

Le financement des villes d'Afrique par les ressources endogènes

Le continent africain connaît le plus fort taux de croissance urbaine de la planète. Les villes d'Afrique sub-saharienne à elles seules doivent se préparer à accueillir plus de 300 millions d'habitants supplémentaires dans les vingt prochaines années. Pour donner l'échelle de ce que cela signifie concrètement, ceci équivaut à réaliser des ensembles urbains suffisants pour recevoir la totalité de la population actuelle des États-Unis d'Amérique. Or, ni l'appareil de production d'infrastructures locales et de terrains équipés, ni les ressources, ni les systèmes de financement adéquats pour faire face à un tel enjeu ne sont en place actuellement.

Les besoins en investissements nouveaux qu'implique l'accueil de ces habitants supplémentaires vont s'ajouter aux montants nécessaires pour rattraper les déficits accumulés dans la plupart des villes en matière d'infrastructures, d'équipements et des services essentiels. Les dysfonctionnements qui résultent de ces retards handicapent déjà de façon notable la productivité des économies africaines, au même titre que le manque en énergie ou les lacunes en infrastructures de transports, par exemple.

Le sous-investissement urbain n'est pas un phénomène récent. La réponse des États et des quelques bailleurs de fonds engagés dans ce secteur s'articule depuis les années 80 autour de la décentralisation et de la bonne gouvernance. Augmentation, régularité et prévisibilité des transferts d'État, aménagement de la fiscalité locale et progression des ressources propres, accompagnés de progrès en matière de gestion et de management et enfin du financement des bailleurs de fonds, devaient conduire les villes sur le cercle vertueux de la croissance pérenne.

Force est de constater que cette approche éminemment louable s'est révélée finalement insuffisante en dépit de progrès indéniables. Les expériences réussies et le discours souvent convenu sur les vertus et succès de la décentralisation ne peuvent occulter le fait que la desserte en infrastructures, les services de base et les conditions de vie de la majorité des citoyens ont continué à se dégrader en terme relatif dans la plupart des villes et ceci dans des proportions parfois dramatiques. Cela se manifeste en particulier dans les zones périphériques de villes subsahariennes et dans les villes des États fragiles, où l'urbanisation des deux dernières décennies s'est déroulée en grande partie de façon chaotique, sans encadrement, planification ni équipement en réseaux, et où les inégalités semblent avoir en fait augmenté.

Les estimations mettent en évidence des écarts inconciliables entre les montants en investissements locaux nécessaires pour faire face à la croissance et les capacités d'investissement théoriques des collectivités locales en l'état actuel des choses. La prolongation au rythme actuel des montants de financement et de réalisation des investissements locaux (la solution *business as usual*) conduit à des situations potentiellement ingérables sur les plans économique et sociopolitique.

Ces constats impliquent un changement d'échelle drastique dans les volumes de financements pour l'investissement local urbain. Ce changement d'échelle ne sera pas aisé, parce que les instruments structurels pour ce faire ne sont pas en place. Il faut élaborer des solutions systémiques nouvelles capables de faire face à des besoins aussi considérables dans une

période courte. Parallèlement à la poursuite des efforts pour augmenter la solvabilité et les capacités de réalisation des collectivités, ce sont donc les paradigmes qui régissent le financement de l'urbanisation comme les systèmes de financement eux-mêmes qui sont à repenser.

Il est hautement probable que les collectivités locales devront à l'avenir augmenter significativement leur part relative dans le financement des investissements locaux, et ce pour au moins deux raisons. Premièrement, les États pourront difficilement augmenter les transferts vers les collectivités en proportion des besoins en investissements locaux. Les budgets nationaux seront mobilisés pour les dépenses régaliennes (secteurs sociaux comme éducation et santé, justice...), également en forte croissance du fait de la démographie globale ; ils seront aussi mobilisés pour le financement des grandes infrastructures, notamment dans les secteurs de l'énergie et des transports, et des secteurs productifs – au premier rang desquels se trouve l'agriculture. Deuxièmement, beaucoup d'éléments laissent penser que l'aide publique au développement ne pourra pas s'engager à la hauteur des besoins dans le soutien au secteur urbain : ses montants globaux progressent peu ou pas, et restent dans l'ensemble focalisés sur d'autres sujets également essentiels pour l'Afrique subsaharienne, comme la sécurité alimentaire, les grandes pandémies, les secteurs sociaux et les grandes infrastructures.

La montée en puissance des collectivités locales dans le financement des investissements locaux paraît donc inéluctable à terme. Parallèlement à la poursuite des efforts pour augmenter les transferts des états en directions des collectivités, le recours à d'autres méthodes reposant sur le financement endogène pour l'investissement local se révèle de plus en plus nécessaire pour faire face aux besoins. Ces méthodes ne sont pas nouvelles : elles sont utilisées partout dans le monde et parfois depuis fort longtemps pour financer les investissements locaux. Elles relèvent fondamentalement de trois principes :

- utiliser l'épargne locale et toutes les capacités d'investissement – ménages, entreprises, fonds de pensions, fonds d'investissement – en offrant des supports de placement sécurisés ;
- capter une partie de la valeur créée par un développement urbain bien géré du fait des mécanismes fonciers et la recycler dans les opérations de développement urbain suivantes ;
- augmenter les ressources propres des collectivités en optimisant les revenus de la fiscalité assise sur le foncier et l'habitat.

La mobilisation de l'épargne locale pour des investissements locaux ne présente que des avantages pour les économies nationales : elle évite que l'épargne ne soit placée à l'étranger ; elle réduit le volume d'emprunt en devises nécessaire ; elle suscite une implication plus grande de l'épargnant dans les affaires locales et favorise de ce fait la citoyenneté et la cohésion sociale. La surliquidité des banques témoigne à elle seule de l'existence d'une épargne importante sur le continent. Et les évolutions en cours dans les économies et les sociétés africaines, comme l'émergence d'une classe moyenne et l'apparition d'un actionnariat populaire, quoique encore ténues et fragiles, laissent penser que le volume de cette épargne locale est croissant. En outre, bien qu'elle ne soit pas à proprement parler locale, l'épargne de migrants représente elle aussi un volume important potentiellement captable pour l'investissement local.

Les effets économiques des mécanismes de financement par la valorisation du foncier sont de même nature que ceux qui sont fondés sur l'épargne : il s'agit de recettes locales générées

localement en monnaie locale. Le financement par la valorisation foncière d'une part, par la fiscalité assise sur le foncier ou l'habitat d'autre part, constituent les solutions locales par excellence, puisqu'elles reposent sur des biens qui ne sont pas mobiles. D'autres effets économiques découlent de l'impact que peuvent avoir ces mécanismes sur le secteur de la construction et de l'habitat, un des secteurs d'activités qui est le plus créateur d'emplois non publics.

L'utilisation de telles sources de financement pour l'investissement local sur le continent africain va naturellement nécessiter des adaptations des cadres institutionnels et des systèmes financiers, ainsi que des changements dans les mentalités des différents opérateurs dans la majorité des pays. Au total, ce changement de paradigmes dans la vision de la ville et dans la façon de la financer transcende les questions techniques et financières. Il s'inscrit dans les mutations des sociétés africaines.

Thierry Paulais, Urbaniste et économiste à l'Agence Fra...