
FMCU

**Groupe d'appui au pôle urbain :
Financement du développement urbain dans l'action internationale des villes**

DOCUMENT DE TRAVAIL

**La démarche du groupe de travail
Situer les enjeux du financement des collectivités locale
Prendre la mesure des enjeux
Promouvoir une gestion démocratique
Accroître les moyens propres des collectivités locales
Maîtriser le recours à l'emprunt
Affirmer l'importance des transferts extérieurs
Assurer le financement des services urbains locaux
Développer l'action internationale des villes**

Version du 15-05-99

LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT URBAIN DANS L'ACTION INTERNATIONALE DES VILLES

1.

Ce document de travail est proposé à la discussion par le groupe de travail sur le financement du développement urbain dans l'action internationale des villes, mis en place par la FMCU.

2.

La problématique s'appuie sur l'analyse des recommandations d'Habitat 2, relues et interprétées du point de vue des autorités locales et de l'action internationale des villes.

3.

Le groupe de travail est centré sur le financement des villes. Cette question permet d'aborder toutes les dimensions de l'intervention municipale.

4.

Le groupe de travail travaillera en liaison étroite avec le Programme de Développement Municipal (module Afrique de l'Ouest et Centrale) et avec le Programme de Gestion Urbaine (Région Amérique Latine).

Situer les enjeux du financement des collectivités locales

5.

Les responsabilités des collectivités locales sont de plus en plus importantes et de plus en plus diversifiées.

6.

Les responsabilités croissantes des collectivités locales traduisent l'évolution de l'urbanisation, de l'industrialisation et des institutions.

7.

Les responsabilités des collectivités locales sont hors de proportion avec leurs moyens.

8.

Le financement des collectivités locales implique de nouvelles modalités, en matière de financement.

9.

Le financement des collectivités locales implique une nouvelle culture tant du point de vue des collectivités locales que des autres acteurs économiques.

Prendre la mesure des enjeux

10.

Le financement de l'urbanisation renforce l'importance stratégique des budgets des collectivités locales.

11.

La faiblesse du niveau global du financement du développement urbain et du financement des collectivités locales ont de graves conséquences pour le développement économique, l'évolution sociale et la vie quotidienne des citoyens.

12.

L'investissement urbain, part essentielle de l'investissement municipal, est un investissement à long terme ; ses effets indirects sont considérables et dépassent largement les effets directs.

13.

Les municipalités sont devenues aujourd'hui un des principaux opérateurs de développement.

14.

En niant l'importance de la dépense publique urbaine, la logique de l'ajustement structurel est défavorable à l'investissement urbain.

15.

La politique de financement de l'urbanisation et des collectivités locales est caractérisée par l'articulation entre les différentes modalités de financement.

Promouvoir une gestion efficace et démocratique

16.

Une gestion municipale efficace est le préalable du développement urbain et du développement local ; elle repose sur la préservation des équilibres budgétaires et financiers.

17.

Une gestion démocratique est une garantie d'efficacité à long terme ; la fiscalité locale est au centre de la démocratie municipale.

18.

Une gestion efficace et démocratique se doit d'être lisible et crédible ; une comptabilité communale, transparente et analytique, est une priorité.

19.

Les municipalités, opérateurs de développement, gèrent les finances locales à partir d'une logique de budget économique et d'un système d'évaluation public et contradictoire.

20.

La participation des usagers et des citoyens doit être systématiquement assurée et la concertation avec les associations doit être la règle

Accroître les moyens propres des collectivités locales

21.

Accroître les capacités d'autofinancement est le préalable de toute stratégie de financement des collectivités locales.

22.

La fiscalité locale est le fondement des finances locales ; elle est facilitée et légitimée par la participation citoyenne.

23.

La décentralisation fiscale doit permettre de proportionner les transferts de compétences et les transferts de ressources, particulièrement des ressources financières.

24.

Le développement local, à travers le renforcement de l'économie locale et du marché local, de l'action des entreprises locales et du secteur de production populaire, dépend de l'action municipale et de la dépense publique.

25.

La mobilisation de l'épargne locale dépend largement des possibilités d'accès à des crédits, particulièrement pour le logement et les petits investissements productifs dans le commerce et les services, l'artisanat et la petite entreprise.

26.

Les investissements des moyennes et grandes entreprises peuvent jouer un rôle déterminant dans le financement de l'urbanisation et dans le développement local ; il en dépend de la capacité d'accueil des municipalités à les accueillir.

Maîtriser le recours à l'emprunt

27.

Le financement de l'urbanisation par l'endettement est normal dans la mesure où il concerne les générations futures, où on doit préparer et précéder une croissance urbaine à venir. Le financement des services urbains locaux par l'endettement est normal dans la mesure où on doit anticiper des recettes futures.

28.

Le financement de l'urbanisation par les plus-values foncières créées par l'urbanisation est la piste la plus prometteuse ; elle nécessite de combiner la fiscalité foncière et le recours à l'emprunt.

29.

La capacité d'endettement est un élément majeur des finances locales, l'endettement constitue à la fois un risque majeur et la seule opportunité de financement de l'urbanisation, au niveau de l'aménagement et des services urbains.

30.

La mise en place de crédits aux municipalités implique la création d'institutions de crédits et une adaptation des systèmes de crédit et des institutions bancaires.

31.

Les municipalités devraient être plus facilement, et plus directement, éligibles aux crédits internationaux.

32.

La création d'un Fonds international de garantie des prêts aux municipalités faciliterait très largement l'accès des municipalités au crédit.

33.

L'accès aux marchés financiers pourrait faciliter les investissements pour les municipalités les plus grandes.

34.

L'accès au crédit et la maîtrise des risques liés aux emprunts exigent une discipline très rigoureuse dans la gestion municipale.

35.

Un effort particulier peut être engagé au niveau international en matière d'informations sur les instruments et les sources de crédit, d'échanges d'expériences et de formation des personnels responsables des services financiers.

Affirmer l'importance des transferts extérieurs

36.

L'urbanisation relève de la mondialisation et des rapports entre les sociétés autant que des rapports internes à chaque société ; à ce phénomène mondial doit correspondre un financement mondial.

37.

Il revient à chaque société de financer son urbanisation ; les transferts extérieurs restent toutefois indispensables, au moins comme déclencheurs du financement.

38.

Pour assurer la transition et donner sa chance au mouvement historique de décentralisation, on ne peut pas faire peser sur les collectivités locales le passif des gestions antérieures des états centraux.

39.

Des dispositions appropriées de transferts financiers permettraient de financer le minimum d'investissement public requis par la poursuite de l'urbanisation.

Le financement des services urbains locaux

40.

La connaissance de la demande de services publics locaux nécessite un suivi permanent de la part des collectivités locales ; elle se situe au niveau de l'agglomération et implique l'intercommunalité.

41.

Pour la demande solvable des services urbains marchands, le financement des investissements est mobilisable par les entreprises, publiques ou privées, qui peuvent avoir recours aux institutions bancaires.

42.

Dans les rapports entre la municipalité et l'exploitant des services urbains marchands, la maîtrise de l'ingénierie juridique et la capacité effective de contrôle sont déterminants.

43.

La conception dominante dans le financement et la gestion des services urbains met en avant la gestion concédée par rapport à la gestion directe ; les formes de régulation et les propositions de privatisation s'apprécient en fonction des situations.

44.

L'accès aux services locaux urbains est un critère déterminant de la gestion urbaine ; l'accessibilité devrait être la préoccupation constante des municipalités.

45.

Le recouvrement des coûts apparaît comme un impératif dès que l'on se soucie de l'élargissement des services et de la reproductibilité des projets.

46.

L'investissement international est mobilisable ; le choix entre capitaux publics ou² privés, nationaux ou étrangers est une question d'appréciation et d'opportunités.

L'action internationale des villes

47.

La coopération décentralisée

- 48.**
L'action dans le système des Nations Unies
- 49.**
Les institutions financières internationales
- 50.**
Le mouvement municipal

LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT URBAIN DANS L'ACTION INTERNATIONALE DES VILLES

1.

Ce document de travail est proposé à la discussion par le groupe de travail sur le financement du développement urbain dans l'action internationale des villes, mis en place par la FMCU. L'objectif du groupe est de contribuer à la formation d'une culture des maires et des municipalités en matière de financement et d'action internationale. Il est aussi d'explicitier, à l'intention des autres acteurs, le point de vue des maires sur cette question. Le groupe de travail met l'accent sur l'importance de la parole des maires et sur la nécessité de prendre en compte la situation spécifique des municipalités et de privilégier le point de vue des autorités locales. L'échange d'expériences, première étape de l'action internationale des maires, s'appuiera sur l'expérience des élus, des techniciens des municipalités, des professionnels et de l'expertise. La place spécifique de la FMCU, et son expérience accumulée, permettront de resituer cette réflexion dans une perspective stratégique d'action internationale du mouvement des municipalités.

2.

La problématique s'appuie sur l'analyse des recommandations d'Habitat 2, relues et interprétées du point de vue des autorités locales et de l'action internationale des villes. L'intérêt de cette référence ne fait pas de doute. La déclaration est le point d'arrivée d'un travail considérable et d'un débat mondial ; l'appropriation de ce débat par les villes est une étape dans l'élaboration d'une position des villes qui prenne en compte toutes les dimensions qui ont émergé dans la discussion de la question de l'habitat et des établissements humains. La déclaration est un document multilingue ; malgré la lourdeur des expressions et le formalisme de la présentation, elle permet de se situer dans une démarche directement internationale qui a déjà intégré les différences linguistiques et culturelles liées aux approches nationales, professionnelles et « onusiennes ».

3.

Le groupe de travail est centré sur le financement des villes. Cette question permet d'aborder toutes les dimensions de l'intervention municipale. Elle est étudiée dans la perspective de l'action internationale des villes. La démarche s'appuie sur une approche comparative des pratiques, bonnes et mauvaises, resituées dans leur contexte, de manière à lier la réflexion à l'opérationnalité et à préparer les propositions stratégiques propres aux municipalités et aux collectivités locales. Le groupe a décidé de préciser sa démarche sur deux thèmes : le financement des services publics locaux ; les villes et les financements internationaux (institutions financières internationales ; agences de coopération ; autres bailleurs de fond). Dans ce premier document, une large place est faite aux

débats qui caractérisent la discussion plus générale sur le financement des collectivités locales.

4.

Le groupe de travail travaillera en liaison étroite avec le Programme de Développement Municipal (module Afrique de l'Ouest et Centrale) et avec le Programme de Gestion Urbaine (Région Amérique Latine). Le document de travail sera soumis à la Commission Fédérale de la FMCU. Il sera présenté à l'occasion des discussions à l'INTA (en juin 1999, à Lyon). Il sera discuté à la réunion des associations de collectivités locales (en juillet 1999) ; au séminaire de la FMCU (en septembre 1999) et aux rencontres d'Africités (en avril 2000). Le document de synthèse sera accompagné de notes de débats et de fiches d'expériences.

Situer les enjeux du financement des collectivités locales

5.

Les responsabilités des collectivités locales sont de plus en plus importantes et de plus en plus diversifiées. Les collectivités locales et plus particulièrement les municipalités sont devenues l'enjeu majeur en matière de développement économique, social et politique. Elles assurent des missions de continuité, de présence et de proximité qui donnent leur sens à l'état de droit ; elles portent les formes de représentation des citoyens qui concrétisent les institutions démocratiques ; elles sont des acteurs du développement économique et social et assurent la consolidation de l'environnement institutionnel et spatial indispensables à l'action des opérateurs économiques ; elles sont garantes de l'égalité des droits en matière d'éducation, de santé, de sécurité ; elles assurent la cohérence du développement urbain à partir de la gestion foncière et urbaine, de l'équipement et des services, de l'aménagement des quartiers ; elles sont mobilisées dans l'action sociale, la lutte contre la pauvreté et la solidarité.

6.

Les responsabilités croissantes des collectivités locales traduisent l'évolution de l'urbanisation, de l'industrialisation et des institutions. Les nouvelles responsabilités des collectivités locales se traduisent par des charges nouvelles considérables. L'évolution des institutions, marquée par la décentralisation se traduit par des transferts de compétence lourds à assumer. L'évolution de l'industrialisation a des conséquences sur l'emploi et la protection sociale, sur la précarisation des statuts, les inégalités et la pauvreté. Les collectivités locales doivent faire face à l'externalisation des tâches assumées par les entreprises ; elles doivent jouer un rôle d'opérateurs économiques et d'institutions sociales. L'évolution de l'urbanisation n'est pas la même dans toutes les régions, fonction notamment de la démographie urbaine. Pourtant, toutes les villes doivent faire face à l'aménagement des quartiers, à l'accessibilité au foncier et au logement, à la fourniture des services urbains locaux.

7.

Les responsabilités des collectivités locales sont hors de proportion avec leurs moyens. Dans presque tous les cas, les transferts de compétence, entre les administrations centrales et les collectivités locales ont précédé les transferts de ressources correspondantes. Le financement du développement urbain implique des

investissements considérables qui ne sont pas pris en compte dans les politiques économiques et dont les effets positifs sont largement sous-estimés. Le financement des politiques sociales et de la lutte contre les inégalités et la pauvreté ne sont pas compatibles avec les équilibres économiques strictement délimités par les règles dominantes de la mondialisation, comme le montrent les programmes d'ajustement structurels.

8.

Le financement des collectivités locales implique de nouvelles modalités, en matière de financement. La diversité des responsabilités et des tâches se traduit par la cohabitation de logiques et de procédures différentes. Chacune de ces modalités nécessite aussi des nouvelles articulations entre les niveaux (local, national, international) et les sources de financement (administrations, entreprises, institutions financières). Il convient ainsi de distinguer le financement des missions institutionnelles ; le financement de l'urbanisation (infrastructures et grands équipements ; aménagement foncier, restructuration de quartiers, nouvelles zones à urbaniser ; embellissements) ; l'accès au logement ; le financement des services locaux urbains ; le financement en tant qu'opérateur économique (emploi, encouragement des entreprises, marchés, environnement économique) ; le financement des actions sociales.

9.

Le financement des collectivités locales implique une nouvelle culture tant du point de vue des collectivités locales que des autres acteurs économiques. La prise de conscience de l'importance de l'urbanisation et de ses conséquences n'est pas encore acquise. Celle de la nouvelle place des collectivités locales et de ses implications est à peine entamée. L'approche macro-économique, les choix sectoriels, les plans d'entreprises prennent peu en compte les dimensions locales et urbaines. Les administrations centrales sont peu enclines à tirer toutes les conséquences de la décentralisation et sont promptes à en saisir les limites et les dérives. Les institutions internationales sont d'abord inter-étatiques. Enfin, les collectivités locales elles-mêmes n'ont pas pris toute la mesure des tâches qui leur reviennent et des conséquences qui en découlent.

Prendre la mesure des enjeux

10.

Le niveau et les modalités du financement global de l'urbanisation renvoient à des choix stratégiques majeurs en matière de développement économique et social. A la question du rattrapage s'ajoute celle de l'anticipation de la croissance urbaine. Le financement global de l'urbanisation peut-être assurée de plusieurs façons. Le financement de l'urbanisation par les budgets nationaux paraît illusoire compte tenu de l'état de ces derniers ; encore que dans certains cas, une partie des rentes, pétrolières notamment, peut y contribuer. Le financement des villes et de leur évolution par les prélèvements sur les revenus des citoyens est aussi difficile ; encore que dans certains cas une meilleure gestion urbaine permettrait aux bénéficiaires de mieux contribuer au coût des services. Le financement de la croissance des villes par les campagnes, historiquement déterminant ne paraît ni vraisemblable ni souhaitable, surtout si les prix relatifs de consommation urbaine venaient à pénaliser

les revenus paysans ; encore que les marchés urbains sont indispensables à la production paysanne et les débouchés urbains nécessaires à l'épargne paysanne. Le financement par les plus-values créées par l'urbanisation est la piste la plus prometteuse ; elle nécessite de combiner la fiscalité foncière et le recours à l'emprunt. Le financement par les transferts extérieurs est, dans certains cas, indispensable ; bien qu'il ne puisse être à la mesure de l'ampleur du financement, il peut servir de déclencheur.

11.

Le financement de l'urbanisation renforce l'importance stratégique des budgets des collectivités locales. Ces deux questions relèvent des équilibres macro-économiques. Le niveau des budgets des collectivités locales fait partie des critères fondamentaux des équilibres économiques et institutionnels. A titre d'exemple, en France il représente 10% du PIB national et l'équivalent de 40% du budget de l'Etat, alors que dans certains pays il atteint moins de 0,5% du PIB national. Les communes urbaines créditées d'un PIB de l'ordre de 1000 dollars par habitant devraient mobiliser, pour l'investissement public urbain, au moins 4 à 5% de ce PIB, soit 40 à 50 dollars par habitant, ou encore l'équivalent de 8 à 10 jours de travail annuel.

12.

La faiblesse du niveau global du financement du développement urbain et du financement des collectivités locales ont de graves conséquences pour le développement économique, l'évolution sociale et la vie quotidienne des citoyens. Le développement urbain est étroitement lié au développement économique et social, dont il est une partie. Dans la plupart des cas, dans les pays du Sud, la situation actuelle est très préoccupante. L'entretien du capital urbain existant est quasiment nul. La dégradation des infrastructures et des services urbains est flagrante et le retard s'accroît. Cet état de fait pèse sur les décisions d'investissement ; ne pas financer le développement urbain est contradictoire avec la priorité donnée à l'investissement ; c'est tout particulièrement un frein à l'investissement international. L'investissement n'est pas seul en cause, la qualité des conditions de vie dépend également de l'entretien et du fonctionnement. Les difficultés de la vie quotidienne et l'insécurité sous ses différentes formes accroissent la précarité de toutes les couches sociales.

13.

L'investissement urbain, part essentielle de l'investissement municipal, est un investissement à long terme ; ses effets indirects sont considérables et dépassent largement les effets directs. Toute faiblesse, toute difficulté dans l'urbain, en matière d'investissement, de production, de consommation se répercute immédiatement et de manière amplifiée au niveau de l'économie générale. La productivité dans l'industrie et dans les services dépend de l'importance, de la qualité et du fonctionnement des infrastructures urbaines, des équipements et des services urbains. La rentabilité de l'investissement urbain est de fait très grande, pour la calculer, il faudrait estimer le coût des dégâts qui résultent des décisions de non-investissement. Le financement de l'urbanisation implique une conception renouvelée, une nouvelle façon de penser le développement urbain et le développement municipal.

14.

Les municipalités sont devenues aujourd'hui un des principaux opérateurs de développement. Elles ont une capacité de négociation entre les acteurs locaux (entreprises, artisans, commerçants, associations, syndicats,...) et les acteurs extérieurs (entreprises, institutions de financement,...). Les municipalités sont, par les marchés qu'elles lancent, un des principaux financeurs du marché intérieur local. Elles peuvent, par les tarifs, les taxes et des transferts directs ou indirects, assurer les péréquations nécessaires à la stabilisation et à l'élargissement des marchés. Elles sont une des instances déterminantes dans la régulation des mécanismes de marché. Pas plus que d'autres, elles ne peuvent prétendre fixer, ou faire fi, des systèmes de prix. Mais elles peuvent stabiliser les conditions de formation de certains coûts de production par l'incidence foncière sur la localisation ; le logement, la santé et l'éducation ; l'approvisionnement en eau, énergie et télécommunications,... Elle sont parmi les seules institutions qui par leur capacité de remboursement et d'endettement peuvent faciliter des investissements à long terme. Elles peuvent assurer la cohérence du territoire, l'articulation entre le développement local et les autres dimensions du développement durable.

15.

En niant l'importance de la dépense publique urbaine, la logique de l'ajustement structurel est défavorable à l'investissement urbain. La dépense publique urbaine est une nécessité pour l'investissement urbain. Elle a une rentabilité indéniable sur les plans économiques, sociaux et politiques. Les réserves de productivité urbaine, liées aux formes existantes non-monétaires des services urbains, sont telles que le financement de cette dépense publique n'est pas inflationniste. Dans les choix qui découlent de l'ajustement structurel, choix largement partagé par les principaux responsables économiques et politiques nationaux et les institutions de coopération, bilatérales ou multilatérales, l'investissement urbain n'est pas la priorité. La priorité est donnée à l'exportation et à l'investissement international, la correction des déséquilibres budgétaires et commerciaux se fait au détriment des dépenses sociales, considérées comme improductives, et dont relève la santé, l'éducation et le logement. L'urbain est exclu, à tort, de la sphère économique et renvoyé à un traitement social vécu comme dispendieux et même luxueux. Ces conceptions s'imposent particulièrement dans les situations où l'essentiel des budgets de développement, parfois jusqu'à 90%, dépend des financements extérieurs.

16.

La politique de financement de l'urbanisation et des collectivités locales est caractérisée par l'articulation entre les différentes modalités de financement. Toutes les politiques de financement combinent toutes les modalités : la fiscalité locale et les transferts ; l'emprunt ; les contributions des bénéficiaires à travers les tarifs, les taxes et le recours à l'épargne ; les investissements des entreprises ; les apports extérieurs. La manière d'articuler ces modalités traduit, en fonction des situations, les choix et les priorités des politiques de financement de l'urbanisation et des collectivités locales. La maîtrise des politiques de financement gagnerait à l'approfondissement des connaissances et à l'échange des expériences municipales, sur chacune des modalités et sur leurs articulations.

Promouvoir une gestion efficace et démocratique

17.

Une gestion municipale efficace est le préalable du développement urbain et du développement local ; elle repose sur la préservation des équilibres budgétaires et financiers. Une gestion inefficace annule les effets de l'investissement. La frontière entre la gestion urbaine et l'investissement urbain n'est pas rigide. La préservation des équilibres budgétaires et financiers, et le dégagement d'une capacité d'autofinancement, même symbolique, est une condition de crédibilité pour tous les acteurs économiques, locaux ou extérieurs. Elle marque la volonté de distinguer la logique de financement du fonctionnement de la logique du financement des projets.

18.

Une gestion démocratique est une garantie d'efficacité à long terme ; la fiscalité locale est au centre de la démocratie municipale. Le caractère démocratique de la gestion municipale n'est pas un supplément qui se rajouterait à l'efficacité, elle en est une des conditions. La gestion municipale tire sa légitimité de la mobilisation, de l'adhésion, de la motivation des citoyens. Les finances locales reposent sur la fiscalité locale, elles sont un des instruments majeurs de l'économie urbaine et de l'économie locale. La fiscalité locale gagnerait à être préparée avec les opérateurs et les acteurs et à être discutée démocratiquement.

19.

Une gestion efficace et démocratique se doit d'être lisible et crédible ; une comptabilité communale, transparente et analytique, est une priorité. Les difficultés inhérentes aux situations, la complexité croissante des questions à traiter se traduit par un éloignement entre les responsables de la gestion municipale et les habitants. Une comptabilité communale inattaquable, lisible, démocratiquement contrôlée est un des fondements de l'adhésion citoyenne. Cette comptabilité doit intégrer les éléments d'appréciation sur la gestion urbaine et particulièrement sur les services urbains locaux.

20.

Les municipalités, opérateurs de développement, gèrent les finances locales à partir d'une logique de budget économique et d'un système d'évaluation public et contradictoire. Les collectivités locales sont des institutions soumises aux règles de la gestion administrative. Elles sont aussi des opérateurs économiques et de développement. A ce titre, elles doivent développer une culture de développement. La logique des budgets économiques, appuyée sur la comptabilité analytique, correspond à cette culture du développement. Le processus démocratique se nourrit de la démarche de préparation et de contrôle du budget. Elle est confortée par la mise en place d'un système d'évaluation des politiques qui laisse sa place à un débat démocratique, public et contradictoire.

21.

La participation des usagers et des citoyens doit être systématiquement assurée et la concertation avec les associations doit être la règle. La démocratie de proximité est inséparable de la participation des usagers et des citoyens aux décisions qui les concernent. Cette volonté de participation permet de réconcilier

efficacité et démocratie. Les collectivités locales tirent leur légitimité de leur représentativité ; elles expriment l'intérêt général en tenant compte de la diversité de la population ; de l'espace, la cohérence de leur territoire et de son écosystème ; du temps, le long terme et l'intérêt des générations futures. Les associations tirent leur légitimité de la mobilisation et de l'adhésion directe. Elles rappellent que la démocratie combine la règle de la majorité et le respect des groupes constitués. Leur importance croît avec la reconnaissance des droits civiques et des droits économiques, sociaux et culturels. Les collectivités locales, responsables du cadre institutionnel et de l'état de droit, se doivent d'organiser l'espace démocratique. La concertation systématique avec les associations d'usagers et les associations citoyennes facilite la participation des habitants et participe de la construction de cet espace démocratique.

Accroître les moyens propres des collectivités locales

22.

La volonté de dégager des capacités d'autofinancement est le préalable de toute stratégie de financement des collectivités locales. Une municipalité qui ne dégagerait aucune contribution au budget d'investissement aurait peu de possibilité de se construire une marge de manœuvre. La première condition est d'équilibrer le budget de fonctionnement en recherchant des recettes nouvelles et en agissant sur les dépenses. La mobilisation des ressources locales permet d'agir sur la nature des recettes et des dépenses. Une marge d'autofinancement, même très réduite joue un rôle symbolique majeur. Elle crédibilise la municipalité, facilite sa capacité d'endettement, donne des possibilités de négociation avec les institutions de coopération.

23.

La fiscalité locale est le fondement des finances locales ; elle est facilitée et légitimée par la participation citoyenne. La fiscalité locale implique une adhésion citoyenne, une administration locale efficace, une définition rigoureuse des rapports entre la fiscalité locale et la fiscalité nationale. Le débat sur les finances locales est un moment majeur de la démocratie locale. La confiance dans les élus, la transparence, l'efficacité et la disponibilité de l'administration des finances locales permettent de renforcer la participation des habitants et de donner du contenu à la participation citoyenne. En matière de financement de l'urbanisation, la fiscalité foncière et les prélèvements sur les tarifs des services publics locaux sont déterminants.

24.

La décentralisation implique de proportionner les transferts de compétences et les transferts de ressources, particulièrement des ressources financières. La fiscalité locale est une partie intégrante de la fiscalité nationale. L'autonomie des collectivités locales repose sur leur capacité à définir leurs ressources propres et leurs dépenses. La question des corrections à apporter entre les situations différentes des collectivités se pose à différentes échelles ; au niveau de l'agglomération, au niveau de la région, au niveau national. La décentralisation fiscale est une des plus importantes questions du mouvement historique de

décentralisation. Les transferts de ressources doivent accompagner les transferts de compétence, aussi bien pour les ressources financières que pour les ressources humaines nécessaires à l'administration des finances locales et les programmes de formation correspondants.

25.

Le développement local renforce l'autonomie des collectivités locales et contribue à accroître leurs moyens propres. Le renforcement de l'économie locale et du marché local, de l'action des entreprises locales et du secteur de production populaire, dépendent largement de l'action municipale. La dépense publique locale, composée du budget des collectivités locales et des dépenses déconcentrées des administrations nationales, est un moteur de l'économie dans le même temps où elle répond à des besoins sociaux. De nombreuses possibilités existent en matière d'emploi et d'économie locale. Les agences qui jouent un rôle de maîtrise d'ouvrage délégué peuvent décomposer les marchés importants de manière à en faciliter l'accès aux entreprises locales et aux artisans et à assurer les règlements des travaux dans des délais qui ne mettent pas en danger les opérateurs locaux. Les investissements des moyennes et grandes entreprises jouent aussi un rôle déterminant dans le financement de l'urbanisation et dans le développement local. La décision d'investissement, qu'elle soit publique ou privée, nationale ou internationale, dépend des situations, des opportunités ; la capacité d'accueil des municipalités, sans être déterminante, peut être décisive.

26.

La mobilisation de l'épargne domestique accroît les capacités du financement de l'économie locale et de l'urbanisation ; les collectivités locales peuvent contribuer de manière déterminante à leur mobilisation. Cette épargne domestique peut être orientée vers le logement et des petits investissements productifs. et des investissements d'infrastructure. La mobilisation de l'épargne est un point de passage obligé du financement du logement et, par là, au financement des infrastructures urbaines. L'épargne populaire mobilisable est considérable. La mobilisation pour être effective nécessite de nombreuses conditions : la proximité, aussi bien géographique que culturelle, des structures de collecte ; les modalités spécifiques et adaptées à la nature des revenus ; les rapports de confiance et un environnement social, culturel, politique et institutionnel favorable. De ce point de vue, le rôle des collectivités locales peut-être déterminant. La condition essentielle est celle des possibilités d'utilisations, de l'accès à des crédits. Au cours des dix dernières années, on a vu éclore un grand nombre d'exemples qui vont de la tontine améliorée et un peu formalisée à des systèmes de crédit complexe. Ces structures bénéficient de toutes les possibilités et de la légitimité qu'offre la participation des habitants dans la production et l'amélioration de leur habitat, dans la gestion et l'adaptation de leur environnement. Elles contribuent ainsi au renforcement de la démocratie locale.

Affirmer l'importance des transferts extérieurs

36.

L'urbanisation relève de la mondialisation et des rapports entre les sociétés autant que des rapports internes à chaque société ; à ce phénomène mondial doit correspondre un financement mondial. L'urbanisation du 19^{ème} et de la majeure partie du 20^{ème} siècle, directement liée à l'industrialisation, bien que fortement internationalisée, s'est surtout déployée dans les espaces nationaux. La nouvelle phase de l'urbanisation, bien que toujours ancrée dans les espaces nationaux, est encore plus directement marquée par la mondialisation. On peut estimer qu'une part déterminante de l'urbanisation et de son financement, entre un quart et un tiers du phénomène urbain, et plus spécifiquement l'essentiel des mégaloïles, relèvera de l'armature urbaine des grandes régions et de l'armature urbaine mondiale. Cette armature urbaine mondiale implique un financement mondial qui reste largement à inventer ; elle implique des transferts financiers massifs publics et privés.

37.

Il revient à chaque société de financer son urbanisation ; les transferts extérieurs restent toutefois indispensables, au moins comme déclencheurs du financement. La maîtrise de l'urbanisation passe par l'effort que consent chaque société pour agir sur son devenir. L'urbanisation introduit un réaménagement et un réajustement complet des sociétés, les modalités de financement doivent s'y adapter. Il est difficile par exemple de penser que le financement des villes sera assuré par un prélèvement sur les paysans. Le financement de l'urbanisation, pour l'essentiel devra bien, à terme, être assuré par chacune des sociétés dans laquelle l'urbanisation se déploie. Pour autant, les transferts extérieurs restent indispensables. Une part de ces transferts peut être considérée comme structurelle, elle est à rattacher au financement de l'armature urbaine mondiale en cours de structuration. L'autre part de ces transferts est plus conjoncturelle ; elle trouve sa justification dans le financement de la transition et dans la situation dramatique des économies africaines. Deux questions sont à prendre en compte : celle de la distorsion, pays par pays, entre l'ampleur du phénomène urbain et la capacité d'évolution des sociétés ; celle de la période de transition. Bien qu'ils ne puissent être à la mesure de l'ampleur des besoins en financement, les transferts extérieurs peuvent servir de déclencheur.

38.

Pour assurer la transition et donner sa chance au mouvement historique de décentralisation, on ne peut pas faire peser sur les collectivités locales le passif des gestions antérieures des états centraux. Si on veut donner ses chances au mouvement de décentralisation, il faut impérativement surmonter les contraintes de la situation à court et à moyen terme. La décentralisation ne réduit pas le rôle des états, elle définit de nouvelles responsabilités des collectivités locales. On ne peut sans risque faire peser, sur les collectivités locales, dont on attend tout par ailleurs, le passif des gestions antérieures des états centraux. La question qui se pose particulièrement est celle de la dette extérieure qui réduit dramatiquement les capacités de financement et l'accès au crédit.

39.

Des dispositions appropriées de transferts financiers permettraient de financer le minimum d'investissement public requis par la poursuite de l'urbanisation.

Les dispositions appropriées (volume, régularité, très long terme et différé d'amortissement, négociation directe de l'aide) faciliteraient les transferts extérieurs. Comme cela s'est d'ailleurs largement pratiqué, au profit de pays comme les Etats-Unis ou l'Argentine, lorsque les économies les plus avancées n'hésitaient pas à dégager des ressources à très long terme et à faible taux. Les transferts peuvent prendre des formes différentes. Un programme mondial, type plan Marshall, de financement d'infrastructures urbaines ; l'accès au crédit pour les états et les collectivités locales ; des systèmes de garanties et de réassurance internationale des prêts pour éviter la reconduction de la crise de la dette ; le financement de projets de production de quartier par les institutions internationales, régionales, bilatérales ; le financement par les ONG de la mise en place de systèmes de crédits et le renforcement des capacités locales de conception, d'expertise et de mise en œuvre ; des transferts en direction des ménages et des quartiers en difficulté, par exemple des programmes "dimension sociale" orientés vers le logement.

Le financement des services urbains locaux

40.

La connaissance de la demande de services publics locaux nécessite un suivi permanent de la part des collectivités locales ; elle se situe au niveau de l'agglomération et implique l'intercommunalité. La demande est très diversifiée et les réponses ne se résument pas aux normes, qu'elles soient administratives ou qu'elles résultent du fonctionnement du marché. La concertation avec les usagers et leur participation permet l'adaptation constante des services. La nature des services dépend de l'organisation de l'offre et des choix de la municipalité entre les différentes formes d'exploitation et de gestion des services. Du point de vue des services urbains marchands, il s'agit moins de trouver de nouvelles ressources financières que de trouver les formes de leur mobilisation.

41.

Pour la demande solvable des services urbains marchands, le financement des investissements est mobilisable par les entreprises, publiques ou privées, qui peuvent avoir recours aux institutions bancaires. Le financement des investissements est assuré par les tarifs, il découle du système des prix. La logique est celle des entreprises, publiques ou privées, qui peuvent mobiliser des ressources financières bancaires pour compléter leurs fonds propres. La demande est beaucoup plus solvable qu'on ne le pense généralement et l'extension des réseaux suit la clientèle. La réponse par le marché permet la souplesse mais interdit l'accès à ceux qui ne sont pas solvables. Comme pour toutes les entreprises de réseaux, les tarifs couvrent l'exploitation et comportent une part de rente. En situation, généralisée, de concurrence imparfaite, la privatisation et la concession n'annulent pas la rente. Les négociations entre les municipalités et les exploitants, formalisées dans les accords de gestion, portent sur l'utilisation de la rente dans le financement de l'investissement urbain.

42.

Dans les rapports entre la municipalité et l'exploitant des services urbains marchands, la maîtrise de l'ingénierie juridique et la capacité effective de contrôle sont déterminants. Les procédés de maîtrise d'ouvrage communale sont de trois ordres. La municipalité peut choisir de réaliser elle-même, de faire faire par d'autres opérateurs, de laissez faire par le marché. On peut alors distinguer sept modalités institutionnelles la régie directe, les organismes publics communaux, le faire faire par un opérateur, le donner à faire par un marché, le laissez faire total sans intervention, le laissez faire réglementer, le laissez faire aider. Le choix d'une modalité institutionnelle dépend des situations et des opportunités, il n'y a pas de modalité supérieure aux autres dans l'absolu. Ce qui permet à une municipalité de choisir la solution la plus conforme à sa politique, c'est sa maîtrise de l'ingénierie juridique et sa capacité de contrôle effectif. La capacité de négociation dépend de ces conditions et de la volonté d'associer les usagers à la discussion.

43.

La conception dominante dans le financement et la gestion des services urbains met en avant la gestion concédée par rapport à la gestion directe ; les formes de régulation et les propositions de privatisation s'apprécient en fonction des situations. La méfiance est grande par rapport aux services publics, qu'ils soient gérés par l'état ou par les municipalités. Nombreux sont ceux qui considèrent, à l'instar de la Banque Mondiale, que « les services publics sont des champs privilégiés du surendettement, des gaspillages d'investissement et de la corruption ». La privatisation et la dérégulation sont ainsi devenues les fondements des politiques de redressement des services publics qui ont accompagné la décentralisation. Au delà d'une référence dogmatique, les politiques de services publics locaux sont à la recherche aujourd'hui des formes de régulation les plus adaptées. Entre la gestion directe et la gestion concédée, les municipalités ont, en fonction de leur situation, expérimentées des modes de gestion intermédiaires (sociétés nationales de services, services « allégés », services à plusieurs étages, partenariat).

44.

L'accès aux services locaux urbains est un critère déterminant de la gestion urbaine ; l'accessibilité devrait être la préoccupation constante des municipalités. Le recours aux mécanismes de marché comme formes de régulation dominantes accroît souvent l'efficacité et la souplesse dans le fonctionnement et l'investissement. Les systèmes de prix qui en découlent excluent de l'accès aux services locaux tous ceux qui ne sont pas solvables. Les possibilités pour y faire face combinent des péréquations au niveau des tarifs et des taxes. La discussion sur la couverture universelle est au cœur du débat sur les droits économiques et sociaux. Il s'agit d'inventer de nouvelles formes d'économie urbaine qui combinent l'efficacité du marché et l'égalité devant les normes urbaines. L'estimation de la dépense publique urbaine devrait intégrer des normes d'équipement de quartier correspondants au stade de développement de chaque pays ;

45.

Le recouvrement des coûts apparaît comme un impératif dès que l'on se soucie de l'élargissement des services et de la reproductibilité des projets. Les recouvrements des coûts combinent les tarifs et les prix, les taxes locales et les contributions, les impôts. Rapportés au payeur final des services, ils concernent les

bénéficiaires (prix et tarifs), les habitants de l'agglomération (taxes), les citoyens de l'Etat (impôts) ; ou plutôt leurs descendants dans la mesure où l'endettement est mobilisé. Cette répartition entre les catégories de bénéficiaires et entre les générations présentes et futures mériterait d'être systématiquement explicitée.

46.

L'investissement international est mobilisable ; le choix entre capitaux publics ou privés, nationaux ou étrangers est une question d'appréciation et d'opportunités. Le recours à l'investissement international privé est envisageable, d'autant que la concurrence des grandes firmes est vive, particulièrement dans le domaine des services urbains fonctionnant en réseaux (eau, électricité, communications). La restructuration mondiale du secteur donne à ces firmes des atouts majeurs en termes de savoir-faire et de possibilités. Pour autant, ces firmes sont engagées dans des prises de position sur le marché mondial et surtout intéressées, pour l'heure, par les gisements de rente contenus dans les réseaux existants ; elles sont aussi confrontées aux périodes de retour d'investissement qui ont actuellement cours sur des marchés financiers orientés vers le court terme. Le financement du développement urbain n'est pas, aujourd'hui, concevable en dehors d'une association entre les différents types de capitaux, et sans des financements publics nationaux et/ou extérieurs. Le choix entre capitaux publics ou privés, nationaux ou étrangers est une question d'appréciation et d'opportunités. La privatisation est une possibilité qui s'apprécie dans les mêmes termes. La capacité de négociation des municipalités, leur aptitude à monter des partenariats entre opérateurs et financeurs et à fixer les formes de la régulation, sont déterminants.

Maîtriser le recours à l'emprunt

27.

Le recours à l'emprunt constitue, tout à la fois, pour les collectivités locales, un risque majeur et la seule opportunité de financement de l'urbanisation.

28.

Le financement des services urbains locaux par l'endettement est normal dans la mesure où on doit anticiper des recettes futures.

29.

L'accès au crédit et la maîtrise des risques liés aux emprunts exigent une discipline très rigoureuse dans la gestion municipale.

30.

Le financement de l'urbanisation par les plus-values foncières créées par l'urbanisation est la piste la plus prometteuse ; elle nécessite de combiner la fiscalité foncière et le recours à l'emprunt.

31.

La mise en place de crédits aux municipalités implique la création d'institutions spécifiques de crédits et une adaptation des systèmes de crédit et des institutions bancaires.

32.

Les municipalités devraient être plus facilement, et plus directement, éligibles aux crédits internationaux.

33.

La création d'un Fonds international de garantie des prêts aux municipalités faciliterait très largement l'accès des municipalités au crédit.

34.

L'accès aux marchés financiers pourrait faciliter les investissements pour les municipalités les plus grandes.

35.

Un effort particulier peut être engagé au niveau international en matière d'informations sur les instruments et les sources de crédit, d'échanges d'expériences et de formation des personnels responsables des services financiers.

27.

Le financement de l'urbanisation par l'endettement est normal dans la mesure où il concerne les générations futures, où on doit préparer et précéder une croissance urbaine à venir. Le financement des services urbains locaux par l'endettement est normal dans la mesure où on doit anticiper des recettes futures.

Les collectivités locales n'ont aucune possibilité de mobiliser les ressources financières nécessaires à l'urbanisation. Les communes ont toutefois une capacité d'endettement qui, surtout pour les grandes villes, n'est pas toujours négligeable. Le service de la dette communale doit être lié à une fiscalité foncière locale qui permette une récupération partielle des plus-values générées par l'urbanisation. **Le financement de l'urbanisation par l'endettement est normal dans la mesure où on doit préparer et précéder une croissance urbaine à venir et où on doit anticiper des recettes futures.** La mise en place de crédits aux municipalités implique la création d'institutions de crédits ; l'expérience française est une référence, à condition de tirer profit de son originalité sans succomber à la tentation de reproduire la sophistication de la Caisse des Dépôts et Consignations. La création d'un Fonds de garantie des prêts aux municipalités se situe au niveau de la région, voire de l'Afrique.

28.

Le financement de l'urbanisation par les plus-values foncières créées par l'urbanisation est la piste la plus prometteuse ; elle nécessite de combiner la fiscalité foncière et le recours à l'emprunt. Le service de la dette communale doit être lié à une fiscalité foncière locale qui permette une récupération partielle des plus-values générées par l'urbanisation.

29.

La capacité d'endettement est un élément majeur des finances locales, l'endettement constitue à la fois un risque majeur et la seule opportunité de financement de l'urbanisation, au niveau de l'aménagement et des services urbains.

Les causes principales de la faiblesse de l'investissement public urbain sont externes. Les capacités nationales d'investissement public sont très faibles, parfois quasiment nulles. L'évolution des marchés mondiaux et les déséquilibres des finances publiques ont réduit à néant les marges d'autofinancement. Le traitement de la dette conduit à un double blocage : la part du service de la dette "avale" la maigre part disponible pour le financement du développement ; les remises de dette, telles qu'elles sont pratiquées, réduisent à néant la confiance des marchés et les capacités d'endettement.

30.

La mise en place de crédits aux municipalités implique la création d'institutions de crédits (l'expérience française est une des références, à condition de tirer profit de son originalité sans succomber à la tentation de reproduire la sophistication de la Caisse des Dépôts et Consignations) et une adaptation des systèmes de crédit et des institutions bancaires.

Et de fait, dans les économies africaines, les institutions bancaires sont peu en prise avec l'épargne des ménages et, en dehors de quelques exceptions (en Afrique du Sud, en Egypte, au Nigéria), les banques et les bourses des valeurs, quand elles existent, contribuent fort peu au financement des investissements.

Lorsqu'existent des structures de collecte appropriées, l'offre de crédit déclenche une mobilisation d'épargne qui dépasse la demande de crédits des épargnants ; limités par leurs capacités de remboursement. Dans le domaine urbain, la contribution au financement du logement nécessite que l'on passe à des systèmes plus complets qui assurent la transformation d'épargne faible et à court terme à des prêts à long terme relativement importants. L'utilisation d'une partie de l'épargne collectée pour le logement urbain a un quadruple avantage. Elle permet de répondre aux besoins en logement des ménages ; elle renforce les capacités de l'économie nationale ; elle contribue au financement de l'urbanisation ; elle est nécessaire au développement des systèmes d'épargne et de crédit. A partir d'un certain niveau, les systèmes de crédit, pour offrir une rémunération minimale aux épargnants et pour assurer leurs frais de fonctionnements, ont besoin de placer leurs disponibilités. En effet, le crédit rural de proximité n'est pas d'emblée suffisant pour absorber l'épargne dégagée et le placement des surplus en bons de caisse ou en bons du Trésor n'est pas la formule la plus souhaitable et la plus sûre. Le financement du logement urbain permet de répondre à cette difficulté. On peut ainsi vérifier la complémentarité des économies urbaines et rurales, la contribution des surplus de l'épargne rurale à l'urbanisation étant une des conditions du renforcement des outils du financement de la production paysanne.

31.

Les municipalités devraient être plus facilement, et plus directement, éligibles aux crédits internationaux.

32.

La création d'un Fonds international de garantie des prêts aux municipalités faciliterait très largement l'accès des municipalités au crédit.

33.

L'accès aux marchés financiers pourrait faciliter les investissements pour les municipalités les plus grandes.

34.

L'accès au crédit et la maîtrise des risques liés aux emprunts exigent une discipline très rigoureuse dans la gestion municipale.

Le PIB d'une ville millionnaire, en Afrique, est égal ou supérieur à celui d'un pays qui aurait une population triple. Elle est très loin d'avoir les moyens humains ou financiers comparables. On ne saurait donc poser la capacité gestionnaire des collectivités urbaines, actuelles ou rénovées en préalable, en faire une conditionnalité au financement des projets ou à l'éligibilité à des sources de prêts. Il faut mener de pair la participation au financement des investissements urbains et l'appui institutionnel dans la perspective d'une stratégie à long terme."

35.

Un effort particulier peut être engagé au niveau international en matière d'informations sur les instruments et les sources de crédit, d'échanges d'expériences et de formation des personnels responsables des services financiers.

L'action internationale des villes

47.

La coopération décentralisée

La coopération décentralisée a permis un saut qualitatif. Elle a permis de comparer des situations, de sortir de l'enfermement dans le système français, elle a permis aussi de désenclaver les responsables de l'international et de sensibiliser les maires à cette nouvelle dimension.

L'avenir de la coopération décentralisée est très prometteur. A partir du Nord-Sud, la coopération décentralisée peut s'élargir au Nord-Nord et au Sud-Sud. Elle peut permettre aux villes, à travers leurs associations internationales de devenir, dans les domaines qui les concernent, des interlocuteurs reconnus des états et des institutions internationales.

48.

L'action dans le système des Nations Unies

49.

Les institutions financières internationales

D'autres questions ont été abordées, notamment celles posées par la place essentielle des projets dans l'action internationale des villes. De même, la place des « bailleurs de fonds » a été discutée ainsi que leur caractérisation. Est-il plus intéressant et plus pertinent, pour l'action internationale des villes, de les considérer comme des institutions financières particulières, en continuité avec les institutions financières nationales, ou alors de mettre l'accent sur leur rôle en tant qu'institutions de coopération structurant l'espace de l'action internationale.

Plusieurs précisions ont été apportées sur la manière de traiter les deux thèmes ; la priorité à donner au recouvrement des coûts et au partenariat public-privé pour le financement des services publics ; le choix de quatre bailleurs de fond internationaux particulièrement significatifs, la Banque Mondiale, le PNUD, la BEI, l'Union Européenne.

50.

Le mouvement municipal

GROUPE D'APPUI AU POLE URBAIN PROGRAMME DE TRAVAIL

L'enjeu est de mettre la FMCU, et les associations internationales de collectivités locales, en situation de s'approprier l'ensemble du débat, dans le domaine du financement et de l'action internationale des villes, et de jouer leur rôle de tête de réseau pour diffuser ce que produisent les villes, les leçons qu'elles en tirent et les propositions qu'elles avancent.

La réflexion d'ensemble porte sur la définition du nouveau rôle des municipalités dans le développement urbain et sur les nouvelles approches auxquelles les municipalités sont confrontées (gestion urbaine et municipale ; lien social et citoyenneté ; éducation, santé, protection et action sociale ; services urbains locaux ; développement local et emploi ; environnement).

La discussion a montré la nécessité de prendre en compte les procédures, les techniques, les modalités et les projets. Plusieurs aspects du financement ont été abordés, particulièrement la question du rapport entre les ressources propres et l'endettement et celui des garanties apportées par les collectivités locales. Une difficulté a été notée, celle de la spécificité nationale des techniques financières, malgré la tendance d'uniformisation portée par la globalisation. Ainsi, par exemple, le rapport entre capacité d'épargne et d'endettement, le rôle de l'Etat et des marchés financiers dans les mécanismes de transformation et d'investissements longs, le financement des services, etc. Le groupe devra s'attacher à passer des techniques financières à des méthodes et des problématiques, sans tomber pour autant dans l'abstraction.

Les entrées thématiques envisagées pourraient être les suivantes :

- le financement global de l'urbanisation
- le financement des collectivités locales et de leurs missions
- le financement des infrastructures et des équipements
- le financement des activités économiques et des emplois
- le financement du logement et de l'habitat
- le financement des services publics locaux
- la mobilisation des financements de l'urbanisation
- la mobilisation des ressources propres et la fiscalité locale
- la mobilisation de l'épargne
- la mobilisation du crédit et l'endettement
- la mobilisation du financement privé, le partenariat public - privé, les privatisations
- la mobilisation de la coopération internationale
- les techniques financières
- les fonds de garantie

Financement global de l'urbanisation

Les causes principales de la faiblesse de l'investissement public urbain sont externes. Les capacités nationales d'investissement public sont très faibles, parfois quasiment nulles. L'évolution des marchés mondiaux et les déséquilibres des finances publiques ont réduit à néant les marges d'autofinancement. Le traitement de la dette conduit à un double blocage : la part du service de la dette "avale" la maigre part disponible pour le financement du développement ; les remises de dette, telles qu'elles sont pratiquées, réduisent à néant la confiance des marchés et les capacités d'endettement.

La contrainte externe n'est pas prête d'être levée. Il serait illusoire de compter sur une reprise préalable de l'économie africaine qui faciliterait le financement du développement. Cette reprise économique est indispensable, et une véritable solution à la question de la dette y contribuerait largement. Elle ne sera en tout état de cause pas suffisante. Pour autant, tout ne dépend pas du niveau global, les choix d'affectation dans les budgets existants ont aussi leur importance. **Les choix, en matière d'investissements et de dépenses publiques minorent systématiquement l'investissement public urbain.**

les modalités du financement urbain

Les orientations en matière d'affectation des dépenses, défavorables au financement du développement urbain sont renforcées par le peu de visibilité de la ville et de l'urbain dans les représentations du développement économique. D'autant que pour les décideurs des institutions de financement du développement il n'y a pas de conception, ou de mécanismes, qui correspondent au financement d'ensemble des budgets et des dépenses publiques. **Le financement du développement urbain est enfermé dans plusieurs logiques** : le financement des équilibres macro-économiques qui ne comprend aucune entrée urbaine ; dans le financement sectoriel l'investissement urbain étant éclaté dans plusieurs secteurs de production (transports, énergie, santé, éducation...) et marginalisé par rapport aux grands schémas d'infrastructures ; dans le financement des projets qui laissent peu de place à une véritable prise en compte des effets indirects et à la dynamique urbaine.

La visibilité du financement du développement urbain doit combiner deux approches, une approche macro-économique et celle des dépenses publiques urbaines. Il faut d'abord préciser ce que l'on retient dans les dépenses nécessaires à la maîtrise de l'urbanisation. Plusieurs aspects sont à prendre en compte : celui de la nature des dépenses ; celui de la situation actuelle et de l'anticipation ; celui des modalités de financement. Dans les dépenses liées à la maîtrise de l'urbanisation, proposons de retenir les infrastructures urbaines (voirie, électricité, eau, assainissement, traitement des ordures, télécommunications), les équipements (santé, éducation, culture et espaces publics), l'administration urbaine (planification, réglementation et gestion urbaine), le logement, ainsi que les équipements commerciaux et administratifs. Les dépenses comprennent les investissements, les dépenses d'entretien, la gestion des services liés aux équipements.

L'approche macro-économique doit prendre en compte l'ensemble des dépenses, quelques soient les modes de financement. La mise en place de critères correspondant à la maîtrise de l'urbanisation permettra des analyses comparatives. Elle permettra surtout, aux différents niveaux responsables, nationaux, régionaux, internationaux, de se représenter l'impact économique et financier de la dimension urbaine et de légitimer sa prise en compte. **L'estimation de la dépense publique urbaine doit intégrer des normes d'équipement minimales correspondants au stade de développement de chaque pays** ; les dépenses supérieures à ces normes devraient être financées, strictement par les bénéficiaires. La dépense publique urbaine comprend les infrastructures et équipements correspondant aux normes minimales qui ne sont pas assurés par le financement privé. Là aussi, un suivi régulier et systématique ferait progresser la prise de conscience de l'importance du financement de l'urbanisation.

L'approche de la dépense publique urbaine doit être rattachée à celle des modalités du financement du développement urbain. Elle permet de décomposer le niveau global du financement du développement urbain et de compenser un des dangers de l'approche macro-économique ; l'importance des montants peut conduire à un sentiment d'impuissance et les estimations globalisantes renforcent l'abstraction. L'estimation de la dépense publique doit montrer qu'il est possible d'intervenir quelle que soit la situation de départ. En cela, les deux approches sont complémentaires. **L'objectif est de rendre visible le financement du développement de l'urbanisation sans globaliser les modalités de financement.** La politique de financement de l'urbanisation consiste à articuler plusieurs modalités : le financement des infrastructures urbaines par la fiscalité et les apports extérieurs, par l'emprunt ou les subventions ; le financement des investissements et du fonctionnement des services urbains marchands, par les prix et le recours à des entreprises, publiques ou privés ; le financement du logement par le recours à l'épargne domestique, aux prix et aux contributions des bénéficiaires, à la fiscalité locale.

les niveaux de financement

Les trois niveaux classiques, dans la conception de tradition française, de responsabilité en matière d'infrastructures (primaires, secondaires, tertiaires) restent relativement pertinentes du point de vue du financement des investissements et de leur entretien. L'importance de l'exploitation et de la gestion relativise toutefois cette différenciation. **Du point de vue du financement de l'urbanisation, proposons de distinguer quatre niveaux : les administrations centrales ; les collectivités locales ; les opérations d'habitat ; les services urbains.**

L'intervention de l'Etat est évidemment déterminante. Il lui revient d'assurer le financement des infrastructures primaires. Compte tenu de l'état des déficits budgétaires, ce financement nécessite le recours à des sources extérieures, dons ou emprunts. En dehors des dépenses budgétaires, l'Etat doit assurer au moins quatre interventions dans le domaine du financement de l'urbanisation : la définition des équilibres macro-économiques en relation avec les politiques financières, monétaires et la réglementation du crédit ; le cadre institutionnel de l'urbanisation, particulièrement en matière fiscale et foncière ; la négociation des financements extérieurs ; la mise en place des divers systèmes de garantie et de réassurance, particulièrement pour les emprunts des collectivités locales.

Financement du logement

Il a déjà beaucoup été question des collectivités locales qui occupent la position stratégique en matière de financement de l'urbanisation. Il faut insister sur un aspect supplémentaire : les collectivités locales font l'articulation entre les programmes d'habitat et l'urbanisation. A ce niveau de l'urbanisme opérationnel, la relation entre le logement, les infrastructures et les réseaux revient à ceux qui sont les maîtres d'ouvrage de la ville. Les collectivités locales mettent alors en oeuvre deux approches complémentaires : la maîtrise de l'urbanisation de proximité qui introduit le quartier comme l'échelle d'intervention la plus pertinente ; l'intégration des opérations de "production de quartiers" dans les schémas d'agglomération urbaine à l'échelle de la production de la ville. **C'est dans ce travail d'articulation entre le quartier et la ville que se fait le passage du financement du logement au financement de l'urbanisation.** Dans ce domaine, et plus généralement dans celui de la gestion urbaine, les accords de coopération décentralisée peuvent être d'une grande utilité.

Le financement des opérations d'habitat à l'échelle du quartier est stratégique dans le financement de l'urbanisation. La logique est celle du projet urbain qui combine les financements. L'ingénierie financière d'opérations combine cinq volets : l'existence d'un capital national de maîtrise d'ouvrage ou de promotion, public ou privé, qui n'a pas besoin d'être très important mais dont la fonction est essentielle ; la capacité d'endettement des collectivités locales est liée à leur accès au crédit et à la fiscalité locale ; le financement international de projets urbains par les institutions internationales et de coopération bilatérale ; la mobilisation de l'épargne et sa canalisation vers le financement du logement ; l'appui aux projets de la coopération décentralisée et des ONG.

Il est intéressant de noter l'évolution sur les deux derniers éléments : **la mobilisation de l'épargne et le rôle des ONG.** Les structures locales de crédit sont souvent liées à des projets d'habitat ; il y a d'ailleurs aujourd'hui peu de programme de logements qui ne comporte un volet financement qui s'inspire peu ou prou de cette démarche. Les structures d'épargne et de crédit d'initiative populaire s'appuient sur des associations intermédiaires, formées de chercheurs et de techniciens nationaux soucieux de s'investir dans le développement local. Ces associations souffrent du manque de moyens stables et servent parfois de point d'appui à des cadres en prise à des difficultés économiques ou politiques. Mais, dans l'ensemble, ces associations jouent un rôle fondamental dans le renforcement des structures locales d'initiative populaire.

Les structures locales d'initiative populaire sont aussi liées aux ONG européennes, américaines et japonaises. Celles-ci, dans leur recherche de projets et de partenaires, sont amenées à soutenir, voire à susciter, des programmes de logement, avec des volets de crédit. Elles apportent des moyens non négligeables, notamment financiers, et une connaissance d'autres contextes qui permet l'échange d'expériences. Elles apportent aussi, et ceci est considérable, une relative protection et une reconnaissance à des associations locales qui interviennent dans des contextes difficiles. Quelquefois, les interventions trop rapides et trop directives des ONG extérieures mettent en difficulté ceux-là mêmes que l'on voulait soutenir ; en

matière de crédit, par exemple, le placage de méthodes inadaptées n'a pas été rare. Pour autant, les quelques échecs ne doivent pas masquer l'apport mutuel considérable qui naît des réels rapports de partenariat qui sont beaucoup plus nombreux qu'on ne veut bien le dire. C'est surtout le cas quand les projets associent des structures locales d'initiative populaire, des associations intermédiaires locales ou nationales et des ONG.

Mobilisation de l'épargne

La mobilisation de l'épargne populaire dépend moins du niveau des revenus que de la possibilité d'accès à des crédits. Il faut donc qu'existent des structures locales qui relient la mobilisation de l'épargne et l'accès au crédit. Ces structures dans leur diversité présentent un immense intérêt. Elles sont adaptées aux conditions sociales, économiques et à la nature des processus d'accès au logement. Elles permettent de définir de nouvelles modalités de crédit. La garantie sociale remplace ou complète les garanties hypothécaires ou personnelles et assure des taux de recouvrement incomparablement supérieurs à ceux enregistrés par le système bancaire. La gestion des prêts est proche des bénéficiaires, ce qui permet d'adapter les modalités de remboursement à la nature des revenus, d'accorder des prêts en fonction des besoins réels (prêt de faibles montants, définition plus simple des intérêts et de la durée, déblocage des crédits en fonction de la réalité et de la progressivité de la production...).