.

Contact : AdP c/o Villes en développement,

# Nouvelles de la coopération

Financer durablement le  
développement urbain  
Séminaire international,  
Lisbonne, 30-31 mars 2000

Dans le prolongement d'Habitat II et des engagements pris au cours de l'Assemblée mondiale des Villes et des Autorités Locales en juin 1996, la FMCU - Cités Unies a décidé d'approfondir et de concrétiser les recommandations des maires et autorités locales concernant leur rôle dans le développement urbain. Elle a focalisé sa réflexion sur le thème du financement du développement urbain, problème récurrent de toutes les municipalités du monde.

Ce travail a été rendu public et mis en discussion au cours d'un séminaire international, sous la présidence de M. Daby Diagne, qui rassemblait quelque cinquante élus et experts, d'Afrique, Amérique latine, Europe et États Unis.

Pour analyser les divers aspects de cette question centrale, quatre sessions ont été organisées et traitaient des thèmes suivants :

- Prendre la mesure de l'enjeu du financement du développement urbain,
- Cerner les responsabilités propres aux collectivités locales dans le financement du développement urbain. Promouvoir une gestion démocratique,
- Accroître les moyens propres aux collectivités locales. Maîtriser le recours à l'emprunt. Financer les services urbains locaux,
- L'action internationale des villes et autorités locales en faveur d'un meilleur financement du développement urbain.

Le document, enrichi des débats qui ont eu lieu, constituera une contribution des autorités locales à la mise en œuvre de l'Agenda Habitat lors de l'Assemblée «Istanbul + 5» de l'ONU à New York en juin 2001. Il sera porté à cette occasion par la CAMVAL (Coordination des Associations mondiales de villes et autorités locales) au même titre que la «Charte mondiale de l'autonomie locale»

➔ Contact : Cités Unies 60 rue La Boétie 75008 Paris, France, tél. (33)1 53 96 05 80, fax (33)1 53 96 05 81, mél: cités.unies@wanadoo.fr

### Urbamet en ligne

La base de données bibliographiques Urbamet regroupant quelque 200 000 références sur l'urbanisme, l'aménagement, les services urbains, en France, dans les grandes métropoles mondiales et dans les pays en développement, est accessible sur Internet à partir du site du Centre de documentation de l'urbanisme du ministère de l'Équipement, des Transports, et du Logement. Un lien en permet l'accès depuis le site de l'ISTED sous la rubrique Villes en développement. Cet accès est gratuit jusqu'au 31 mai 2000.

www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu  
www.isted.com

Annuaire des acteurs de la  
coopération décentralisée et  
de la solidarité internationale  
en Ile-de-France

Cet annuaire, réalisé avec le concours du CEDIDELP et de Cités-Unies France, est un premier pas vers la connaissance mutuelle et vers l'identification des acteurs franciliens, collectivités locales et associations. Il ouvre la voie pour qu'enfin chacun sache qui fait quoi, qui agit avec tel ou tel village ou région, dans tel ou tel secteur. Désormais consultable sur internet à l'adresse :

[http://www.ibiscus.fr/idf\\_acteur\\_coop/](http://www.ibiscus.fr/idf_acteur_coop/)  
il peut maintenant jouer pleinement son rôle de facilitation de l'échange de l'information. Dans le cadre du partenariat Etat-Région, la préfecture de région Ile-de-France a assuré le financement de la mise en ligne de cet annuaire.

➔ Contact : Catherine Cyrot, Ibiscus, 1 bis rue du Havre, 75008 Paris, France, tél. 01 42 94 25 91, fax. 01 42 94 93 48, mél. cyrot@ibiscus.fr

### EAUDOC

EAUDOC, le premier service mondial de documentation sur l'eau, ouvert fin mars par l'Office International de l'Eau (OIEAU), donne accès à plusieurs bases de données spécialisées couvrant tous les grands domaines : institutionnel, administratif, scientifique et technique tant en France que dans de nombreux pays. EAUDOC offre aussi d'autres services d'informations en ligne tels que les actualités du secteur de l'eau, l'agenda des événements, une librairie, des liens vers les sites sectoriels de l'eau en France ou dans le Monde, et participe aux programmes internationaux : SEMIDE pour le bassin méditerranéen ou AQUADOC-International vers l'Europe Centrale et Orientale et l'Amérique Latine.

➔ Contact : Nathalie FURBEYRE, Responsable des Bases Documentaires, OIEAU, Service National d'Information et de Documentation sur l'Eau, 15 rue Edouard Chamberland, 87065 Limoges Cedex France Tél. 33 (0) 5 55 11 47 80 Fax 33 (0) 5 55 77 72 24, URL : <http://eaudoc.oieau.fr>  
Mél : [eaudoc@oieau.fr](mailto:eaudoc@oieau.fr)

Financé par :

ministère  
de l'Équipement,  
des transports  
et du logement

ministère  
des Affaires étrangères

Directeur de publication :

Jean Smaghe,  
président des l'ISTED

Rédacteur en chef :

Claude Pralieux,  
de l'Association de  
professionnels développement  
urbain et coopération (AdP)

Comité de rédaction :

Xavier Crépin,  
François Croville,  
Nicolas Frelot,  
Francis Godard  
François Lamoise,  
Claude de Miras,  
François Noisette,  
Paul Pavy,  
Anne Querrien,  
Françoise Reynaud,

Secrétaire de rédaction  
et PAO :

Christiane Graeche-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 La Défense Cedex  
France

Tél. (33) 1 40 81 15 74  
Fax. (33) 1 40 81 15 99  
<http://www.isted.com>  
[ved@isted.com](mailto:ved@isted.com)