

Assurer un financement régulier de l'urbanisation

Ensuring regular financing of urbanization

L'impasse du financement centralisé

A partir de 1960-65, l'ensemble de l'investissement public a été inscrit aux budgets des Etats et, pour moitié environ, financé sur ressources extérieures. Sous les intitulés budgétaires, il est parfois difficile d'isoler la part des investissements urbains⁷. L'étude WALTPS a pu néanmoins en estimer le volume à quelque 7 % des PIB au cours de la période 1960-90, dans les dix neuf pays de son champ. La construction de logements a pu en requérir autant, dont la part réalisée par des sociétés immobilières parapubliques n'a jamais dépassé 20 % de la production annuelle. Le capital urbain accumulé est distribué de façon très disparate entre pays, à l'intérieur de chaque pays et de chaque ville. Le niveau moyen de qualité des logements est resté médiocre et les taux de raccordement aux réseaux peu satisfaisants.

En 1975, la Caisse Centrale de Coopération Economique arrêta son concours aux sociétés immobilières qu'elle avait créées. Des Etats ont continué à financer des aménagements de terrain et des tentatives de financement mixtes, combinant des ressources parafiscales et des emprunts extérieurs, ont été ici et là lancées. Mais la crise économique a provoqué l'effondrement du système, car une part importante de l'effort public était gagé sur les recettes d'exportation.

Malgré le ralentissement de la croissance urbaine, les retards d'équipement et la précarité de l'habitat se sont aggravés : entre 1985 et 1993, les ressources consacrées au développement urbain ont chuté dans une mesure sans rapport avec le niveau d'urbanisation atteint et son

évolution prévisible. La logique de l'ajustement structurel, défavorable aux dépenses publiques, a aggravé la situation⁸. La dépendance accrue de l'investissement public à l'égard de l'aide internationale s'est traduite par une perte d'autonomie des Etats, une moindre continuité des politiques nationales. En tout état de cause, la proportion de la population urbaine était devenue trop importante pour que la plupart des Etats puissent continuer d'assumer seuls les coûts de l'urbanisation.

Une autre politique urbaine, réaliste et efficace

Le financement de l'investissement urbain est encore trop souvent considéré comme celui d'un besoin (qui plus est, social), alors que la dépense publique est (a priori) un facteur de croissance économique, au même titre que toute dépense. Il n'y aura de développement économique durable que si le volume d'investissement public est dans un rapport convenable avec l'investissement privé et qu'il accompagne celui-ci régulièrement. C'est au moins 5 % de leur PIB que les économies de la région devraient consacrer à l'investissement public urbain, pour soutenir une croissance économique minimale, compte tenu de la croissance démographique et sans élévation du revenu par tête.

Mais équiper de tous réseaux des quartiers nouveaux, avant qu'ils soient occupés, n'a pas répondu à la demande, a contribué à une ségrégation et n'a pas été une façon de favoriser la densification ou la rentabilité des services publics. Pour des villes dont population et surface vont doubler dans les quinze à vingt ans, avec de faibles ressources, une stratégie lucide ne doit-elle pas

donner la priorité à l'extension simplement ordonnée de l'espace urbanisé et admettre que la desserte en eau et électricité des quartiers doit être normalement financée par la vente du service à des résidents installés ?

Le financement des réseaux et services non marchands (voirie, drainage...) ne connaît pas les mêmes facilités : seul l'impôt peut l'assurer. Conscients de l'importance, pour l'économie urbaine et la vie sociale, de réseaux viaires et de drainage en bon état, les bailleurs de fonds posent toutefois à leur participation au financement de ces réseaux une condition : que la maintenance soit assurée.

Les collectivités locales, opérateurs potentiels majeurs du développement urbain

Les collectivités locales sont appelées à prendre en charge, à moyen terme, les investissements non marchands de fonction locale. A cela deux préalables : qu'une plus grande fiabilité des ressources locales soit acquise⁹ et que les budgets communaux dégagent régulièrement une capacité d'assurer le service de la dette communale. Moins une collectivité dépense, moins elle est capable de convaincre du bien-fondé de l'impôt et moins elle peut mobiliser de ressources. Certaines lois de décentralisation font judicieusement obligation aux collectivités décentralisées d'affecter une part définie de leurs recettes à l'investissement.

La mise sur pied d'établissements nationaux de prêts aux collectivités locales ne fait que démarrer dans la région. Les bailleurs de fonds pourraient néanmoins, dès maintenant, inscrire clairement leur appui au

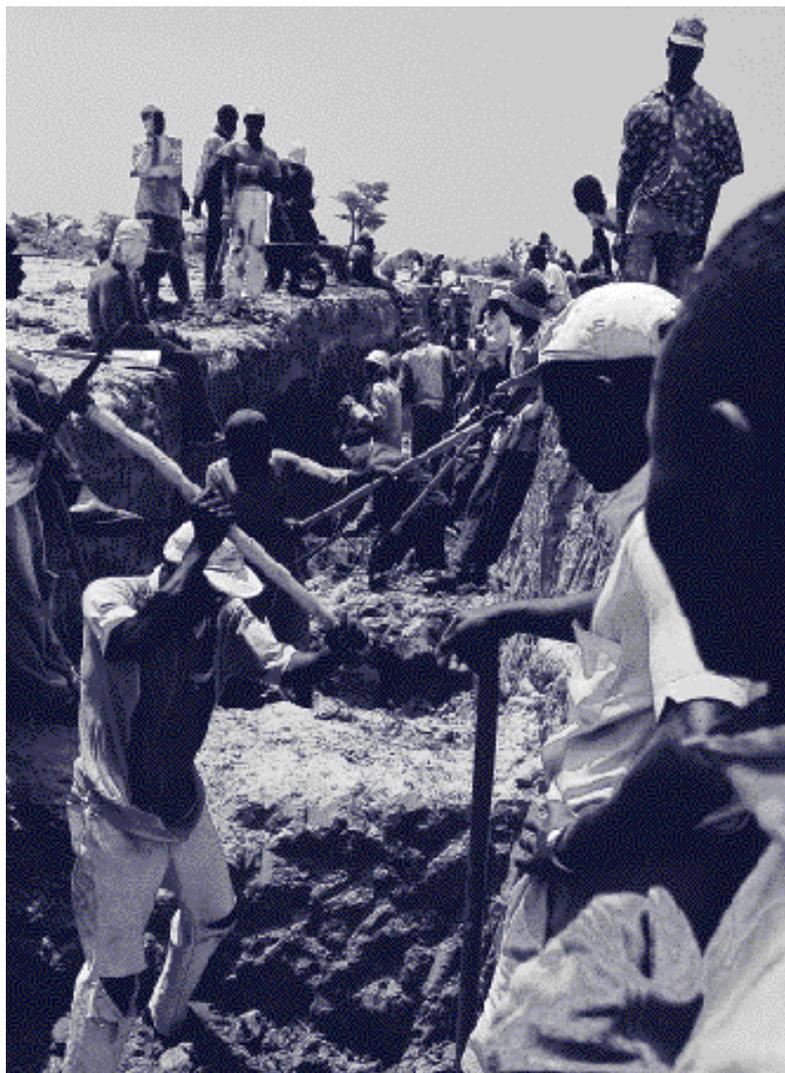


The impasse of centralised financing

From 1960-65 onwards, all public investment was included in State budgets and about half of it was financed out of external resources. Under budget headings, it is sometimes difficult to isolate the share of urban investments⁷. However, the WALTPS study was able to estimate the volume at some 7% of the GDPs during the 1960-90 period, in the nineteen countries it covered. Housing construction may well have required the same amount but the share from the parastatal building societies has never exceeded 20% of the annual production. The accumulated urban capital is distributed very differently between countries, inside each country and inside each city. The average quality level of housing has remained poor and connection to the sanitation systems is unsatisfactory.

In 1975, the French Caisse Centrale de Coopération Economique stopped helping the building societies it had set up. Some States continued to finance land use planning, and mixed financing schemes combining parafiscal resources and external loans were launched here and there. But the economic crisis caused the system to collapse because a large proportion of the public financial effort was backed by export revenue.

Despite the slowdown in urban growth, delays in the provision of facilities and the precarious state of housing have got worse. Between 1985 and 1993, resources allocated to urban development fell to an extent that was out of all proportion to the actual urbanization level and its foreseeable pattern of change. The structural adjustment logic, which was unfavourable to public



expenditure, made the situation still worse⁸. The increased dependency of public investment on international aid led to a loss of autonomy for the States and less continuity in national policies. At all events, the proportion of the urban population had grown too great for most of the States to continue to bear the costs of urbanization.

Another urban policy, both realistic and efficient

Financing urban investment is still all too often considered as financing a need (what is more a social need), whereas public expenditure is (theoretically) a factor of economic

growth, as is any expenditure. Sustainable economic development will only take place providing the volume of public investment is in proper proportion to private investment and providing it regularly accompanies the latter. It is at least 5% of their GDP that the economies of this Region should devote to urban public investment to support minimum economic growth, taking into account the population growth and the lack of any rise in per capita income.

But providing new districts with all utilities before they are occupied has

développement urbain dans la perspective de ces institutions. Ils pourraient associer, de manière explicite et contractuelle, les cofinancements des investissements urbains et les progrès de la gestion des ressources.

Mais d'abord, mobiliser toutes les ressources locales

La façon la plus efficace d'articuler les multiples niveaux d'intervention et de tirer le meilleur parti de la coopération décentralisée comme des interventions d'ONG est sans doute de faire jouer, systématiquement, le principe de subsidiarité : confier aux communautés de base la responsabilité de leur environnement proche, pour ne traiter au niveau communal, puis national, que ce qui ne peut être traité à un niveau inférieur, à charge de mettre en œuvre diverses formes de partenariat.

Comment assurer un cadre de vie décent à des ménages qui ne contribuent pas, ou très peu, aux

ressources communales, lorsque ceux-ci sont majoritaires ? Au delà, comment les reconnaître comme des citoyens à part entière ? La réponse est vraisemblablement dans la contribution en travail à l'aménagement et à l'entretien urbain. Des taux élevés d'épargne et de formation de capital fixe (25 % ou 30 % du PIB) sont, qu'on le veuille ou non, indispensables pour obtenir une croissance économique sensiblement plus forte que la croissance démographique. Or de tels taux ne peuvent être atteints, au niveau actuel des économies régionales, que si on peut comptabiliser une part notable de travail (ressource abondante), en matière d'investissement public comme d'investissement privé.

Avant de produire des revenus, un pôle de croissance doit prélever des ressources sur son environnement. Ceci est particulièrement vrai pour les villes. En ASS, ces prélèvements ont été essentiellement opérés sur les

transactions commerciales, sur le commerce extérieur, avec les effets que l'on sait sur la compétitivité de la région¹⁰. Pourtant, l'épargne monétaire privée investie dans le développement urbain est importante. Partout, lorsqu'existent des structures de collecte appropriées, l'offre de crédit déclenche une mobilisation d'épargne et celle-ci vient rapidement à dépasser la demande de crédits des épargnants. Le crédit rural de proximité est, notamment, rarement capable d'absorber l'épargne déposée. Le financement du logement urbain, sinon celui de l'investissement public, permettrait d'apporter une réponse à ce besoin de placement.

Pour un soutien durable à l'urbanisation de la région

Compte tenu de son caractère de besoin structurel, cumulatif, la question du financement de l'urbanisation de l'ASS devrait être traitée plus activement par la communauté internationale. Il convient de se placer dans une perspective de croissance régulière, durable des économies régionales, et de prendre en compte les implications urbaines d'une telle croissance. L'expérience d'un rapport moyen de 50/50 entre ressources locales et ressources extérieures - tous secteurs d'investissement confondus¹¹ - fournit un ordre de grandeur de l'objectif à tenir. Pour les seuls pays de la région Afrique Atlantique, l'effort s'élève à quelque 5 milliards de francs en 1997¹² (croissant ensuite à 4 ou 5 % l'an). C'est cependant moins, au départ, le volume des transferts qui importe - limité qu'il est par les capacités d'absorption et d'endettement - que la garantie d'accès à un financement régulier et la stabilité des mécanismes de mise en œuvre.



contributed to segregation and has not been conducive to the increase or profitability of the public utilities. For low-resource cities where the population and surface area are set to double in the next fifteen to twenty years, a lucid strategy should surely give priority to a simple, methodical extension of the urbanized environment - while accepting that district supplies of water and electricity should normally be financed by the sale of the service to already-established residents.

The financing of non-market networks and services (roads, drainage, etc.) does not benefit from the same facilities as it can only be funded by taxes. Donors are aware of the importance for the urban economy and social life of road systems and drainage in good condition, but they lay down one condition for their participation in the financing of these services - that maintenance will be provided.

Local authorities, key potential practitioners of urban development

Local authorities are required to fund medium-term, non-market investments for local purposes. This is subject to two preconditions: that resources are more reliable⁹ and that municipal budgets develop a regular capacity to pay off the municipal debt. The less a local authority spends, the less it will persuade people that the tax is justified and the less it can mobilise resources. Some decentralisation laws judiciously compel decentralised authorities to allocate a specific share of their tax revenue to investment.

National institutions for making loans to local authorities are only beginning to be set up in the region.

However, right now, donors could clearly include their support for urban development in these institutions' perspectives. They could associate the co-financing of urban investments with progress in resource management, explicitly and on a contractual basis.

But first, all local resources must be mobilised

The most efficient method of interlinking the many intervention levels and making the most of decentralised cooperation such as that of NGO intervention, is doubtless to systematically use the principle of subsidiarity - that of giving the grassroots communities responsibility for their immediate environment. Then, providing various forms of partnership are set up, only those matters that cannot be handled at a lower level will be addressed at communal and then national levels.

How can a decent living environment be provided for households that contribute little or nothing to municipal resources, when such households are the majority? And furthermore, how can they be recognised as people with full citizenship status? The answer probably lies in the contribution of their work to urban development and maintenance. High rates of savings and fixed investment (25% or 30% of the GDP) are indispensable to achieving economic growth that is appreciably higher than the population growth. Now at current levels of the regional economies, such rates are only possible if a proportion of work (a plentiful resource) can be accounted for, both in public investment and private investment.

Before a growth pole will produce revenue, it must draw resources from

its environment. This is particularly true for cities. In SSA, such funds are primarily charged on commercial transactions, on foreign trade, with the effects this is known to have on the competitiveness of the region¹⁰. However, a considerable amount of private monetary savings is invested in urban development. Wherever appropriate collection structures exist, the credit supply triggers a mobilisation of savings which rapidly exceeds the investors' loan demands. Local rural credit, in particular, is rarely capable of absorbing the paid-in savings. The financing of urban housing, if not that of public investment, would provide a solution to this need to invest savings.

For sustainable support of the urbanization of this Region

Because the financing of urbanization in SSA forms a cumulative, structural need, this question should be addressed more actively by the international community. It is important to adopt a perspective of regular, sustainable growth of the regional economies and to take into account the urban implications of such growth. The experience of an average ratio of 50/50 between local resources and external resources, taking all investment sectors together¹¹, will give an idea of the targeted objective. For the countries of Atlantic Africa alone, the effort has amounted to some 5 billion francs in 1997¹² (subsequently increasing to 4 or 5% per year). However, to begin with, it is less the volume of transfers that matters - limited as this is by absorption and borrowing capacities - than the guarantee of access to regular financing and the stability of the implementing mechanisms.

