

# **Investissements de peuplement et d'urbanisation, besoins de financement et implications pour la coopération internationale**

**Jean-Marie Cour**

*IGPC honoraire, consultant*

## **1 Les investissements de peuplement : comment les définir, et en quoi ce concept nous aide à mieux appréhender le monde réel**

En tout lieu, l'apparition de nouveaux habitants provenant de la croissance naturelle ou des migrations engendre un besoin d'investissements de peuplement. On fait habituellement la distinction (arbitraire !) entre les investissements directement productifs et les autres, ou entre les investissements publics et privés. Mais *quid* des investissements de peuplement ? Il s'agit :

- des investissements, publics et privés, nécessités par l'installation des nouveaux résidents résultant de la croissance démographique et des migrations ;
- des infrastructures et équipements publics indispensables à l'installation et au fonctionnement des activités nouvelles induites par la croissance de la population;
- et des investissements publics nécessités par la restructuration et la croissance des flux de transport des personnes, des biens et services et de l'information qui résulte du processus de peuplement.

Ainsi définis, ces investissements de peuplement sont en général financés et réalisés pour environ un tiers par le secteur public ou parapublic qui fabrique le cadre de vie et d'exercice des activités et pour les deux tiers par le secteur privé qui exploite et valorise ce cadre de vie et en tire parti (Cour, J.M. [2000]).

Pour l'ensemble de l'Afrique de l'ouest, l'investissement annuel (public et privé) de peuplement a représenté pendant les décennies passées l'équivalent de quelque 20 % du Produit Régional Brut « réel » (Cour, J.M., Snrech, S. [1998]). Ce PRB « réel » se distingue du PRB officiel par la réincorporation d'éléments oubliés dans les comptes nationaux, dont une fraction notable de l'économie populaire (informelle) et des investissements résidentiels privés. Dans la plupart des villes des pays en voie de peuplement, et plus encore dans les quartiers populaires, la fabrication, le transport, la commercialisation et la mise en œuvre de matériaux de construction forment manifestement l'un des complexes d'activité les plus dynamiques. Comment dans ces conditions ne pas douter de la validité des comptes nationaux qui évaluent souvent la contribution de l'ensemble du secteur de la construction et des travaux publics à moins de 5 % du PIB (Yeats, A.J., [1989] ? L'accroissement du parc résidentiel des villes, que l'on peut estimer grossièrement en comparant les photos aériennes des agglomérations à dix ans d'intervalle, représente une accumulation de capital privé difficilement explicable si l'on en croit les taux d'investissement privé donnés par les comptes nationaux.

Les investissements résidentiels au sens large (logements, boutiques, ateliers, . . .) sont pour l'essentiel d'initiative privée, et leur financement doit normalement être assuré par le secteur privé (Kessides, C. [1993]). Dans le secteur informel, en première approximation, c'est le besoin d'investissement résidentiel qui engendre ou suscite l'épargne nécessaire, le prix de revient de la construction d'une unité d'habitation est grosso modo proportionnel au revenu moyen des occupants, et le prix du service logement s'ajuste plus ou moins à la capacité contributive des ménages, de sorte qu'il n'est a priori ni nécessaire ni souhaitable de faire appel à des sources de financement extérieures à l'économie populaire.

L'efficacité de ces investissements résidentiels est évidemment fonction de la disponibilité et de la qualité des investissements publics ou collectifs de fonction locale, qui correspondent aux besoins de chaque établissement humain, et de fonction régionale, nationale ou sous-régionale, qui desservent des espaces plus vastes. Une unité d'habitation, une boutique ou un atelier construit sur un site érodable ou impossible à drainer et à raccorder un jour aux réseaux a peu de chance de se valoriser. De même, l'agriculteur qui décide de spécialiser son exploitation dans la production maraîchère pour la ville voisine risque fort de faire faillite si l'infrastructure de transport et de commercialisation ne suit pas (Cour, J.M. [2004 1]).

Pourquoi introduire cette nouvelle catégorie d'investissements dits de peuplement, qui, comme toute classification, n'est évidemment pas exempte d'arbitraire ? D'abord comme un moyen de rendre compte un peu mieux du monde réel des pays en voie de peuplement, du vécu de leurs habitants et de leurs opérateurs économiques. Pour tous les nouveaux venus, le besoin de s'installer et de s'insérer dans le milieu d'accueil est un besoin essentiel. Même si la plupart des migrants s'installent dans des logements existants, la capacité totale du parc de logements doit suivre la demande globale. Ensuite pour nous aider à conceptualiser, à évaluer et à prévoir les implications du peuplement sur l'économie de ces pays (Cour, J.M. [2003]). Munis de cet outil conceptuel, nous ne pouvons plus prétendre, comme on le fait trop souvent, qu'il est possible de supprimer les bidonvilles d'ici dix ans, ou de moderniser l'informel, ou de diviser par deux la proportion de pauvres. Nous devons aussi y regarder à deux fois avant de qualifier le drainage et la voirie d'investissements sociaux, qui ne sont pas censés contribuer directement à la production et à la croissance économique. Et nous devons aussi nous demander s'il est bien raisonnable que les communes urbaines restent durablement dans l'incapacité de créer plus de capital public qu'il ne s'en détruit par manque d'entretien du patrimoine existant.

De même que les modèles macro-économiques nous aident à penser la croissance comme une fonction du capital, du travail et de la technologie et à mesurer toutes sortes d'indicateurs comme l'ICOR (Incremental Capital Output Ratio), de même, la démo-économie nous aide à penser la croissance économique et le développement comme une fonction – entre autres facteurs- de la croissance et de la redistribution de la population- et non de la « force de travail »- et des interactions entre opérateurs et entre établissements humains. Les modèles démo-économiques nous aident à mettre en rapport les dynamiques de peuplement avec les besoins d'investissements privés et publics ou collectifs correspondants. Ceux-ci sont une fonction croissante de la taille des établissements humains et du taux de croissance de leur population, avec une élasticité par rapport à ce dernier facteur supérieure à un. Ainsi, une ville dont la population croît au taux de 7 % doit consacrer au total (privé et public) près du tiers de son produit local brut réel à se construire et à organiser sa propre croissance. La croissance rapide des villes impose non seulement de créer de nouveaux quartiers, mais aussi de restructurer en profondeur les quartiers et les équipements publics existants (Cour, J.M. [2004 2]). De même, le trafic entre deux villes croît en première approximation à un taux égal à la somme des taux de croissance de la population de ces deux villes. Ainsi, en moyenne, les villes d'Afrique sont confrontées à un décuplement tous les vingt ou vingt cinq ans des flux de transport avec leur

hinterland et avec les autres villes. Pour s'en convaincre, il est utile de se rappeler ce qu'était le trafic interurbain et ville-hinterland du Sénégal ou du Mali dans les années 1970 et de le comparer au trafic actuel !. L'indispensable accompagnement de la redistribution du peuplement se traduit ainsi par des besoins d'infrastructures et d'aménagement du territoire qu'il n'est pas difficile de prévoir.

Dans la suite de ce document, nous nous intéresserons uniquement aux investissements publics de peuplement, qui posent des problèmes spécifiques de maîtrise d'ouvrage, de financement et de gestion.

## **2 Investissements publics de peuplement et règles du jeu de l'économie-monde**

### **2.1 Le coût de l'urbanisation et de l'équipement des territoires est proportionnellement plus élevé dans les pays en voie de peuplement que dans les pays développés.**

L'une des conséquences de l'aggravation continue des disparités de PNB par habitant entre les pays riches et urbanisés et les pays en voie de peuplement est que le besoin de financement engendré par l'urbanisation et ses implications en termes d'aménagement du territoire, de même que le contenu en importation des investissements correspondants, sont de plus en plus difficiles à supporter (Giraud, P.N.,[1996]. Dans un pays dont le PNB par habitant est de 400 dollars, le mètre linéaire de voie urbaine et le mètre carré de bâtiment public ne coûtent évidemment pas cinquante fois moins cher que dans un pays développé dont le PNB par habitant est de l'ordre de 20 000 dollars. Même si on écarte toute référence à un niveau de service « objectif », la culture technique que nous développons chez nous et les normes que nous nous imposons à nous-mêmes servent de référence universelle : une route de rase campagne qui doit supporter un trafic automobile donné exige des dispositions sans rapport avec la valeur des produits transportés ; et un réseau d'eau potable peut être moins étendu, il peut distribuer moins d'eau par habitant mais sa réalisation et sa gestion relèvent de techniques sophistiquées, difficilement simplifiables et donc proportionnellement très coûteuses.

Or, à ce gap, l'aide internationale vient périodiquement ajouter, avec les meilleures intentions et l'appui des opinions publiques des pays riches, des objectifs en termes de niveau de service, des recommandations de minima exigibles qui sont sans rapport avec la capacité des économies locales ni avec ce qui se faisait dans nos pays quand nous avions le niveau de vie des pays en question.

### **2.2 Les besoins d'investissements publics de peuplement engendrent des déficits structurels auxquels les règles du jeu de l'économie-monde n'apportent plus de réponse adéquate.**

Dans tous les pays en voie de peuplement, le besoin de dépense publique de peuplement dépasse le plus souvent les ressources mobilisables au niveau national et a fortiori au niveau local. Sauf exception, les villes et les pays eux-mêmes sont donc confrontés à des déséquilibres structurels entre leur capacité d'épargne et leur besoin de financement, et à des déséquilibres corrélatifs en termes de commerce extérieur. Pendant la phase centrale de la transition démographique, le processus de peuplement implique donc des transferts ou prélèvements sur le reste de l'économie, sur les générations futures, mais aussi -sauf dans le cas des pays assis sur un tas d'or- sur le reste du monde.

A ces déséquilibres financiers et commerciaux, s'ajoutent évidemment les déficits en termes de capacités de management et d'encadrement technique : en Afrique, une commune urbaine type de cent mille habitants ne dispose au mieux que d'un seul cadre de formation supérieure, le plus souvent sous-payé et ne travaillant donc qu'à temps partiel au profit de la commune.

Les pays déjà peuplés ont pu dans le passé résoudre ces problèmes en recourant à divers procédés comme l'émigration massive, le pillage du voisin, le recours à la corvée ou à l'esclavage, la création monétaire à l'échelle nationale et locale. De nombreuses villes battaient leur propre monnaie, ou émettaient des bons pas toujours remboursés et elles se protégeaient contre la concurrence extérieure tout en prélevant des ressources sur leur hinterland grâce à l'octroi. Mais ces procédés sont pour la plupart interdits de nos jours et il faut trouver d'autres mécanismes pour financer la dépense publique de peuplement, notamment à l'échelle locale.

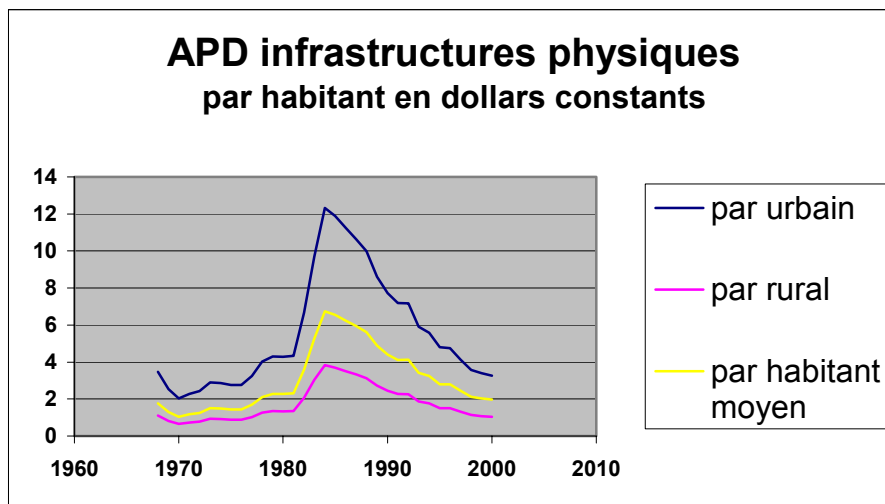
### **2.3 Les crises économiques et l'ajustement structurel ont fait perdre de vue l'importance des investissements de peuplement.**

Les crises des deux dernières décennies, les programmes d'ajustement structurel et la tendance très générale des bailleurs de fonds à disperser leurs interventions sur un nombre croissant de sujets à la mode ont eu pour effet de diviser par trois ou quatre l'investissement public de peuplement par habitant nouveau, par rapport aux années 1980. Or, si les modes changent et si les conditionnalités sont de plus en plus nombreuses, les nécessités du peuplement demeurent. Le transfert de compétences de l'Etat central à des collectivités autonomes qui est engagé dans la plupart des pays en développement ne peut pas apporter, ipso facto, de solution au déficit d'investissement public. La capacité à dépenser des collectivités locales africaines – mais aussi d'Asie du sud-est en général incroyablement faible, de l'ordre de mille fois inférieure à celle des municipalités européennes, alors que les taux de croissance urbaine y sont cinq fois plus élevés et que le stock d'équipements publics hérité de l'histoire est inexistant ou en partie obsolète (Arnaud, M., [1998]).

Pour rattraper le retard accumulé depuis quinze ans et accompagner la croissance urbaine future, il faut, certes, rationaliser les dépenses publiques, améliorer la gouvernance, mieux mobiliser les ressources locales, accroître la participation,.. Mais il faut aussi accroître substantiellement et durablement les dépenses d'investissement public de peuplement, faute de quoi l'objectif du "développement durable" ne resterait qu'un vœu pieux.

### **2.4 La communauté internationale s'oriente-t-elle vers une gestion responsable du peuplement?**

Rien n'est moins sûr. Préférant ne pas regarder l'avenir en face, de nombreuses institutions, pressées par leurs opinions publiques mais aussi par une fraction agissante de la communauté scientifique, n'ont pour toute réponse aux défis du peuplement que de recommander l'adoption de politiques visant à réduire la fécondité. Alors que la croissance démographique et l'intégration à l'économie de marché impliquent nécessairement une profonde redistribution de la population qu'il faut faciliter et non freiner, les migrations et l'urbanisation sont le plus souvent présentées comme la conséquence inacceptable de mauvaises politiques et comme la principale source de désordre social, de pauvreté et d'atteinte à l'environnement. Là est peut-être la cause majeure de l'échec de l'aide et, subséquemment, de son repli (Pujolle, T [2003]).



### 3 Le grand défi de notre temps : gérer au mieux le peuplement de la planète.

La prospérité et la stabilité du monde au cours de ce siècle dépendront en grande partie de la manière dont nous nous serons comportés face au processus de peuplement qui se déroule en ce moment à son rythme maximum. Il n'y aura développement durable que si nous savons consentir les efforts nécessaires pour ne pas gêner (à défaut de faciliter) l'installation de la population au sein des régions non encore émergentes. Ces régions sont pour longtemps pénalisées par leur faible compétitivité dans un monde de plus en plus concurrentiel et sont donc peu susceptibles d'attirer les investissements directs étrangers (privés) dont elles ont tant besoin et qui requièrent à la fois la stabilité politique et des niveaux élevés d'infrastructures et de services.

Les investissements publics de peuplement peuvent être considérés comme relevant, au moins en partie, d'une responsabilité planétaire et ils doivent donc être traités comme des biens publics globaux, au même titre que l'environnement naturel ou la sécurité.

Comment redresser la barre ? La première condition est de redonner à la variable peuplement l'importance qu'elle devrait avoir dans l'économie du développement, ce qui impose un véritable changement de paradigme.

Avec l'aide du cadre conceptuel démo-économique et spatial, il faut aussi oser se poser la question de l'évaluation des besoins d'investissements publics entraînés par le processus de peuplement, et ce à l'échelle de temps de la génération qui est le temps du développement.

Il faut enfin, bien évidemment, se poser la question des moyens à mobiliser pour faire face à ces besoins, et en particulier des besoins de financement.

C'est à ces deux questions : évaluation des besoins et moyens à mobiliser pour y faire face, que la suite du présent document est consacrée. La question des moyens sera abordée d'abord à l'échelle nationale : quelles ressources l'état devrait mettre à la disposition des zones en voie de peuplement rapide, et quels transferts cela implique-t-il ? Puis à l'échelle locale : comment accroître rapidement le niveau des dépenses publiques des villes et des entités décentralisées ? Enfin au plan international : comment organiser durablement les transferts nécessaires de ressources entre pays riches et pays en voie de peuplement ?

#### 4 Évaluer les besoins en investissements de peuplement

Les besoins d'investissements publics résultant du processus de peuplement et leur localisation sont aisément prévisibles, de même que la restructuration économique qui résultera de la transformation du peuplement et de l'insertion progressive de ces pays dans l'économie mondiale. Il suffit pour cela d'esquisser des images à long terme plausibles du peuplement et de l'économie des sous-régions en voie de peuplement, en utilisant par exemple le cadre de comptabilité démo-économique présenté dans l'étude WALTPS (Cour, J.M., Snrech, S. [1998]). On peut en particulier en déduire des indications sur l'évolution des besoins d'investissements de peuplement de ces sous-régions dans l'hypothèse raisonnable du maintien ou du rétablissement du niveau de capital public par habitant qui prévalait dans les décennies 1970 ou 1980.

Dans ces évaluations, on ne se fixe nullement l'objectif d'un quelconque rattrapage par rapport à la situation des pays riches ni l'application de normes internationales « minimales » à atteindre dans un délai donné. L'objectif fixé ici est simplement l'arrêt de la dégradation du stock d'investissements publics de fonction locale par habitant urbain et par habitant rural et des équipements publics de fonction régionale ou nationale par unité de PIB. Une amélioration substantielle du niveau relatif de capital public est en effet nécessairement subordonnée à une élévation du PRB par habitant urbain et du PRB par habitant rural, ne serait-ce qu'en raison des charges récurrentes.

Sur cette base, et compte tenu du ralentissement structurel de la croissance urbaine par rapport aux décennies 1960-1980, on peut évaluer le besoin d'investissement public de peuplement de l'Afrique de l'ouest à quelque 4 à 5 % de son Produit Régional Brut, soit 7 à 10 milliards de dollars par an, croissant à 5 % par an, ou l'équivalent de 30 à 40 dollars par habitant total. Ce montant est à comparer à l'APD actuelle totale par habitant, qui est de l'ordre de 20 dollars par habitant, dont moins de 4 dollars sont consacrés aux infrastructures. L'annexe 1 décrit le cas d'une ville moyenne type de la zone côtière d'Afrique de l'ouest, et l'annexe 2 présente de façon plus détaillée la méthode d'analyse des besoins d'investissements de peuplement publics et privés sur le cas du Cameroun.

Si les "besoins essentiels" ainsi déterminés nous apparaissent énormes et hors d'atteinte, c'est parce que nous sommes myopes et obnubilés par le court terme. Contrairement aux prévisions alarmistes des années 1980, nous considérons aujourd'hui comme plus que probable que le potentiel de production alimentaire de la planète suivra la demande. De même, nous devons nous faire à l'idée que, en 2030, les trois milliards d'habitants urbains des pays non encore émergents ne vivront sans doute pas dans les caniveaux et les tas d'ordures et qu'ils auront pour la plupart d'entre eux accès aux services nécessités par le mode de vie urbain. L'intérêt de la prospective – qui ne s'apparente pas à la méthode Coué – est de se demander comment cette transformation aura été possible, et quelles inflexions cela implique dans notre façon de nous comporter comme dans celle des pays concernés (Maddison, Angus, [2001,]. Cette approche prospective devrait en particulier conduire à s'interroger sur la pertinence des idées à la mode concernant la disparition programmée de l'aide publique au développement, alors que les besoins de transferts officiels nets (capitaux, compétences, assistance technique) sont vraisemblablement appelés à croître plus vite que l'économie des pays riches et sont de toute façon fonction des règles du jeu que ces pays ont le pouvoir d'imposer à l'ensemble de la planète. Les discours sur la fatigue et la fin de l'aide – et de l'assistance technique – apparaissent ainsi comme tout aussi surréalistes que ceux relatifs à la fin de l'histoire et de la géographie.

## 5 Comment faire face aux dépenses de peuplement ?

On ne retiendra ici de cette vaste question que trois éléments de réponse : à l'échelle nationale, la nécessité de recourir à des prélèvements sur les activités préexistantes, en l'occurrence le secteur primaire, en vue de financer les activités nouvelles et le processus d'urbanisation ; à l'échelle locale, la nécessité pour les communes urbaines de mobiliser beaucoup plus de ressources et d'énergies locales qu'elles ne le font aujourd'hui ; et enfin, la nécessité de recourir, pendant toute la phase de transition démographique, à des transferts en provenance du reste du monde . Ce dernier point sera abordé dans la section suivante.

### 5.1 Prélever sur le reste de l'économie pour financer l'urbanisation : une voie incontournable, mais dont la contribution ne peut que décroître.

Dans tout système, l'apparition d'activités nouvelles donne lieu à prélèvement, direct ou indirect, sur les activités préexistantes. De fait, en Afrique comme dans les pays aujourd'hui développés, une forme de prélèvement qui a joué un rôle important au cours des trois dernières décennies était le prélèvement indirect opéré par l'économie sur le milieu rural et l'agriculture, notamment via les termes de l'échange entre l'agriculture et les autres secteurs et par les transferts spontanés des populations rurales au profit des populations urbaines.

Ce prélèvement sur le secteur primaire est souvent et à tort dénoncé comme étant l'une des causes de la prétendue sur-urbanisation et du marasme du monde rural. En fait, toute tentative de freinage de l'urbanisation par la suppression du prétendu "biais urbain" ne peut que freiner la croissance du marché sur lequel repose le développement rural. L'exemple de l'Ethiopie est à cet égard éloquent : voir le rapport récent sur les migrations et le développement rural de ce pays qui s'évertue à freiner la croissance de leurs villes.

En Afrique comme ailleurs, la tendance naturelle, contre laquelle il est difficile de lutter, est à la baisse progressive des prix des produits agricoles par rapport aux prix des biens manufacturés et des services. Une baisse lente et continue des prix agricoles relatifs, de l'ordre de 1 % par an en longue période, contribue en fait à accroître la « compétitivité » de l'agriculture africaine par rapport au marché mondial des produits agro alimentaires, tout en permettant, grâce à la division du travail résultant de l'urbanisation, une croissance du pouvoir d'achat moyen par agriculteur de l'ordre de 3 % par an, ce qui serait impossible si les prix agricoles relatifs et le niveau d'urbanisation restaient constants<sup>1</sup>.

Le prélèvement ainsi opéré par les villes sur le secteur primaire n'est ni définitif ni irréversible. A long terme, lorsque le processus d'urbanisation sera très avancé, le sens de ces transferts nets entre le secteur primaire et le reste de l'économie pourra être inversé. Comme c'est le cas aujourd'hui dans les pays développés, l'économie urbaine subventionnera alors l'économie rurale de manière à maintenir un niveau raisonnable d'occupation et d'entretien de l'espace rural et de l'environnement.

Mais, avec la croissance du niveau d'urbanisation, les ressources qui peuvent être prélevées par le milieu urbain sur le milieu rural ne peuvent que décroître en proportion des besoins liés à

---

<sup>1</sup>Ce n'est pas tant de la « compétitivité sur le marché mondial » qu'il s'agit ici, que de la capacité des pays en voie de peuplement à résister aux assauts et aux abus des pays exportateurs de denrées alimentaires, comme la France ou les Etats-Unis.

cette urbanisation. D'où l'importance croissante des autres sources de prélèvement que la décentralisation est censée favoriser.

## **5.2 Accroître la capacité à dépenser des collectivités locales.**

Les études des économies locales urbano-centrées qui sont menées dans le cadre du programme Ecoloc montrent que, au moins en Afrique sub-saharienne, l'un des principaux obstacles à la mobilisation pour le développement est l'insuffisance –et non l'excès- de la dépense publique locale (Arnaud, M., Bosssard, L. Cour, J.M., Yatta, F.P. [2001]. Le niveau actuel de mobilisation des ressources locales par les communes urbaines d'Afrique de l'ouest ne s'élève en moyenne qu'à un demi pour cent du produit local brut, soit un niveau relatif dix à vingt fois plus faible que dans les pays développés. Les collectivités urbaines africaines sont en général bien plus pauvres que leurs habitants et leur indigence actuelle est plus choquante et plus lourde de conséquences que celle de leurs habitants.

En mesurant et en décortiquant assez précisément l'économie locale et ses divers rouages, les exercices Ecoloc montrent que moins une municipalité dépense, moins elle peut mobiliser de ressources, moins elle est capable de concevoir l'avenir et de convaincre ses administrés de l'utilité du service public, et moins le secteur privé est capable de prendre des initiatives, d'accumuler du capital et d'épargner. Ces exercices montrent aussi qu'il est possible de découpler le niveau actuel de prélèvement sur le capital privé, via l'impôt foncier, et de tripler le niveau actuel de taxation sur les activités locales, .. sous réserve que toutes les parties concernées comprennent l'utilité de ce prélèvement et acceptent de se mettre au travail au service de leur cadre de vie collectif. Les exercices Ecoloc ont à cet égard une vertu pédagogique incontestable.

Si les objectifs ambitieux mais réalistes de mobilisation des ressources locales qui sont proposés dans le programme Ecoloc sont atteints, les communes urbaines pourraient, à l'horizon d'une dizaine d'années, assumer la totalité du coût de l'entretien du patrimoine public communal existant, qui est actuellement si négligé, et être en mesure de financer sur leurs ressources propres, outre les dépenses courantes, une fraction de l'ordre du dixième des investissements de croissance urbaine et de modernisation des équipements publics existants.

Comment amorcer la pompe ? Le prélèvement fiscal peut-il précéder la dépense publique et la fourniture d'un service meilleur de nature à convaincre les bénéficiaires de payer leurs impôts et taxes ? A défaut de prélèvement en espèces, peut-on envisager un prélèvement en nature, c'est-à-dire surtout en travail ? La réponse à ces deux questions est négative. La crédibilité des autorités locales est généralement aussi faible que leur capacité à dépenser. Et la corvée est aujourd'hui (à tort !) considérée comme dégradante et inacceptable, peut-être pour les mêmes raisons qui font que l'impôt est mal accepté.

Dans la plupart des cas, il faut donc commencer par dépenser. Mais comment faire, alors que, bien souvent, les économies locales manquent cruellement de liquidités ? Alors que le secteur privé peut se débrouiller en recourant au troc ou à des mécanismes de financement informels (tontines, trafic illicite...), les collectivités locales ne disposent généralement pas de telles facilités.

Si l'on veut éviter les effets démobilisateurs des projets urbains octroyés par l'Etat ou les bailleurs de fonds et financés sous forme de dons, il reste la voie du recours à l'emprunt. Si la croissance économique locale peut se maintenir sur un trend à long terme de l'ordre de 5 % par an, l'emprunt, progressivement substitué aux dons, permet de découpler le flux de ressources

locales consacrées à l'investissement sans obérer l'avenir (voir l'annexe 3 et Arnaud, M., [1998]). Encore faut-il que les durées d'amortissement et les taux d'intérêt réel de ces emprunts soient adaptés à la nature des investissements publics ainsi financés : en France, les investissements publics de fonction locale ont pu bénéficier de prêts assortis de durées d'amortissement de l'ordre de 30 ans dont 10 ans de différé, et de taux d'intérêt réel négatifs. Ce type de financement n'a pu être durablement assuré qu'en détournant au profit des collectivités locales des ressources à bas prix (la collecte des livrets des Caisses d'Épargne, les dépôts et consignations,..) par l'intermédiaire d'institutions spécialisées, telles que les filiales de la Caisse des Dépôts et Consignations en France ou le Crédit Local de Belgique. Dans d'autres régions comme l'Amérique du Nord, le mode principal de financement local pendant la période de forte urbanisation était l'émission de bons municipaux qui n'étaient pas toujours remboursés.

Pourquoi les villes des pays en voie de peuplement devraient-elles payer leur croissance au comptant, sans dépenser plus qu'elles ne génèrent de ressources ? Il est vrai que, au moins en Afrique, la crédibilité de l'institution municipale est encore des plus fragile. Cette situation ne peut changer rapidement que si les communes font la preuve qu'elles sont au moins capables d'entretenir convenablement le patrimoine existant, d'où l'importance accordée à l'entretien courant, qualifié de dépense obligatoire, dans le programme Ecoloc. On a aussi tellement dit et répété que les villes africaines ne vivaient qu'au crochet de l'agriculture et du reste du monde qu'il faudra du temps avant que la confiance s'établisse et que le recours à l'emprunt soit effectivement possible sur une grande échelle.

De toute façon, la solution de l'emprunt déplace le problème de la collectivité locale à une instance nationale (du genre de la Caisse des Dépôts en France) ou à l'Etat, et repose la question du rôle des transferts entre pays riches et pays en voie de peuplement.

Si le recours à l'emprunt ne peut se généraliser qu'à terme, que faire entre temps ? On doit d'abord se demander si et dans quelles conditions des mesures d'ordre monétaire pourraient aider à sortir de l'impasse actuelle. Partant du constat que l'économie locale -et en premier lieu la dépense publique- est souvent paralysée par l'insuffisance des moyens de paiement disponibles dans les circuits économique locaux, et en s'inspirant des solutions mises en oeuvre en d'autres temps dans les pays aujourd'hui développés, pourquoi ne pas expérimenter la formule consistant à mettre en circulation dans l'économie locale une sorte de "monnaie locale" à convertibilité limitée et différée dans le temps ? Après tout, les « municipal bonds » des villes du middle West n'étaient-ils pas une forme de monnaie locale permettant de mettre tout le monde au travail ? Cette question de la monnaie locale sera reprise dans la section suivante.

Quels que soient les mécanismes de mobilisation des ressources qui seront mis en place au niveau national ou au niveau local, avec ou sans report sur les générations futures via l'emprunt, le recours, partiel, au financement des investissements de peuplement par l'économie-monde reste durablement nécessaire. Comme il n'est évidemment pas question de modifier les termes de l'échanges au profit des pays en développement en payant mieux (ou moins mal) leurs exportations, il reste à considérer le rôle des transferts : cette question est abordée dans la section suivante.

## **6 Quelles implications pour la coopération internationale?**

### **6.1 Retrouver la raison d'être de l'aide, ou plutôt des transferts.**

Puisque la libéralisation des échanges résultant de la mondialisation ne s'accompagne pas d'une libéralisation correspondante des flux migratoires, il faut, pour que le 21<sup>ème</sup> siècle soit vivable, que les investissements de peuplement indispensables soient réalisés là où la population s'installe, c'est à dire au « Sud ». Les pays déjà peuplés, qui ont pu dans le passé financer l'accumulation de capital public en recourant aux recettes évoquées précédemment, aujourd'hui interdites, sont naturellement appelés à contribuer à cet investissement de peuplement, non pas en fonction de leur richesse (0.7 % ou 0.4 % de leur PIB par exemple, ce qui n'a guère de sens), mais en fonction des besoins de la partie de la planète qui est encore en voie de peuplement. Telle devrait être la principale raison d'être de ce qu'il est convenu d'appeler l'aide publique au développement.

On peut reconstituer la loi implicite utilisée par chaque bailleur de fonds et par l'ensemble de la communauté internationale pour l'allocation des flux de transfert nets constatés aux divers pays et régions en développement. Les variables démographiques (population du pays, taux de croissance, niveau d'urbanisation et taux de croissance urbaine, taux d'immigration,.. ) interviennent effectivement dans ces lois, à côté d'autres facteurs et variables (PNB par habitant, appartenance à une zone monétaire, géopolitique, réserves de pétrole, gouvernance, démocratie, ..), mais avec des coefficients faibles et décroissants avec le temps.

Pour le futur, on peut construire diverses lois d'évolution des transferts par région privilégiant les variables de peuplement qui sont les plus faciles à projeter à long terme. Une relation de ce type entre dynamiques de peuplement et transferts officiels nets permet d'asseoir la projection des transferts sur un minimum de raisonnement. On peut par exemple partir de l'objectif que, en dehors d'autres affectations plus ou moins conjoncturelles, telles que la gestion des risques liés aux chocs extérieurs, les transferts contribuent, sur la longue durée, à l'équivalent de x % des dépenses d'investissements publics de peuplement, avec x % de l'ordre du cinquième ou du tiers.

Puisque le besoin de transfert des pays peuplés vers les pays en voie de peuplement est structurel et ne disparaîtra pas avant la fin de la transition démographique, soit pas avant trois décennies, le plus logique est évidemment de considérer ces transferts comme définitifs. Toute tentative d'instaurer des modalités de remboursement ne peut que compliquer inutilement les choses et entraîner périodiquement des reports et annulations de dettes dont on voit bien aujourd'hui les effets pervers (Stiglitz, J.[2002]. Observons toutefois que des dons aux Etats n'impliquent pas des dons aux collectivités en charge des investissements et de leur gestion car ce serait exonérer ces collectivités de leur responsabilité de mobilisation de ressources et préparer, de ce fait, des lendemains difficiles. Mais les modalités de mise à disposition de ces transferts aux collectivités locales devraient s'inscrire dans une stratégie visant à construire la capacité de mobilisation parallèlement à la mise en œuvre des investissements nouveaux.

L'affirmation d'une telle « loi » d'évolution des transferts en fonction des besoins liés au peuplement symbolise une stratégie qui est autrement plus facile à expliquer aux parlements des pays riches que celle qui consiste à leur demander la charité de 0.7 % de leur PIB. Une telle loi permet d'échapper aux considérations habituelles sur la fatigue de l'aide, puisque la communauté internationale n'a pas le droit de baisser les bras avant la fin du processus de peuplement, et elle a aussi le mérite de rappeler l'importance des infrastructures (dans

développement durable, il y a « dur »). Dans cette optique, la question de la dette liée à ce transfert net pour l'investissement de peuplement ne se pose évidemment pas.

## **6.2 Assurer la stabilité et la pérennité des transferts de « peuplement ».**

L'expérience montre que le recours aux "dons" volontaires des pays riches n'est pas une solution suffisante ni satisfaisante : les budgets d'aide publique bilatérale et les contributions nationales aux fonds multilatéraux tels que l'IDA sont toujours suspendus au bon vouloir des ministères des finances et des parlements nationaux et donnent lieu à des surenchères de conditionnalités et à des effets de mode préjudiciables.

A côté et en complément de l'aide publique au développement classique, qui sera toujours de nature compassionnelle (l'aide charité), conjoncturelle (aide humanitaire, lutte contre les catastrophes), géostratégique (l'aide destinée à conquérir des marchés, à conforter des zones d'influence, à maintenir l'ordre), et par conséquent aléatoire, il est donc souhaitable de mettre en place des mécanismes de transferts publics automatiques et pérennes destinés à contribuer au financement des investissements de peuplement.

Dans cette perspective, et compte tenu des obstacles de toute nature à la mise en place de nouvelles taxes internationales comme les taxes sur les émissions de CO<sub>2</sub> ou la taxe Tobin, il est tentant de faire appel à un mécanisme relativement automatique et « indolore » comme la création régulière de monnaie centrale par le Fonds Monétaire International. L'affectation – directement ou via les états membres- de DTS aux institutions internationales et aux OIG leur permettrait de bâtir, en accord avec les pays et les régions concernés, des programmes indicatifs à long terme d'investissements structurants et de contribuer à leur mise en œuvre au rythme imposé par la démographie en apportant régulièrement le sou qui manque pour faire le Franc. Les aléas de l'APD classique, soumise à la conjoncture et au bon vouloir des états, seraient ainsi plus faciles à supporter.

## **6.3 Mieux coopérer avec les villes.**

Il faut prendre au sérieux l'initiative Cities Alliance lancée conjointement par la Banque Mondiale et par le Centre des Nations Unies pour l'Habitat et l'Environnement, relancer l'assistance technique en direction des communes urbaines, et participer ainsi à l'effort de remise à l'échelle non seulement des dépenses d'investissement de peuplement et d'urbanisation, mais aussi des institutions qui en ont la responsabilité, à commencer par les collectivités décentralisées. Il faut en conséquence accroître l'effort de recherche au service du développement, notamment dans les disciplines de l'équipement, réhabiliter les métiers de l'assistance technique et susciter des vocations en valorisant mieux les carrières internationales.

## **6.4 Prévenir les conflits en tenant compte des impératifs du peuplement.**

La multiplication des conflits locaux et sous-régionaux résulte en partie de notre incapacité à gérer le peuplement. Exemples : les pays des grands Lacs, la corne de l'Afrique. 300 millions de personnes, soit 10 % de la population des régions en développement vivent en zones de conflit et 30 millions de personnes sont réfugiées (Lacour, V. [2003]). Outre ces conflits officiellement déclarés, de nombreux pays vivent dans l'instabilité chronique : exemple du Vietnam (Cour, J.M. [2001]).

## **6.5 Dans la gestion des sorties de crise, prendre en compte les problèmes structurels.**

Faciliter l'émergence d'un consensus sur une vision sous-régionale : exemple du Rwanda et du Burundi. Reconnaître que, une fois la paix rétablie, la majeure partie des réfugiés peut ne pas souhaiter retourner dans sa zone d'origine, surtout s'il s'agit d'une zone rurale à faible potentiel et à faible insertion dans l'économie de marché. Faciliter (ne jamais freiner) la mobilité géographique et sociale au sein des zones affectées de conflits. Etablir à cet égard une « charte de bonne conduite » des partenaires extérieurs. Et lier la reconstruction au renforcement des institutions locales et appuyer le développement local (Dahou, K. [2004]).

### **Annexe 1**

#### **Accumulation de capital résidentiel privé et public dans les villes et contribution des transferts aux investissements de peuplement**

Les données indicatives ci-après sont dérivées des études d'une douzaine de villes moyennes, capitales régionales des pays d'Afrique de l'ouest réalisées dans le cadre du programme Ecoloc (Arnaud, M., Bosssard, L. Cour, J.M., Yatta, F.P. [2001]). Ces études font à la fois appel à des données d'enquêtes et à un modèle démo-économique et spatial permettant de tenir compte des comportements des diverses catégories de population identifiées dans les matrices de peuplement par strate (primaire, informelle, moderne) et par milieu (capitale, autres villes, milieu rural).

Une ville type de 100 000 habitants de la zone côtière du golfe du Bénin 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 de l'ordre de 80 milliards de FCFA, soit l'équivalent de 1.6 année de son PLB. Ce capital comprend 60 milliards de FCFA de capital privé et 20 milliards de FCFA de capital public, dont environ 60 % d'investissements de fonction locale ou IFL (voirie, assainissement, eau, énergie, équipements primaires,..), et le reste d'investissements de fonction régionale (hôpital,..) ou nationale (marché de gros d'intérêt national, université,..). De la zone côtière vers l'intérieur, le PLB décroît de moitié et l'accumulation de capital décroît d'un quart à un tiers.

Si le taux de croissance de la population et du PLB de cette ville de la zone côtière est de 5 % par an, elle devrait, au total (privé et public), investir quelque 10 milliards de FCFA par an, dont environ la moitié pour assurer sa croissance et le solde pour renouveler et transformer le stock de capital existant, sans compter l'entretien courant. Son taux d'investissement résidentiel propre (investissement sur PLB) devrait donc être de l'ordre de 20 % (hors investissements dits directement productifs). L'investissement public total devrait être de l'ordre de 2.5 milliards par an pour suivre les besoins. Hors investissements de fonction régionale ou nationale, l'investissement public de fonction locale devrait être de l'ordre de 1.5 milliard par an dont 0.7 milliard pour assurer la croissance urbaine et 0.8 milliard pour renouveler et remettre aux normes les équipements existants, soit au total l'équivalent de 3 % du PLB. L'investissement public total devrait donc atteindre quelque 25 000 FCFA par habitant et par an, dont environ 15 000 FCFA par habitant et par an pour l'investissement public de fonction locale, toujours hors

entretien courant. Si, au lieu de rester constant, le PLB par habitant de la ville croît de 1 % par an, les ratios ci-dessus doivent être majorés d'environ un sixième.

Dans la pratique, rares sont les villes (en dehors des capitales régionales) et les époques (en dehors des années 1960) où ces ratios d'investissements publics sont atteints. Par contre, les investissements privés réels (en grande partie informels) se rapprochent des chiffres ci-dessus.

Les tableaux de l'annexe 2 extraits de la maquette démo-économique construite dans le cadre de la Revue du secteur urbain du Cameroun illustrent plus concrètement la méthodologie suivie pour l'évaluation des investissements de peuplement dans les divers milieux (capitales économique et politique, autres villes, milieu rural) et pour estimer et projeter la contribution des transferts (APD) au financement de ces investissements.

## Annexe 2

### Un exemple d'application du modèle démo-économique au calcul des investissements de peuplement et au dimensionnement des transferts : le cas du Cameroun

*Le texte ci-après est extrait de l'analyse démoéconomique des besoins de dépenses publiques d'urbanisation réalisée dans le cadre de la Revue du Secteur Urbain du Cameroun, prélude à la relance des interventions de la Banque Mondiale dans le secteur urbain de ce pays, après plus d'une décennie d'interruption.*

Les besoins d'investissements privés et publics résultant du processus de peuplement et leur localisation sont aisément prévisibles. Les relations entre peuplement et besoins d'investissements résidentiels privés et publics, la croissance des stocks de capital résidentiel privé et public et les besoins d'entretien correspondants peuvent être aisément évalués avec l'aide du modèle démo-économique, et ce pour l'ensemble du milieu urbain et du milieu rural, ou pour telle ou telle ville. Il est aussi possible d'évaluer, au moins en ordre de grandeur, les conséquences du déficit d'investissements privés et publics de peuplement et du manque d'entretien du stock de capital public sur l'économie en général et sur la productivité et les revenus, et plus particulièrement ceux de l'économie populaire, qui est la plus dépendante de la qualité du cadre de vie. Il est encore aussi possible d'apprécier l'importance relative du complexe « construction » dans l'économie nationale ou locale. Enfin, il est possible et nécessaire de réfléchir au rôle futur de l'Aide extérieure en matière de financement des investissements de peuplement. C'est à ces divers points que cette section est consacrée.

#### Le contexte démo-économique tendances passées et images à moyen et long terme

Il est résumé dans les deux tableaux ci-après

### Population

Population en milliers d'habitants

Année	Douala	Yaoundé	Autres villes	Milieu urbain	Milieu rural	Cameroun	Niveau d'urbanisation
1975	391	267	1109	1766	5472	7238	24%
1990	920	753	2865	4537	6924	11461	40%
2002	1591	1367	4971	7929	8336	16265	49%
2012 u=57 %	2284	2012	7389	11685	8815	20500	57%
2020 u=65 %	3111	2795	9693	15600	8400	24000	65%
Taux de croissance 1975 - 1990	5.9%	7.2%	6.5%	6.5%	1.6%	3.1%	
Taux de croissance 1990 - 2002	4.7%	5.1%	4.7%	4.8%	1.6%	3.0%	
Taux de croissance 2002 - 2012	3.7%	3.9%	4.0%	4.0%	0.6%	2.3%	
Taux de croissance 2012 - 2020	3.9%	4.2%	3.5%	3.7%	-0.6%	2.0%	
Taux de croissance 2002 - 2020	3.8%	4.1%	3.8%	3.8%	0.0%	2.2%	

## Produit Local Brut et productivité

Valeurs en Milliards de FCFA Année de référence 2002 et Valeurs par habitant en milliers de FCFA

Année	Douala	Yaoundé	Autres villes	Milieu urbain	Milieu rural	Cameroun
<b>PLB</b>						
1990	1403	836	1301	3540	1398	4938
2002	1857	1169	2118	5144	1962	7105
2012 u=57 %	3500	2568	4841	10908	3342	14250
2020 u=65 %	5918	4487	8153	18558	4617	23175
<b>Productivité</b>						
1990	1526	1110	454	780	202	431
2002	1167	855	426	649	235	437
2012 u=57 %	1533	1276	1103	934	379	695
2020 u=65 %	1902	1605	841	1190	550	966

### La situation actuelle des investissements résidentiels privés et publics

Le flux annuel d'investissement résidentiel privé et public total est sans doute de l'ordre de 500 milliards de FCFA soit l'équivalent de 7 % du PIB soit moins de la moitié de ce qu'il pourrait être si le Cameroun n'avait pas connu près de deux décennies de négligence urbaine. Le flux total d'investissements résidentiels est sans doute de l'ordre de 9 % seulement du PIB urbain, ce qui, pour un pays en voie de peuplement et d'urbanisation, est manifestement et déplorablement insuffisant.

Sur ces totaux, le flux d'investissements publics ainsi calculé par le modèle serait de l'ordre de 60 milliards par an pour les IFC et de 45 milliards pour les IFL au sens large, dont 16 milliards par an à Douala et 11 milliards à Yaoundé. Si modestes soient-ils, ces montants calculés à l'aide du modèle semblent en fait très supérieurs aux évaluations qui ressortent des analyses des comptes des principales institutions effectuées par ailleurs, mais qui ne peuvent évidemment pas prétendre à l'exhaustivité.

### Investissement résidentiel en 2002

Valeurs en Milliards de FCFA Année de référence 2002 et Valeurs par habitant en milliers de FCFA

2002	Douala	Yaoundé	Autres villes	Milieu urbain	Milieu rural	Cameroun
<b>Secteur privé</b>						
Expansion du parc de logements	102	74	93	269	14	283
Renouvellement du parc de logements	66	44	50	160	34	194
Investissement résidentiel privé total	168	118	143	429	47	477
Investissement résidentiel public de fonction nationale et locale	21	15	18	54	6	60
Investissement public de fonction locale (IFL)	16	11	13	40	4	45
<b>Total investissements résidentiels</b>	184	129	157	470	52	521
Investissements résidentiels en % du PLB	9,9%	11,0%	7,4%	9,1%	2,6%	7,3%
Transferts en capital officiels nets						329
<b>Stock de capital résidentiel par habitant</b>						
Stock résidentiel privé	1447	1122	368	714	160	430
Stock de capital public de fonction nationale et locale	181	140	46	89	20	54
Stock de capital public de fonction locale	136	105	34	67	15	40
<b>Stock de capital résidentiel total</b>						
Stock résidentiel privé	2302	1533	1829	5663	1331	6994
Stock de capital public de fonction nationale et locale (KFNL)	288	192	229	708	166	874
Stock de capital public de fonction locale (KFL)	216	144	171	531	125	656
Coût d'entretien du capital public de fonction locale	11	7	9	27	6	33
Coût d'entretien du KFL en % du PLB	0,6%	0,6%	0,4%	0,5%	0,3%	0,5%

Quant au stock total d'investissements résidentiels privés qui a été accumulé au fil du temps, il est sans doute inférieur à 7 000 milliards, soit l'équivalent de 1 fois le PIB, dont 5 600 milliards en milieu urbain. Ce capital résidentiel, qui est en vérité la première forme d'accumulation de capital dans l'économie populaire, est le support même de l'économie locale. On le considère généralement à tort comme « non directement productif ». Le « coefficient de capital résidentiel » de l'économie camerounaise, ou rapport entre le capital résidentiel privé et le PIB, serait ainsi aujourd'hui de l'ordre de 1.0 contre 1.6 dans la variante reposant sur l'hypothèse où les contraintes qui pèsent sur l'investissement résidentiel privé (manque d'infrastructures, insécurité foncière) seraient levées.

Le stock d'investissements publics de peuplement qui a pu être accumulé au fil du temps, et qui est en partie inadapté aux besoins et en mauvais état, est sans doute inférieur à 900 milliards, soit moins du tiers de ce que l'on peut considérer comme souhaitable compte tenu des besoins et des potentialités de l'économie camerounaise.

Quant à la dépense d'entretien effective des IFL urbains et ruraux, elle est très certainement inférieure aux quelque 30 milliards qui figurent dans ce tableau. Le pays consacre sûrement beaucoup moins de 0.5 % de son PIB à l'entretien de ses infrastructures.

Entre 1990 et 2002, du fait de la croissance démographique et de la reprise de la croissance économique, le flux annuel d'investissement résidentiel tant privé que public aurait dû croître de 20 %, et les dépenses d'entretien des capital public de fonction locale auraient dû augmenter de 70 %, même sans rien changer aux habitudes de sous investissement résidentiel du privé et du public. Il serait intéressant de faire le point sur cette question, en exploitant les données des budgets de dépense de l'Etat et des collectivités locales

### **Les images du futur**

L'évolution future de tous les agrégats et ratios décrits précédemment est indiquée dans les deux tableaux ci-après qui reposent sur l'hypothèse d'un retour progressif à la normale en matière d'investissements de peuplement d'ici 2020.

Dans ce scénario, la croissance urbaine, bien que soutenue, est en décélération structurelle par rapport aux décennies antérieures. Le besoin d'investissement résidentiel d'accueil des nouveaux habitants et de réhabilitation du patrimoine représente donc un effort relatif certes croissant mais aisément supportable, de 7% du PIB en 2002 à 11 % du PIB en 2012 et à 15 % du PIB en 2020. Avec l'élévation du niveau de vie, le stock de capital résidentiel privé augmenterait mécaniquement de 1 fois le PIB en 2002 à 1.3 fois le PIB en 2012 et à 1.7 fois me PIB en 2020.

Le stock total d'Investissements publics de fonction locale (IFL) devrait passer de à 660 à 7200 milliards FCFA par plus de dix en deux décennies. Entre 2002 et 2012, les seuls IFL urbains devraient croître de 530 à 2050 milliards. Il faudrait donc accroître le capital d'IFL urbains de quelque 150 milliards par an.

Quant aux besoins de dépense d'entretien de ces IFL urbains, qui sont normalement à la charge des collectivités locales, elles devraient aussi quadrupler de quelque 27 à 100 milliards FCFA par an entre 2002 et 2012 dont environ 40 et 30 milliards par an pour les communautés urbaines de Douala et de Yaoundé, soit l'équivalent de 1 % % de leurs Produits Locaux Bruts (PLB) respectifs. A plus long terme, ce ratio devrait approcher des 2 %. On peut mesurer l'effort

nécessaire en rappelant que les budgets totaux de ces deux communautés urbaines (y compris les budgets annexes) sont aujourd'hui de l'ordre de 0.5 % de leur PLB !

Le stock d'investissements publics de fonction locale urbains devrait à long terme être de l'ordre de 6 000 milliards, soit l'équivalent d'un quart du PIB total et d'un tiers du PLB urbain. Les collectivités locales portent ainsi une lourde responsabilité. L'avenir de l'économie nationale dépendra largement de la capacité des collectivités locales à faire face à cette responsabilité, et la première de ces responsabilités est évidemment de bien gérer le capital public existant, ce qui nécessite au moins un triplement des budgets municipaux et des prélèvements sur l'économie locale.

## Investissement résidentiel à Douala

Valeurs en Milliards de FCFA Année de référence 2002

Année	1990	2002	2012 u=57 %	2020 u=65 %
<i>Population en milliers d'habitants</i>	920	1591	2284	3111
<i>Produit Local Brut</i>	1403	1857	3500	5918
<b>Secteur privé</b>				
Expansion du parc de logements	105	102	269	507
Renouvellement du parc de logements	60	66	166	388
Investissement résidentiel privé total	166	168	435	895
Investissement résidentiel public de fonction nationale et locale	21	21	76	224
Investissement public de fonction locale (IFL)	16	16	57	168
<b>Total investissements résidentiels</b>	181	184	492	1062
<b>Investissements résidentiels en % du PLB</b>	13%	10%	14%	18%

## Stock de capital résidentiel et besoins de dépenses d'entretien du capital public de Douala

Valeurs en Milliards de FCFA Année de référence 2002 et Valeurs par habitant en milliers de FCFA

Année	1990	2002	2012 u=57 %	2020 u=65 %
<i>Stock de capital résidentiel par habitant</i>				
<i>Stock résidentiel privé</i>	1565	1447	2441	3505
<i>Stock de capital public de fonction nationale et locale</i>	196	181	427	876
<i>Stock de capital public de fonction locale</i>	147	136	320	657
<b>Stock de capital résidentiel total</b>				
Stock résidentiel privé	1440	2302	5574	10906
Stock de capital public de fonction nationale et locale (KFNL)	180	288	975	2727
Stock de capital public de fonction locale (KFL)	135	216	732	2045
<i>Coût d'entretien du capital public de fonction locale</i>	7	11	37	102
<i>Coût d'entretien du KFL en % du PLB</i>	0.5%	0.6%	1.0%	1.7%

## Investissement résidentiel en Milieu urbain

Valeurs en Milliards de FCFA Année de référence 2002

Année	1990	2002	2012 u=57 %	2020 u=65 %
<i>Population en milliers d'habitants</i>	4537	7929	11685	15600
<i>Produit Local Brut</i>	3540	5144	10908	18558
<b>Secteur privé</b>				
Expansion du parc de logements	262	269	770	1500
Renouvellement du parc de logements	132	160	458	1133
Investissement résidentiel privé total	394	429	1229	2633
Investissement résidentiel public de fonction nationale et locale	49	54	215	658
Investissement public de fonction locale (IFL)	37	40	161	494
<b>Total investissements résidentiels</b>	431	470	1390	3127
<b>Investissements résidentiels en % du PLB</b>	12%	9%	13%	17%

## Stock de capital résidentiel et besoins de dépenses d'entretien du capital public du milieu urbain

Valeurs en Milliards de FCFA Année de référence 2002 et Valeurs par habitant en milliers de FCFA

Année	1990	2002	2012 u=57 %	2020 u=65 %
<i>Stock de capital résidentiel par habitant</i>				
<i>Stock résidentiel privé</i>	715	714	1338	2043
<i>Stock de capital public de fonction nationale et locale</i>	89	89	234	511
<i>Stock de capital public de fonction locale</i>	67	67	176	383
<b>Stock de capital résidentiel total</b>			0	
Stock résidentiel privé	3245	5663	15636	31873
Stock de capital public de fonction nationale et locale (KFNL)	406	708	2736	7968
Stock de capital public de fonction locale (KFL)	304	531	2052	5976
<i>Coût d'entretien du capital public de fonction locale</i>	15	27	103	299
<i>Coût d'entretien du KFL en % du PLB</i>	0.4%	0.5%	0.9%	1.6%

### Contribution du complexe résidentiel à l'économie locale : quand le bâtiment va, tout va. Sinon..

En milieu urbain, le complexe d'activités liées à la fonction « accueillir et héberger les hommes et les activités » est le deuxième en importance après le complexe lié à la fonction « se nourrir ». Le besoin d'investissement résidentiel privé est le principal moteur de l'épargne privée, et le besoin d'investissement public de fonction locale et les charges récurrentes correspondantes sont le principal moteur de la mobilisation des ressources locales.

Les dépenses d'investissement et de fonctionnement ont pour contrepartie des activités dans le secteur du bâtiment et des travaux publics ainsi que dans les services privés (location, ..) et les services publics marchands et non marchands.

Le modèle distingue en fait trois strates (primaire, informelle et moderne) dans chaque milieu, auxquelles sont associées des productivités, des revenus et des besoins d'investissements résidentiels différents.

Les tableaux ci-après montrent le détail des calculs des investissements résidentiels privés de chaque strate, des investissements publics de fonction locale et des dépenses de fonctionnement

correspondantes dans le cas de la ville de Douala pour l'année 2002. Les paramètres permettant de déterminer les dépenses d'investissement de chaque strate de population et des autres institutions sont rappelés dans la partie supérieure du tableau.

L'analyse des répercussions sur l'activité de la branche bâtiment et travaux publics, également incluse dans le modèle, n'est pas reprise ici.

Le modèle démo-économique constitue ainsi un bon outil pédagogique d'analyse des dépenses et des revenus directs et indirects engendrés par le peuplement pour chacune des strates de population et pour les administrations locales, et permet de se faire une idée de l'importance relative du complexe résidentiel dans l'économie nationale et dans l'économie locale.

Le flux annuel d'investissements résidentiels privés et publics de fonction locale et régionale, qui commande le niveau d'activité des entreprises du secteur de la construction et des travaux publics et des métiers indirects et induits, n'est que de 190 milliards de FCFA alors qu'il pourrait être de l'ordre de 440 milliards, soit 2.4 fois plus élevé.

Le capital résidentiel des ménages de Douala, qui conditionne dans une large mesure le niveau de vie des ménages et la productivité de l'économie populaire, n'est sans doute que de l'ordre de 2300 milliards soit 1.2 fois le PLB, alors qu'il pourrait atteindre 3800 milliards soit 1.8 fois le PLB.

Le stock de capital public de fonction nationale et locale, estimé à quelque 290 milliards, pourrait dépasser le triple de ce montant.

Le coût de l'entretien courant de ce stock de capital public, soit 14 milliards de FCFA, aurait dû représenter quelque 3 % des dépenses courantes totales de toutes les administrations résidentes. L'activité induite par les dépenses d'entretien du capital public, qui profitent par nature aux PME et aux micro-entreprises, est plus de trois fois plus faible qu'elle ne devrait. Même triplée par rapport au niveau actuel calculé par le modèle, la dépense d'entretien des IFL locaux devrait pouvoir être intégralement financée par un prélèvement annuel de 1 % sur le patrimoine résidentiel privé et constituer ainsi l'un des moteurs de l'économie locale.

Quant au « service logement », qui comprend les loyers (y compris les loyers imputés du propriétaire occupant) et les « utilités », il représenterait quelque 300 milliards de FCFA, soit l'équivalent de 16 % du PLB de Douala : malgré la négligence urbaine actuelle, cette branche d'activités devrait ainsi être l'une des plus importantes de l'économie locale.

## Investissements résidentiels, dépenses locatives et économie locale : le cas de Douala en 2002

Valeurs en Milliards de FCFA Année de référence 2002 et Valeurs par habitant en milliers de FCFA

Population en milliers d'habitants

Douala Année 2002	Population primaire	Population non	Population non	Total Douala	Ratios en % du PLB
<b>Paramètres de dimensionnement des dépenses de peuplement</b>					
<b>Ménages</b>					
Investissements par habitant supplémentaire / revenu moyen	1,00	1,25	2,25		
Taux de renouvellement du parc	0,02	0,02	0,02		
Coefficient d'expansion du parc	0,50	0,50	1,00		
Coefficient d'obsolescence du parc de logements:	0,80	0,80	0,80		
Location et charges locatives en % du revenu	8%	9%	10%		
<b>Toutes administrations</b>					
Ratio IFL / investissement privé				0,13	
Coût de la maintenance en % de la valeur du stock d'IPP				5%	
Location et charges locatives				10%	
<b>Total investissements résidentiels</b>					
Population	16	1102	472	1591	
Taux de croissance 1990 - 2002	0,1%	5,1%	3,9%	4,7%	
Nombre de nouveaux habitants par an	0	56	18	75	
<b>Dépenses totales des institutions et PLB</b>					
Dépense par habitant (en FCFA)	364	562	1996	986	
Dépense totale ménages (en Milliards de FCFA)	6	620	943	1569	
Dépense totale des administrations (en Milliards de FCFA)				542	
Produit Local Brut				1857	
<b>Total investissements résidentiels</b>					
Expansion du parc de logements	0	19	83	102	
Renouvellement du parc de logements	0	15	51	66	
Investissement résidentiel privé total	0	34	134	168	9,1%
Investissement résidentiel public de fonction nationale et locale				21	1,1%
Total investissements résidentiels				189	10,2%
<b>Stock de capital résidentiel total</b>					
Stock de capital résidentiel par habitant	291	544	3593	1447	
Stock résidentiel privé	5	599	1698	2302	124,0%
Stock de capital public de fonction nationale et locale (KFNL)				288	15,5%
<b>Location et charges locatives</b>					
Ménages	0	54	94	149	
Toutes administrations				42	
Entreprises				114	
Loyers totaux				305	16,4%
Coût d'entretien du capital public de fonction locale				14	0,8%

### La contribution de l'aide publique au développement au financement des investissements publics de peuplement

Le tableau ci-après extrait du modèle démo-économique est construit en considérant que la première raison d'être de ce que l'on appelle l'aide publique au développement est de contribuer aux dépenses résultant de l'installation des populations, dans un monde globalisé où tout circule librement sauf les hommes. Dans cette logique, la projection à long terme du montant des transferts nets que le Cameroun devrait recevoir du reste du monde repose sur l'objectif que ces transferts contribuent chaque année à l'équivalent de x % des dépenses d'investissements publics de peuplement.

## Contribution de l'APD et des prêts officiels nets aux investissements de peuplement

Valeurs en Milliards de FCFA Année de référence 2002

Hypothèse 1 : La fraction de l'APD et des prêts officiels nets en capital qui est consacrée aux IFL publics de peuplement est de : **30%**

Hypothèse 2 : pour la projection de l'APD future, les diverses strates de population sont pondérées selon les coefficients du tableau

Hypothèse 3 : en 2020 , les transferts par habitant pondéré augmenteront par rapport à 2002 de : **20%**

**Conclusion : en 2020 , l'APD et les Prêts publics en capital contribueront aux IFL publics de peuplement à concurrence de : **27%****

<b>Cameroun</b>	1990	2002	2020 u=65 %
	Valeurs en Milliards de FCFA Année de référence 2002		
Total des transferts publics en capital nets			
Transferts en capital officiels nets	227	329	
Capitaux publics à moyen et LT	0	0	
Total des transferts publics en capital nets	227	329	
	Valeurs par habitant en milliers de FCFA		
<b>Pondération appliquée aux diverses catégories de population pour le calcul de l'APD</b>			
Habitant rural	10	9	11
Habitant urbain	30	27	33
Nouvel habitant rural	30	27	33
Nouvel habitant urbain	98	91	109
Immigrant net	295	272	326
	Valeurs en Milliards de FCFA		
Total des transferts publics en capital nets	227	329	666
Dont transferts officiels nets consacrés aux investissements publics de peuplement :	68	99	200
Besoins d'IFL publics de peuplement donnés par le modèle démo-économique :	53	60	748
Contribution des transferts aux besoins d'IFL en % :	128%	166%	27%

### Ebauche de conclusion

Le futur programme d'appui au développement des villes moyennes du Cameroun et de leur hinterland doit apporter des éléments de réponse aux enjeux stratégiques que la maquette démo-économique présentée précédemment a mis en évidence.

Afin d'atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté que le gouvernement camerounais et ses partenaires se sont fixés, le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) table sur un taux moyen de croissance du PIB de l'ordre de 7 % par an pendant les quinze prochaines années.

Bien qu'il n'en soit question ni dans le document lui même ni dans le modèle macro-économique sur lequel s'appuie ce DSRP, une telle croissance économique implique nécessairement un rythme d'urbanisation soutenu. En 2020, deux camerounais sur trois devront pouvoir vivre, consommer, investir, innover et travailler efficacement en milieu urbain. Les villes seront alors responsables de 80 % du PIB total du pays, dont 45 % pour Douala et Yaoundé, 20 % pour une douzaine de grandes villes de plus de 200 000 habitants, et 15 % pour quelque 200 villes petites et moyennes.

Même avec des taux de croissance du PIB de l'ordre de 7 % par an sur la longue durée, il est probable que le secteur moderne ne pourra accueillir et procurer des revenus qu'à un camerounais sur cinq en 2020. La grande majorité appartiendra donc encore à l'économie populaire, primaire et informelle. Il faut donc être attentif aux perspectives de développement de cette économie populaire.

Concernant tout d'abord le secteur primaire, il est bien clair que la poursuite du processus d'urbanisation est la première condition, sine qua non, de la croissance soutenable de la productivité primaires et des revenus de la population rurale.

Si l'urbanisation permet la croissance du marché intérieur des produits primaires, encore faut-il que ce marché soit accessible aux producteurs ruraux. Les flux d'échange entre chaque ville et leur hinterland devraient en moyenne être multipliés par huit d'ici 2020, ce qui implique que le débit des divers réseaux de transport et de commerce reliant les villes à leur hinterland et aux autres villes doit pouvoir suivre au même rythme.

La seconde composante de l'économie populaire est ce qu'il est convenu d'appeler le secteur informel. Ce « secteur », qui restera le principal secteur d'accueil des migrants, devra rester attractif, faute de quoi le processus d'urbanisation s'arrêterait. Le rythme de croissance de la productivité informelle, qui a sans doute été négatif au cours de la dernière décennie à la fois du fait de la crise économique et de la dégradation du cadre de vie et du stock d'infrastructures, devrait à l'avenir avoisiner les 4 % par an.

L'économie populaire urbaine, qui est constituée du secteur informel et du secteur primaire urbain, devrait encore contribuer à 36 % du PIB urbain total en 2020. L'un des grands défis posés à la gestion urbaine est bien de trouver les moyens de redynamiser l'économie populaire.

Comment y parvenir ? La réponse passe d'abord par une meilleure compréhension de son mode de fonctionnement. Le cadre conceptuel démo-économique et spatial présenté précédemment et les exercices Ecoloc qui pourraient être entrepris dans le cadre du prochain programme de développement urbain peuvent y contribuer.

Ceci étant admis, les conditions nécessaires à la redynamisation de l'économie populaire urbaine sont, dans l'ordre, la reconstruction d'un décor physique propice (investissements publics de fonction locale), la décentralisation effective permettant la mobilisation des ressources locales, la forte croissance (multiplication par dix ?) de la dépense publique locale, qui est l'un des moteurs de cette économie populaire, et bien évidemment le renforcement de la gouvernance locale. Cette gouvernance locale doit être entendue à l'échelle des villes proprement dites, mais aussi des zones urbano-centrées formées par les villes et leur hinterland rural.

La reconstruction d'un décor physique propice au développement local passe d'abord par l'entretien du patrimoine public. Cet entretien n'est aujourd'hui assuré qu'à concurrence de moins d'un dixième des besoins. Les effets directs et induits de cette négligence sont considérables, tant sur la pauvreté (accès aux services de base à la population) que sur la productivité des entreprises, sur l'économie locale (l'effet keynésien de la dépense publique locale sur l'économie locale est perdu) et sur le comportement des ménages : pourquoi embellir son habitat et respecter l'environnement si le secteur public ne montre pas l'exemple ?

Une des toutes premières priorités de l'action publique doit donc être la réintroduction du culte de l'entretien, et, pour cela, tous les moyens sont bons, à commencer par la mise à disposition de tous les acteurs d'une information adéquate.

S'il est nécessaire d'amorcer la pompe en commençant par dépenser avant de prélever sur les usagers, il faut très vite se fixer comme règle que l'entretien du patrimoine public des collectivités locales est une dépense obligatoire, et que la totalité du coût de cet entretien doit être financé par des prélèvements opérés par les collectivités locales sur leur propre économie. Cet objectif peut être atteint en instaurant un prélèvement annuel de 1 % sur le patrimoine résidentiel privé. Il faut pour cela entreprendre un gros effort de pédagogie de la dépense publique tant auprès des collectivités locales que de leurs tutelles, mais aussi des partenaires extérieurs, qui n'ont pas toujours une juste appréciation du rôle économique des villes et du fonctionnement des économies urbaines.

Les « objectifs » inscrits dans l'image à long terme du Cameroun assortie d'un niveau d'urbanisation de 65 % en 2020 et d'un rattrapage progressif en matière d'investissements de peuplement et d'entretien du patrimoine sont-ils réalistes ? Que penser en particulier des flux d'investissements résidentiels privés et publics évoqués dans la section précédente ? la réponse à cette question ne peut être dissociée de celles que l'on peut se poser à la lecture des objectifs fixés dans le DSRP. Si ce document constitue bien le cadre stratégique auquel tous les acteurs doivent adhérer, alors, il faut en tirer les conséquences matière d'ajustement structurel des comportements de tous les opérateurs urbains.

Sur quelles ressources pourront être financées les dépenses d'investissement public de fonction locale et d'entretien du capital public ? La dernière section évoque le rôle possible de l'aide extérieure dans ce domaine. L'effort à consentir semble tout à fait compatible avec les moyens que les bailleurs de fonds envisagent de mettre à la disposition du Cameroun, et notamment dans le cadre de l'initiative PPTE. Mais cette aide extérieure ne peut apporter que « le sou qui manque pour faire un franc » : rien ne sera possible sans un très gros effort de mobilisation des ressources locales dont tous les rapports soulignent l'extraordinaire faiblesse actuelle.

Dans quelle mesure et sous quelles conditions le secteur primaire de chacune de ces zones peut-il effectivement tirer parti de l'expansion du marché local et national qui résulte de l'urbanisation, et, dans la foulée, accroître ses exportations sur les marchés de la sous région et du reste du monde ? Quelles nouvelles dynamiques ville-hinterland doivent se développer et que faire pour les favoriser ? C'est là des questions auxquelles le programme Ecoloc devrait rapidement apporter des éléments de réponse.

### **Annexe 3**

#### **Argumentaire en faveur du financement de l'investissement communal par emprunt dans les pays francophones d'Afrique et à Madagascar**

**Source : Michel Arnaud, 2005**

#### **L'aide publique française aux PMA est actuellement apportée sous forme de dons**

En réponse à la crise de la dette publique dans les pays en développement, la France a décidé de poursuivre son aide publique aux pays les moins avancés (PMA) exclusivement sous forme de dons. Cette décision s'applique à la quasi totalité des pays africains francophones et à Madagascar. Elle est entièrement justifiée, sauf à envisager des remises de dettes périodiques aussi coûteuses et plus pénibles.

Tous les bailleurs n'ont pourtant pas adopté cette position et l'aide de la Banque Mondiale, en particulier (l'IDA), continue d'être apportée sous forme de prêts, à des conditions, il est vrai, très concessionnelles (crédits IDA, 50 ans et dix ans de différé).

#### **La France s'est fortement impliquée dans le processus de décentralisation en Afrique**

Le processus de décentralisation en cours dans ces pays, où les pouvoirs centraux avaient, sauf exception, éliminé toute autonomie locale, pose le problème en termes nouveaux. Le financement des investissements urbains devient, à mesure que ce processus avance, l'affaire des collectivités locales. La Banque Mondiale hésite à financer directement des collectivités dont la fiabilité lui paraît incertaine : d'une part, elle n'apporte pas de soutien direct à la décentralisation mais, d'autre part, elle appuie le renforcement des ressources locales et s'efforce de mettre en place des systèmes de prêts nationaux (au Sénégal, en Côte d'Ivoire).

A l'inverse, la Coopération française s'est délibérément impliquée dans l'appui à la décentralisation - le ministère au plan institutionnel, l'AFD au plan du financement de projets communaux, la coopération décentralisée au plan de la formation des élus et à la gestion locale. Continuant à apporter son appui financier sous forme de dons, elle n'a pas à se poser le problème de la fiabilité des bénéficiaires, ni même de l'identité de ceux-ci.

#### **La situation actuelle a de graves conséquences**

La situation actuelle en matière de financement des investissements urbains est globalement caractérisée par les interventions extérieures sous la forme de "projets", d'occurrence aléatoire, de durée limitée, à des conditions financières variées, au travers desquels ce sont largement les bailleurs de fonds qui décident, directement ou indirectement<sup>2</sup>, de l'objet des financements et qui choisissent les communes d'application :

- Les conditions de l'appropriation des investissements ainsi réalisés sont rarement réunies : confusion entre investissements relevant de l'Etat (ou d'une instance intermédiaire) et

---

<sup>2</sup> cas d'une ligne de crédit gérée par l'agence d'exécution.

investissements locaux (communaux), caractère formel de la contribution exigée des communes<sup>3</sup>, délégation de maîtrise d'ouvrage à une "Agence" imposée, sans mandat librement négocié, non-inscription du financement extérieur au budget communal et, comme conséquence ultime, absence de programmation réelle et de prévision des charges récurrentes,

La pratique du don exonère les nouvelles autorités locales de faire les efforts qui s'imposent pour mobiliser des ressources locales, ce qui va à l'encontre des efforts de coopération institutionnelle visant à renforcer les capacités des dites collectivités, cependant que l'imprécision quant à l'emprunteur des prêts extérieurs très concessionnels (en fait l'Etat) laisse espérer l'annulation future de la dette;

- L'accès à des dons (ou l'espoir de non-remboursement des prêts) pour financer l'investissement public occulte la nécessité de l'amortissement et, dans la foulée, celle de l'entretien, de sorte que les nouveaux investissements risquent de se dégrader aussi rapidement que ceux qui ont été réalisés par les Etats centraux, faisant perdre ainsi un argument fort en faveur de la décentralisation ;

Dès lors qu'un bailleur propose un don ou un "financement non-remboursable", il est inutile (voire déplacé) de discuter du bien-fondé ou de la priorité de l'investissement ... et d'en rendre compte aux citoyens, de faire appel à leur contribution, ce qui sape les progrès de la démocratie, maintient ou développe un comportement d'assistés et fait que les efforts pour aider les élus à gérer correctement leurs ressources sont "coups d'épée dans l'eau", contredits à chaque instant par des financements extérieurs politiquement indolores.

### **La pratique du don handicape la mobilisation des ressources indispensables**

Mais, plus que tout, le recours au don retarde l'accès des collectivités locales à l'autonomie, accuse leur dépendance à l'égard de l'Etat central et de l'aide extérieure et repousse *sine die* le développement d'une capacité d'endettement, pourtant incontournable et longue à mettre en place. La croissance urbaine en ASS s'est ralentie avec la "crise"<sup>4</sup> et il est encore trop tôt pour savoir si la reprise économique, un peu partout constatée, a l'effet inverse. Un arrêt durable du processus d'urbanisation - i.e. une croissance urbaine limitée au rythme de la croissance naturelle (2,5 à 3%) - traduirait une stagnation économique. Il faut donc considérer positivement, pour les 10 ou 15 ans à venir, une croissance urbaine moyenne de 1 à 2 points supérieure à la croissance naturelle (soit de 3,5 à 5% l'an).

Les coûts impliqués par la gestion d'une telle urbanisation sont élevés - même dans l'hypothèse où on écarte, à court terme, une amélioration de la situation urbaine actuelle.

Le niveau du capital public urbain a plutôt baissé au cours des 15 dernières années, en dépit d'interventions importantes des bailleurs de fonds: il n'est plus que de 100 à 200.000 FCFA/habitant<sup>5</sup> dans les grandes villes, selon les pays (et un peu inférieur dans les centres urbains secondaires). La réhabilitation d'équipements existants, mal entretenus, a en effet

---

3 parfois financée par un bailleur différent.

4 il faut entendre par là la conjugaison d'une dégradation des termes de l'échange, d'un surendettement destiné à compenser le manque à gagner et des mesures d'ajustement qui ont été requises pour assainir la situation

5 mesuré par la valeur de renouvellement des infrastructures et équipements existants, rapportée à la population urbaine.

consommé la plus grande part de l'aide extérieure au cours de la décennie passée. L'APD - *a fortiori* le volume des dons - ne pourra pas suivre, de toute évidence, la montée des besoins et la communauté financière internationale insiste à juste titre pour "privatiser" le financement de l'investissement public. Les collectivités locales francophones africaines et malgaches sont mal préparées à cette évolution.

### **La politique de dons aux collectivités locales n'est au demeurant pas justifiée**

Il n'y a en effet aucune raison que les villes, qui sont déjà créditées, dans ces pays, de 60% du PIB national, ne prennent pas une large part de l'endettement pour le développement.

La faiblesse des ressources actuelles ne saurait être un argument pour repousser *sine die* le recours à l'emprunt. Une telle attitude conduirait inévitablement à une incapacité financière durable de ces collectivités : le volume de l'investissement sur ressources extérieures non remboursables (par la collectivité locale) resterait aléatoire, ne permettant aucune programmation ; le service public lui-même serait aléatoire et, par suite, la collecte de l'impôt impopulaire. L'élu serait toujours jugé à sa capacité à "faire venir l'argent" plus qu'à gérer le budget de la collectivité au profit du développement urbain.

Or on sait maintenant, d'expérience, que les ressources des collectivités urbaines africaines peuvent être notablement accrues, sans que cela exige de modifier fondamentalement les bases de ces ressources - sinon en simplifiant leurs conditions de mise en oeuvre - ni d'accroître la pression fiscale (légale). Les travaux sur les "économies locales"<sup>6</sup> ont démontré que les économies urbaines africaines sont plus performantes que ce qu'indiquent les comptabilités nationales ou les budgets locaux et révélé que le prélèvement fiscal actuel ne dépasse pas 1% du PIB local - alors qu'il pourrait raisonnablement avoisiner 4 à 5% de celui-ci, quel que soit le niveau du PIB/hab.. Les expériences de RFU (Registre Foncier Urbain), de cadastre fiscal et d'adressage ont montré qu'il est assez facile et assez rapide d'aboutir à une évaluation plus juste et surtout plus large de la matière imposable et d'obtenir une multiplication par deux, sinon par trois, des recettes actuelles, avec des taux de recouvrement encore modestes (de l'ordre de 50%).

L'argument suivant lequel l'exemple donné par des Etats incapables d'honorer leur dette interdirait de lancer un système élargi de prêts aux collectivités urbaines doit également être écarté. Indépendamment du fait que les Etats sont appelés à normaliser leur gestion, les collectivités locales africaines et malgaches ne sont pas endettées, et pour cause. *Pour autant, il faut évidemment qu'un objectif majeur de la stratégie à mettre en oeuvre soit précisément d'écartier le surendettement et ses conséquences.*

### **Une stratégie s'impose à l'aide extérieure, à laquelle l'aide française doit contribuer**

Il n'est évidemment pas question de procéder, en matière de financement de l'investissement public dans ces pays, comme la France avait cru bon de faire pour le financement de l'habitat, entre 1950 et 1975, à savoir prêter à des organismes locaux (sociétés immobilières en l'occurrence) sans organiser, dans le même temps, la mobilisation de l'épargne locale et mettre

---

<sup>6</sup> du Programme ECOLOC du Club du Sahel, financé par différents bailleurs de fonds (Union Européenne, Coopération canadienne et française, Banque Mondiale, BAD.

en place des circuits financiers nationaux fiables - ce qui a été fait au Maroc. En tout état de cause, les collectivités locales d'un pays ne produisent pas de devises et le remboursement de dettes extérieures repose évidemment sur les recettes nationales d'exportation. L'adossement du franc CFA ne saurait, à cet égard, faire illusion.

Inversement, dans le contexte peu favorable d'évolution de l'APD et de la croissance urbaine en Afrique, la poursuite d'une forme d'aide qui ne contribuerait pas à mettre en place un système de financement "durable" serait proprement coupable.

Sans doute n'est-il pas possible de requérir de ces collectivités urbaines, immédiatement et en plus de l'entretien du capital existant, prioritaire, et de l'apport au comptant (la contrepartie d'un prêt), le remboursement d'emprunts, à hauteur des besoins ci-dessus évoqués : le cumul d'emprunts annuels réguliers conduirait très rapidement à des charges insupportables, même rapportées à une population en croissance<sup>7</sup>. Un différé d'amortissement ou la combinaison d'un prêt à la collectivité avec un prêt à l'Etat, non remboursable par la collectivité s'impose. S'agissant, pour la France, de ressources accordées à l'Etat sous forme de dons ou de "prêts non-remboursables", des conditions extrêmement concessionnelles peuvent être "arbitrairement" fixées pour les "prêts subsidiaires" consentis aux collectivités locales (par exemple 50 ans, 5% d'intérêt et 10 ans de différé).

Il serait donc absurde de prêter directement aux collectivités locales dans les pays concernés. La voie qui s'offre est celle d'une coopération bien comprise : poursuivre l'aide financière aux Etats, éventuellement non remboursable, mais les aider, en même temps, à mettre ces ressources à la disposition des collectivités sous une forme remboursable, aux conditions aussi favorables qu'on voudra, et aider celles-ci à assumer leur engagement, de telle façon que le recouvrement amorce la constitution d'un fonds ou d'une caisse de prêts aux collectivités locales et mette les autorités locales sur la voie de la responsabilité financière.

Il s'agit là d'un effort de longue haleine qu'il est donc urgent d'engager et qui implique l'arrêt des dons systématiques aux collectivités. Une telle modification de politique n'implique aucune ré-orientation de l'aide ni ne préjuge les modalités de sa mise en oeuvre. Elle n'implique pas, en particulier, que l'AFD, pour ce qui la concerne, abandonne ses méthodes de sélection et de suivi de ses interventions financières.

Il s'agit davantage, on le voit, d'une recherche de cohérence et d'efficacité dans la politique française d'appui à la décentralisation. A défaut de quoi, d'ailleurs, le franc CFA serait bientôt accusé de pénaliser les collectivités locales de la zone et les pressions en faveur de son abandon en seraient accrues.

Pour que le système s'impose, il faut naturellement que tous les financements extérieurs y participent : on voit mal quelle incitation pourraient avoir des collectivités à emprunter (et a fortiori à rembourser) si elles peuvent encore espérer des dons, "éternellement"<sup>8</sup>. Ceci n'implique nullement que les bailleurs de fonds ne continuent pas à identifier et à monter leurs projets (ou leurs programmes) comme ils le souhaitent ou comme ils en ont l'habitude, pendant un temps assez long : seul le recouvrement des "prêts subsidiaires" devrait être identique pour

---

<sup>7</sup> avec un crédit à 50 ans et 5% d'intérêt, sans différé, l'accumulation des annuités de remboursement se monterait à 33% de la somme initialement empruntée la cinquième année et à 50% la dixième année, soit respectivement 440 à 1720 FCFA/hab et 660 à 2600 FCFA/hab. dans les hypothèses ci-dessus.

<sup>8</sup> la faible montée en régime du FPCL en Côte d'Ivoire en est peut-être la preuve.

toutes les collectivités et tous les projets, à l'intérieur d'un pays - ce qui n'est pas contradictoire avec des proportions de prêt et d'apport différentes selon les catégories de villes ou de projets. Il ne s'agirait en fait que des remboursements des collectivités urbaines à un "dispositif national"<sup>9</sup>, lequel aurait des obligations de reversement au Trésor (ou à la Caisse de Gestion de la Dette publique) fixées par ailleurs.

Les risques d'endettement excessif n'en seront pas moins réels et le "dispositif national" devra comporter des règles de contrôle, simples mais rigoureusement appliquées (encours et service de la dette limités à un pourcentage du budget, rentabilité des opérations financées, respect de la priorité du remboursement dans la gestion budgétaire ...).

Ceci n'exclut pas que certains pays ou que les collectivités urbaines les plus importantes puissent s'orienter, plus ou moins rapidement, vers une plus grande autonomie financière locale et accéder directement aux marchés financiers internationaux. Les collectivités emprunteuses pourraient alors être appelées à cotiser à une "caisse de garantie mutuelle" pour assurer le remboursement ultérieur des emprunts. Cette organisation pourrait être adossée à un établissement régional, spécialisé dans la garantie des prêts aux collectivités locales, appuyé par les bailleurs de fonds.

La connaissance des capacités de mobilisation de ressources locales, ci-dessus rappelée, ne justifie pas les restrictions apportées au recours à l'emprunt dans ces expériences. L'expérience sénégalaise montre d'ailleurs que l'extension de l'emprunt à toutes sortes d'investissements s'impose rapidement à tout développement d'un système de prêts. L'une des résolutions adoptées à l'issue des premières Journées des Communes Africaines (AFRICITES 98), tenues à Abidjan en janvier 1998, demande d'ailleurs "*qu'une attention particulière soit accordée par le PDM aux différents moyens pour les villes africaines d'accéder aux marchés de capitaux qui peuvent assurer une partie importante des investissements nécessaires à la construction des grandes infrastructures et des équipements urbains*". Il n'est pas contestable, d'ailleurs, que la possibilité ou l'obligation d'emprunter pour financer puisse être à l'origine d'une meilleure collecte des ressources et d'une meilleure gestion budgétaire des collectivités urbaines.

Il faut néanmoins, pour faire adopter un Programme d'Action, lever les réserves qu'une approche plus dynamique de l'emprunt communal soulève, concernant notamment l'introduction d'un différé important d'amortissement des sommes empruntées et les difficultés (ou les garanties) de remboursement.

Les difficultés rencontrées par les dispositifs expérimentés en Afrique francophone et le peu d'enthousiasme qu'ils ont suscité semblent tenir à deux caractéristiques<sup>10</sup> : l'importance très modeste des volumes mis en oeuvre (moins de 2 milliards de FCFA au Sénégal comme en Côte d'Ivoire, au bout de 7 et 5 ans de fonctionnement) par rapport au volume total d'investissements dans les centres urbains, d'une part, et l'existence simultanée de crédits plus favorables (subventions d'Etat, dons et prêts extérieurs non répercutés sur les collectivités bénéficiaires), d'autre part. La première caractéristique ne pouvait pas inciter les responsables locaux à recourir à l'emprunt, trop limité pour apparaître comme une réponse crédible aux problèmes de l'urbanisation, et la seconde ne pouvait pas les convaincre de la nécessité de rembourser,

---

<sup>9</sup> qui pourrait être une Caisse Publique de Prêts aux Collectivités Locales, mais aussi bien un Fonds géré par un établissement financier privé.

<sup>10</sup> voir le bilan sommaire de ces expériences en annexe et l'exposé fait par A. Sinet lors du stage de la Coopération (septembre 1998).

puisque aussi bien la majeure partie des financements obtenus n'exige pas de remboursement - et que rembourser serait alors une façon d'accepter le principe de la "fin des dons" ....

On ne doit pas oublier, dans tous les cas, de prendre en considération le fait que si l'adoption de mécanismes de financement par emprunt doit rencontrer l'adhésion des collectivités, voire répondre à leur demande, l'institutionnalisation de tels mécanismes et le contrôle de leur fonctionnement relèvent autant sinon davantage des instances financières nationales que des responsables, centraux et décentralisés, de la gestion urbaine. Ce sont bien ces partenaires locaux et nationaux, plus que les bailleurs de fonds, qui doivent prendre position sur le développement du financement des investissements communaux par l'emprunt et en garantir la crédibilité, spécialement dans les pays qui ont adopté, en matière de finances locales, une législation inspirée des textes français.

Il importe en premier lieu de limiter raisonnablement les responsabilités des collectivités locales en matière d'infrastructures et d'équipements urbains et de répartir la charge de l'investissement urbain entre tous les partenaires et toutes les formes de contribution possibles, en fonction des ressources effectivement mobilisables à chaque niveau.

L'Etat central<sup>11</sup> doit nécessairement conserver une part importante de cette charge. Dès lors, plutôt que chercher à organiser, sous des motifs divers (dont la péréquation), des transferts de ressources à double sens (prélèvements de l'Etat sur les recettes fiscales locales et subventions de l'Etat aux budgets locaux), jamais absolument assurés, ou d'échafauder des financements croisés, sources de lourdeur et de dé-responsabilisation<sup>12</sup>, l'efficacité veut que soient clairement définis les *investissements que l'Etat assume seul, de façon durable - au moins les infrastructures et équipements publics de niveau supérieur et intermédiaire* (voirie nationale et régionale, lycées et collèges, hôpitaux ...).

Les investissements en matière de *services marchands* (eau, électricité et téléphone) doivent normalement être financés à partir des recettes de l'exploitation, n'importe la forme de celle-ci (régie, concession ou affermage) ; ce qui n'exclut pas la contribution de budgets publics, de l'Etat, pour la production et le transport notamment, ou des collectivités urbaines, pour faciliter l'accès des plus démunis à des services essentiels. Mais les prêts aux sociétés distributrices ont toujours existé et les restructurations des sociétés nationales d'eau ou d'électricité en cours vont dans le sens d'une plus grande rigueur et d'une plus grande assise financière, notamment en créant des "fonds de travaux", alimentés par une ristourne sur les recettes d'exploitation, pour financer le gros entretien et l'extension de la desserte avant de dégager les capacités d'amortissement de nouveaux investissements. Impliquer les collectivités urbaines dans ces investissements n'apporterait aucune facilité supplémentaire - la tendance est au contraire de surtaxer les consommations d'eau et d'électricité pour alimenter les budgets locaux ....

Les investissements dans les *équipements de fonction économique* (marchés, gares routières, abattoirs ...) doivent être également financés, au moins partiellement, par les recettes d'exploitation. Une comptabilité communale rigoureuse permettrait d'y parvenir mais des formes plus adaptées de gestion sont possibles (concession de service public, d'exploitation, co-

---

<sup>11</sup> plus exactement les collectivités de rang plus élevé que les communes : département, région, Etat.

<sup>12</sup> l'exemple de la Côte d'Ivoire est significatif : la dotation de fonctionnement et le volume des FIAU n'égalent pas, ensemble, le prélèvement opéré par l'Etat sur les impôts "locaux" (foncier bâti et patentes).

gestion...). Des expériences sont engagées dans cette voie, dans plusieurs pays et devraient soulager les finances publiques.

Les *équipements sociaux de proximité* (ou de premier niveau) : écoles primaires, dispensaires, terrains de jeu ... - qui peuvent d'ailleurs être des équipements privés assurant un service public - font déjà largement appel, à la suite du désengagement forcé de l'Etat, aux contributions des bénéficiaires (associations de parents d'élèves, associations de quartier ou autres ...). Et il semble plus facile de mobiliser de telles contributions que d'accroître la pression fiscale.

Sur ces bases, l'investissement public urbain total pourrait être réparti<sup>13</sup>, en toute première approximation, de la façon suivante :

- 30% à la charge de l'Etat central (et des collectivités de rang intermédiaire)
- 20% à la charge des sociétés de services marchands
- 30% à la charge de la Collectivité locale
- 10% à la charge des opérateurs économiques
- 10% à la charge des bénéficiaires finaux/usagers (participation)

L'investissement restant à la charge d'une collectivité locale urbaine serait ainsi de l'ordre du tiers du besoin de financement total d'investissement public urbain (au minimum 2000 à 4000 FCFA/habitant). De fait, déchargé des investissements des services marchands, l'investissement communal se porterait pour partie sur la participation communale aux financements des équipements économiques et sociaux et, pour l'essentiel, sur la voirie et le drainage, l'éclairage public .... Ces investissements ont à la fois une durée d'amortissement longue et n'offrent guère de possibilités de recouvrement direct du coût du service sur les usagers, et par conséquent, peu de possibilités de recours au financement privé<sup>14</sup> - alors que ce sont à l'évidence les investissements le plus nécessaires à l'ordre urbain, à la santé et à la sécurité des citoyens.

De l'investissement neuf, il ne faut pas séparer la maintenance des investissements antérieurs et nouveaux, condition de leur durée et par suite de la réduction des investissements de réhabilitation lourde au profit des investissements nouveaux. La dépense correspondante est de l'ordre de 2 à 3% du capital d'infrastructures et d'équipements existants. Evaluée et répartie suivant la même grille que l'investissement neuf, la dépense d'entretien à la charge de la collectivité urbaine serait de 1000 à 2000 FCFA/hab/an<sup>15</sup>. Ainsi, la charge communale minimale annuelle, *investissement et entretien*, serait-elle de 3000 à 6000 FCFA par habitant urbain, suivant les villes.

---

<sup>13</sup> répartition institutionnelle qui devrait, avec la décentralisation, se substituer à celle, technique, qui distingue la voirie et les réseaux primaires, les infrastructures de quartier et les superstructures socio-économiques.

<sup>14</sup> de même que les investissements comparables de l'Etat (routes et pistes, établissements d'enseignement ou de santé ...) relevant de politiques et de financements dits "sectoriels".

<sup>15</sup> soit 3% d'un capital "communal" égal à 30% de 100 à 200.000 FCFA/hab. urbain.

Il est compréhensible, dans ces conditions, que les responsables locaux donnent la priorité aux investissements neufs, plus visibles, au détriment de l'entretien. Un financement quasi généralisé de l'investissement neuf sur emprunt, à hauteur de 80%, tout en assurant un niveau d'investissement régulier et substantiel, n'exigerait du budget de l'année qu'un apport au comptant de 20% (soit 160 à 400 FCFA/hab.). L'arbitrage de l'utilisation des ressources propres des collectivités urbaines en faveur de l'entretien serait plus facile.

Le différé de remboursement est imposé par le niveau des ressources actuelles. Sans délai de remboursement, la capacité d'emprunt est réduite à rien, comme c'est actuellement le cas et on tourne en rond : comme on ne peut prêter beaucoup mais qu'il faut aider beaucoup pour lutter contre la dégradation des conditions de vie des citadins et de fonctionnement des villes, on donne beaucoup, ce qui n'incite ni à emprunter, ni à rembourser, ni à développer les ressources propres .... Ce délai de différé doit évidemment être mis à profit, dans un Programme d'Action dynamique, pour hisser les collectivités décentralisées à la capacité de remboursement et à la responsabilité d'emprunteur, sans pour cela réduire le rythme d'investissement actuel mais en mettant un terme à l'illusion des dons indéfinis. .

Pendant la période de différé, parallèlement à l'accroissement de leurs ressources, les Collectivités bénéficiaires devront naturellement être tenues, pour obtenir le décaissement des prêts, de mettre en oeuvre un programme d'entretien des investissements existants (hors les réhabilitations lourdes). Cette exigence de "contrepartie en nature" serait rendue acceptable pour les collectivités parce que le volume d'investissement annuel serait accru ; et sanctionnable par les bailleurs en raison de la possibilité de pénaliser une collectivité défailante sans bloquer le rythme des décaissements à l'échelle d'un pays.

La plupart des budgets actuels des collectivités urbaines africaines et malgaches s'échelonnent en effet entre moins de 1000 FCFA et 10.000 FCFA/hab. (dotations de l'Etat comprises<sup>16</sup>) et les dépenses de fonctionnement consomment souvent tout le budget (il y a des exceptions). Au seul rythme de la croissance démographique actuelle, aucune collectivité locale de l'ASS ne peut assurer, sur ses ressources propres, l'investissement urbain minimal<sup>17</sup> requis par le maintien du niveau de capital ci-dessus (2.500 à 6.000 FCFA/hab. urbain et par an suivant les villes). Le recours à un financement extérieur à la collectivité s'impose durablement.

Mais seule la mise en place de systèmes cohérents et pérennes de prêt peuvent permettre de mobiliser les sommes considérables requises pour permettre à ces collectivités de faire régulièrement face aux besoins de financement<sup>18</sup> d'une croissance urbaine soutenue.

---

<sup>16</sup> celles-ci peuvent représenter de 25 à 50% des recettes budgétaires, mais il faut tenir compte des prélèvements opérés par l'Etat sur les produits des impôts dits locaux.

<sup>17</sup> que l'on justifiera, en fonction de considérations sociales, économiques et environnementales (voir annexe).

<sup>18</sup> à titre très indicatif et sous réserve d'une analyse par sous ensembles plus homogènes, un investissement minimal annuel de 5000 FCFA/hab. appliqué à l'ensemble des centres urbains de l'ASS, soient 150 millions de personnes en 1998, conduit à un volume annuel de 750 milliards FCFA ou 7,5 milliards de FF ou 1,5 milliard de US\$, croissant durablement à 4 ou 5% par an ...

## **Bibliographie**

- Arnaud, M. [1998], *Dynamique de l'urbanisation de l'Afrique au sud du Sahara*, MAE et ISTED, Paris.
- Arnaud, M., Bosssard, L. Cour, J.M., Yatta, F.P. [2001], *Gérer l'économie localement en Afrique*, Manuel Ecoloc, OCDE et PDM, Paris.
- Cour, J.M., Snrech, S. [1998], *Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'ouest : une vision à l'horizon 2020*, OCDE, Paris.
- Cour, J.M. [2000], *Population dynamics, urban-rural linkages and local development in West Africa : a demo-economic conceptual framework*. World Bank, Washington D.C., March 2000.
- Cour, J.M. [2001], *Migrations, urbanisation et transformation du monde rural au Vietnam*, MAE et ISTED, Paris.
- Cour, J.M. [2003] *Urbanization and sustainable development: A demo-economic conceptual framework and its application to Vietnam*, MAE, Paris.
- Cour, J.M. [2004], « Cahiers d'études et de recherches francophones », *Agricultures*, Volume 13, Numéro 1, Janvier - Février 2004, p.158-165.
- Cour, J.M. [2004] *Revue du secteur urbain du Cameroun, poids économique des villes*, Banque Mondiale, Washington D.C.
- Dahou, K. [2004], *Coopération transfrontalière : vers un dialogue euro-africain*, ENDA/DIAPOL et OCDE, Paris
- Giraud, P.N. [1996], *L'inégalité du monde*, Gallimard, Paris.
- Kessides, C. [1993], *Institutional options for the provision of infrastructure*, World Bank, Washington D.C.
- Lacour, V. [2003], « Cahiers du Conseil général des Ponts et Chaussées », *peuplement et Sortie de crise*, Numéro 8, Septembre 2003.
- Maddison, Angus [2001], *The world economy: a millennial perspective*, OECD, Paris
- Pujolle, T [2003], « *Marchés tropicaux et méditerranéens* », numéro 3000 Edition spéciale mai 2003, p.1004-1008.
- Stiglitz, J. [2002], *La grande désillusion*, Fayard, Paris.
- Yeats, A.J. [1989], *On the accuracy of economic observations : do Sub-Saharan trade statistics mean anything ?* World Bank, Washington D.C.