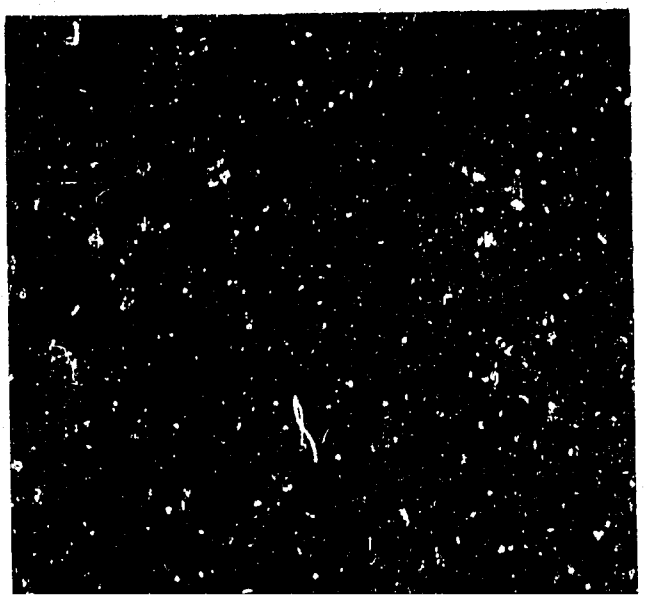
PN-AAT-853
ISN 42324



OTR-0000-I 08-3382-00
9401002

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT

OFFICE OF HOUSING AND URBAN PROGRAMS

001044 002960
S

PN-AAT 853

VILLES SECONDAIRES

Cinq études de cas

Préparé par

Rivkin Associates

Vue d'ensemble

rédigée par

Alfred P. Van Huyck, Président, PADCO, Inc.

et

Goldie W. Rivkin, Vice président, Rivkin Associates

Bureau des programmes d'habitat et d'urbanisme

Agence pour le développement international

Washington, D.C. 20523

Avril 1985

PREFACE

La vue d'ensemble a été rédigée par Alfred P. Van Huyck, Président, PADCO, Inc. et Goldie W. Rivkin, vice Présidente, Rivkin Associates. L'étude de cas sur le Kenya a été tirée d'un document écrit par Stephen Reeve, un conseiller de l'USAID auprès du Ministère des Collectivités locales du Kenya. Une première version a été présentée en avril 1984 par l'Honorable John Mbogua, secrétaire permanent, Ministère des Collectivités locales, Kenya, lors de la Neuvième conférence sur l'Habitat et l'Urbanisme en Afrique. Cette conférence s'est tenue sous les auspices de l'USAID, bureau des programmes d'habitat et d'urbanisme et le Ministère de l'urbanisme et de l'habitat, République du Sénégal. L'étude de cas sur la Côte d'Ivoire approfondit une communication faite à Dakar, Sénégal, par Isaac Brou Koua, directeur des projets urbains, Ministère des Travaux publics, du Bâtiment et des Postes et Télécommunications lors de la même conférence (avril 1984). Les études de cas sur l'Indonésie et le Brésil ont été adoptées à partir de documents présentés à cette même conférence par, respectivement, Hendropranato Suselo, chef de la Division de la planification et de la programmation, Cipta Karya, Ministère des Travaux publics, Indonésie, et Egar de Souza, coordinateur du projet des villes de taille moyenne, Ministère de l'Intérieur, Brésil. L'étude de cas sur la Corée du Sud a été rédigée par Goldie W. Rivkin, vice-présidente, Rivkin associates, et était destinée au départ à "Approches à la planification pour les villes secondaires dans les pays en développement", USAID, Washington 1981; cette étude a été mise à jour aux fins du présent volume. Les études de cas ont été éditées et préparées pour la publication par Rivkin Associates Inc.

Nous tenons à remercier Mme Pamela Hussey et M. Scott Schrader du Bureau des programmes d'habitat et d'urbanisme, USAID, pour leurs conseils, Mme Amy Nolan et M. George Deikun du Bureau régional de l'habitat et de l'urbanisme, USAID/Abidjan pour leur aide et notamment pour l'important matériel qu'ils ont fourni; Dr Park Soo Young, directeur de la recherche de l'Institut coréen de recherche pour les établissements humains, qui ont partagé leurs idées et documentations, ainsi qu'à Sonja Rix, L.A. Feinberg et Amie Soumah pour leur contribution à la préparation de ce manuscript, et à Catherine Utz et Michèle Lioy pour leur traduction attentive.

TABLE DES MATIERES

VUE D'ENSEMBLE vii

CHAPITRE UN: ETUDE DE CAS - KENYA 1

I. Introduction 1

II. Schèmes et tendances de l'urbanisation 2

III. Politiques nationales d'urbanisme 5

IV. Villes secondaires 8

V. Leçons apprises de l'expérience 25

CHAPTIRE DEUX: Etude de cas - Côte d'Ivoire

I. Introduction 31

II. Schèmes et tendances de l'urbanisation 32

III. Politique nationale d'urbanisme 38

IV. Effort de développement des villes secondaires 42

V. Leçons tirées de l'expérience 56

CHAPITRE TROIS: Etude de cas - l'Indonésie

I. Introduction 61

II. Schèmes et tendances de l'urbanisation 62

III. Polituque nationale d'urbanisme 66

IV. Villes de taille moyenne 73

V. Se concentrer sur l'essentiel et les leçons qu'on peut en tirer 80

CHAPITRE QUATRE: Etude de cas - La Corée du Sud

I. Introduction 89

II. Schèmes et tendances de l'urbanisation 90

III. Politique nationale d'urbanisme 91

IV. Les villes de taille intermédiaire 102

V. Construire à partir des leçons tirées des expériences du passé 110

CHAPITRE CINQ: Etude de cas - le Brésil

I. Introduction 115

II. Schèmes et tendances de l'urbanisation 117

III. Politique nationale en matière d'urbanisme 120

IV. Les villes de taille intermédiaire 123

V. Leçons tirées des expériences passées 137

AVANT-PROPOS

Ces dernières années, les préoccupations liées à l'urbanisation du monde en développement sont beaucoup plus étendues. Les pays ont cherché à aller au-delà des questions d'exode rural et des conséquences de la croissance dans leurs mégacités et se sont tournés vers les villes secondaires et les bourgs. Les nations, motivées par un ensemble divers d'objectifs, ont cherché à formuler des principes de base sous-jacents à leur politique et des stratégies de programme systématiques destinés à leurs villes secondaires et leurs villes de taille intermédiaire.

Le Bureau des programmes d'habitat et d'urbanisme de l'Agence des Etats-Unis pour le Développement international, grâce à son aide, en matière technique et de formation et à ses prêts, a apporté son soutien à bon nombre de pays qui s'efforcent d'améliorer les conditions de vie des pauvres en milieu urbain et de créer un environnement économique capable de soutenir les entreprises. D'autres agences d'aide internationale ont joué le même rôle.

Les politiques et les programmes que les pays en développement entreprennent dans leurs bourgs et villes secondaires varient énormément selon la taille des pays, leur situation géographique, leurs conditions économiques, leurs structures gouvernementales, leurs cultures et leur expérience en questions d'urbanisme. Cependant, on retrouve certains thèmes communs dans leurs efforts, tel qu'en témoignent les présents documents.

Le Bureau des programmes d'habitat et d'urbanisme de l'USAID publie ce volume en reconnaissant l'importance des villes secondaires et le choix de cet important sujet comme thème pour les réunions du centre des Nations-Unies pour les Etablissements humains de 1985 à Kingston, Jamaïque.

Peter Kimm
directeur

Bureau des programmes
d'habitat et d'urbanisme

VUE D'ENSEMBLE

Ce document présente des études de cas sur les programmes de développement des villes secondaires entrepris par cinq pays recevant divers degrés d'assistance internationale de l'USAID et de la Banque mondiale. Les pays sont très différents de par leurs superficies, la répartition de leurs populations entre les centres urbains, les niveaux de PNB par habitant et leurs topographies. On peut constater ces différences dans les statistiques ci-dessous.

	1982 Population (millions)	PNB par habitant 1982 $US	PNB par habitant croissance 1960-82 en %	Pop. urbaine en %	Pop. urbaine dans les villes de plus de 100.000 ha. en %	Villes de plus de 100.000 habitants
Kenya	18	390	2,8	15	57	2
Côte d'Ivoire	9	950	2,1	42	34	2
Indonésie	153	580	4,2	22	23	28
Corée	39	1.910	6,6	61	41	36
Brésil	127	2.240	4,8	69	14	69

Les pays du monde en développement ont été préoccupés depuis de nombreuses années par la question du développement des villes secondaires, des fois parce qu'ils craignaient une concentration trop grande du développement dans les villes primaires, quelquefois parce qu'ils tenaient à créer une meilleure équité régionale pour les zones moins avancés, ou alors pour des raisons politiques et de souci de sécurité nationale qui les poussaient. La plupart de leurs premiers efforts n'ont pas eu les résultats désirés. L'impact sur les tendances globales des divers systèmes d'établissements nationaux a été minime.

Cependant, pendant les dernières années, de nouvelles approches aux villes secondaires ont émergé. Ces approches offrent à ces villes la possibilité d'améliorer significativement leur développement économique et social. Les cinq études de cas présentées ici décrivent les divers aspects de ces nouvelles approches qui pourraient être utiles aux autres pays qui cherchent à stimuler le développement des villes secondaires.

I. LES PREMISSES DE BASE DU DEVELOPPEMENT DES VILLES SECONDAIRES

Les nouvelles approches aux stratégies de développement de villes secondaires reposent sur des prémisses différentes de celles des efforts préalables. Certains des concepts centraux à noter sont:

1. L'objectif global du développement des villes secondaires est la croissance nationale économique accompagnée de l'équité sociale pour la population.
2. L'efficacité des centres urbains est en relation directe avec la réalisation des objectifs nationaux de développement économique au niveau de l'agriculture, de l'industrie et du secteur tertiaire.

3. Une urbanisation efficace implique le développement d'un système national d'établissements humains qui ont des relations fonctionnelles claires basées sur les avantages économiques comparatifs, la capacité administrative des collectivités locales et la prestation des services essentiels à des normes abordables aux populations, existantes et éventuelles.

4. Le mode de peuplement national qu'on trouve dans tel ou tel pays reflète les tendances historiques de l'accroissement de la population, du développement des ressources naturelles et des ressources crées par l'homme, des caractéristiques physiques, du climat et de la culture. Tendances fondamentales qui sont modifiées par les politiques publiques et les processus politiques. En conséquence, il n'y a pas de système national d'établissements humains qui est idéal pour toutes les nations ou à toutes les époques.

5. Le système d'établissements humains national le plus désirable quel que soit le pays, à un moment donné, sera celui qui représente la réponse la plus efficace aux objectifs nationaux en ce qui concerne:

   a. les impératifs de croissance économique et de créations d'emplois;

   b. l'équité personnelle pour les populations (accès aux terres, logment, équipement et services à des normes abordables pour tous les ménages);

   c. l'équité inter-régionale (le droit de toutes régions géographiques de développer leurs possibilités sociales et économiques conformément à leurs richesses naturelles et aux avantages comparatifs).

6. Etant donné que les ressources nationales, financières et en gestion, sont limitées, aucun pays ne peut maximiser simultanément ces trois objectifs. Des compromis sont donc nécessaires pour échelonner le développement des villes secondaires au sein du système national d'établissements humains.

II. CONCLUSIONS GENERALES CONCERNANT LE DEVELOPPEMENT DES VILLES SECONDAIRES

Les études de cas présentées ici ainsi que d'autres expériences faites dans le monde entier permettent d'arriver à certaines conclusions généralisées sur les stratégies de développement des villes secondaires:

1. Le développement des villes secondaires est un processus qui doit être d'une durée relativement longue.

2. Le processus qui réussira le mieux sera celui qui se concentrera sur les avantages socio-économiques des villes secondaires et non sur la peur des flux migratoires, des pauvres, ou parce qu'on se préoccupe de la "surconcentration" dans les villes primaires, et cela peut-être de manière non vérifiée.

3. Si un pays a l'intention d'accroître la part relative des dépenses d'investissement consacrées aux villes secondaires, il devra prendre ces décisions en étant conscient que par suite des ressources nationales totales limitées, de tels accroissements doivent provenir de la réduction d'autres priorités d'investissement (à moins que des ressources locales non exploitées actuellement puissent être mobilisées).

4. Une stratégie de développement des villes secondaires, pour réussir, doit entre autre développer systématiquement la gestion et la capacité financière au niveau local.

5. Les gouvernements nationaux ont besoin de formuler des politiques claires et stables pour la réalisation des stratégies de développement des villes secondaires. Les changements fréquents de politiques et de procédures, année après année, agiront comme des mesures de dissuasion puissantes qui entraveront la réalisation de toute stratégie choisie. Certains des domaines politiques qui sont importants sont mentionnés ci-dessous:

   a. définir le rôle et les responsabilités des collectivités locales envers l'Etat,

   b. définir le rôle du secteur privé et du secteur "informel", y compris identifier les domaines politiques où l'initiative privée sera encouragée,

   c. déterminer à l'avance les ressources de l'Etat qui seront mises à la disposition des villes secondaires et définir les termes et conditions sous lesquels ces ressources seront mises à leur disposition,

   d. déterminer des normes nationales appropriées et abordables pour les équipements et les services.

6. Reconnaître que parce que les ressources nationales à la disponsition des villes secondaires sont limitées, l'Etat devrait faciliter par tous les moyens possibles la capacité des administrations publiques locales, du secteur privé et de chacun des ménages à contribuer directement aux initiatives de développement de leur ville secondaire, et ceci avec un minimum d'interférence de la part de l'Etat.

On peut noter que dans les conclusions présentées ci-dessus, on a attaché peu ou pas d'importance à la réalisation des hiérarchies théoriques des endroits urbains" ou à les "distributions par rang ou par taille des villes". Alors que les hiérarchies urbaines continuent de se développer, leur croissance devrait répondre à des objectifs socio-économiques plutôt qu'à des notions théoriques de répartition idéale de la population dans un espace national.

III. LECONS TIREES DES ETUDES DE CAS

Une conclusion émerge des études de cas tellement clairement qu'on pourrait l'appeler le premier axiome du développement des villes secondaires: L'Etat ne doit pas tout faire.

Il en suit que l'Etat ne devrait pas essayer de tout faire. Aucun Etat n'a des ressources, un personnel ou un pouvoir suffisant pour jouer tous les rôles dans le développement et pour s'occuper de tous les nombreux détails qui font partie de la création et de la gestion d'un système national de villes. La plupart des gouvernements des pays en développement - en fait, la plupart des gouvernemens tout court - ont des ressources humaines et financières limitées.

Il y a aussi deux corollaires importants:

- Puisque les gouvernemens ne peuvent pas tout faire, ils doivent faire des choix, et
- Les ressources qui sont disponibles devraient être dirigées de manière à réaliser les objectifs de développement national.

Des choix solides demande une analyse systématique basée sur une

estimation réaliste des conditions et des tendances. Puisque les ressources disponibles sont actuellement très faibles comparées aux besoins en investissement dans toutes les villes, ainsi qu'à la gamme complète des demandes conflictuelles dans le pays, il est d'autant plus important d'appliquer ces ressources là où elles seront les plus productives. Puisque l'Etat ne peut pas tout faire, ses efforts devraient être dirigés là où ils peuvent le mieux stimuler et supporter, ou canaliser, les forces de marché et les énergies des particuliers. Les énergies des entrepreneurs, dirigées vers les intérêts du développement national, peuvent pousser l'effort plus loin que ne le peut l'action de l'Etat, à elle seule. Etouffer les initiatives privées ou ignorer ses possibilités correspond à saper l'effort de développement en soi.

Cependant, l'Etat ne peut pas s'appuyer sur les stratégies d'investissement. Les politiques de prix, les lois fiscales, licences et patentes ainsi que les autres mesures régulatrices devraient toutes être examinées et adoptées en vue de libérer le marché et de le laisser opérer avec succès et efficacité dans le cadre du travail global pour le développement. Ignorer les réalités des activités d'affaires et le jugement des habitants, leurs propres intérêts, résultera dans le meilleur des cas en possibilités perdues et dans le pire à rendre les programmes inefficaces, de gaspiller et même risquer de causer des dommaes.

Chacun des pays discutés dans les études de cas a élaboré une approche qui convient à son propre niveau de développement, à sa taille, au cadre de travail institutionnel et aux conditions des villes secondaires. Leurs approches sont aussi diverses que leurs situations. Pas de solutions communes

émergent des études de cas. Il n'y a pas de modèle d'applicabilité universelle. Néanmoins, des thèmes parallèles peuvent être identifiés dans les domaines de:

- o choix des villes cibles
- o infrastructure de base comme une précondition au développement urbain économique
- o programmes combinant plusieurs programmes,
- o abordabilité et faisabilité et
- o participation locale et responsabilité.

A. Choix des villes cibles

Il s'est avéré nécessaire d'utiliser un processus de choix formel pour identifier dans un pool national de centres secondaires les centres candidats prometteurs pour un traitement spécial. Une des premières leçons a été qu'aucun pays, quelle que soit l'abondance de ses ressources, n'est capable d'aborder la hiérarchie entière desvilles et des bourgs dans un seul effort programmatique. Chacun des pays discutés dans ces études de cas a choisi un nombre limité de villes secondaires et de bourgs pour des activités spéciales tout en maintenant une politique globale nationale destinée à encourager le développement des centres secondaires et des régions moins avancées.

Les critères de sélection varient considérablement. Il est clair que la politique y joue un rôle, mais il n'est pas surprenant de trouver des considérations politiques dans tous les pays au niveau de la distribution des ressources.

Le processus de sélection est un facteur significatif pour le lancement

du programme des villes secondaires lui-même. Le Brésil, par exemple, a examiné avec soin plus de 100 villes de taille moyenne avant d'en choisir onze comme sites de son programme de 200 millions de dollars US financé avec l'assistance de la Banque mondiale. En Côte d'Ivoire, lors des évaluations de plus de 80 communautés, faites par l'USAID et la Banque mondiale, on a établi des critères détaillés concernant la situation économique et démographique et l'accessibilité. Dans ce dernier cas, le critère émergeant le plus important est le choix de groupes de villes et bourgs où l'investissement aura un effet multiplicateur sur l'amélioration de la productivité agricole dans les régions rurales avoisinantes. La productivité rurale, à son tour, fournira les matières premières pour l'industrie et les services urbains En Corée du Sud, une approche similaire est utilisée, bien que les villes cibles soient plus importantes, ayant une population allant de 60.000 à plus d'un million d'habitants. En Indonésie, les villes sont classées par taille et assignées à différents programmes sur cette base.

L'approche du Kenya est encore différente. Dans ce pays, l'Etat aide actuellement les villes secondaires et les villes plus petites à atteindre une position qui leur permet d'entrer en compétition pour obtenir les ressources d'investissement. On aide ces communautés à apprendre comment planifier, comment élaborer des proportions pour des groupes de projets connexes, comment évaluer et comparer ces propositions et ces options, comment évaluer la faisabilité des projets en termes de coûts et de bénéfices et comment développer la capacité de repayer les crédits avancés à titre de prêts pour financer les projets. En même temps, l'Etat est en train d'acquérir de

l'expérience et peut évaluer et comparer de manière plus systématique les demandes de financement des localités en vue des améliorations des équipements.

B. L'infrastructure de base en tant que précondition au développement économique

Avant de choisir les communautés, il faut définir les objectifs du programmes. Certaines communautés ont besoin de types d'investissement et d'assistance particuliers avant qu'on ne puisse compter sur elles comme support des nouvelles entreprises et des structures institutionnelles destinées à gérer l'infrastructure urbaine moderne.

Le Brésil et la Corée sont des exemples de pays relativement prospères où les centres choisis pour les projets d'investissement ont eu des services municipaux de base et des institutions de gestion assez bien développées avant le programme des villes secondaires. Le Kenya et l'Indonésie sont des exemples de pays qui ont un PNB par habitant relativement faible (390 et 580 dollars US, respectivement) et où la plupart des villes secondaies ont été des établissements humains plus rudimentaires, incapables de répondre aux besoins humains à un niveau minimum acceptable, et encore moins de capitaliser les possibilités de développement économique. Ces communautés se sont trouvées dans une position financière faible et ont eu des pratiques de planification inefficaces. Pour elles, la priorité la plus haute a été de remédier aux manques et de construire une base de ressources pour le futur.

Au Kenya, on a surtout essayé d'améliorer les situations financières faibles des villes et d'instituer des pratiques efficaces de planification pour le développement. En Indonésie, on s'est concentré sur l'infrastructure et les services urbains de base.

Au Kenya, les conseils municipaux élus ont la responsabilité primordiale pour l'adminstration et le développement des centres secondaires. Dans certains cas, ces conseils et leur personnel technique ont été incapables de se servir des ressources qui étaient à leur disposition. C'est pourquoi, le gouvernement du Kenya, avec l'aide internationale, s'est concentré sur le renforcement de la planification pour le développement et sur l'administration financière et les pratiques de gestion des institutions municipales au niveau local, considérant ce travail de renforcement comme étant le travail de base nécessaires pour les projets de développement qui suivront. De l'assistance technique et de la formation spéciale ainsi que des fonds d'investissement sont mis à leur disposition pour supporter les projets prioritaires qui émergent de ce processus de réforme institutionnelle. On prévoit peu de rendements économiques à court terme parce qu'on a surtout mis l'accent sur la création d'organes municipaux responsables comme étant les précurseurs de la croissance.

L'Indonésie a décidé, il y a presque vingt ans, de fournir de l'eau potable et des systèmes de distribution d'eau dans un grand nombre de ces villes secondaires et bougs. Avec l'assistance de conseillers techniques, l'Indonésie a sélectionné les techniques appropriées, établi des normes abordables pour ces systèmes et une priorité claire dans ses plans de développement national. L'eau potable fut suivie d'un système d'égoût et d'essais au niveau national destiné à faire participer les populations de ces villes à l'amélioration de l'hygiène publique, du drainage et de l'habitat dans leurs quartiers ou "kampungs". Toutes ces améliorations étaient perçues comme étant essentielles, non seulement du point de vue de la santé publique

et de l'équité social (c'est-à-dire de l'accroissement du niveau de vie de la population urbaine) mais aussi comme étant les pré-conditions du développement économique.

La tâche de réunir les ressources est ardue et ses perspectives en matière de rendement économique sont à long terme, mais il est très possible que cette approche soit appropriée au développement d'une ville secondaire quand le complément des institutions et des équipements urbains de support dans les centres non métropolitains sont rudimentaires.

C. Programmes regroupant plusieurs projets

Chacun des pays où les études de cas ont été faites est maintenant engagé à fournir des "paquets" de projets et de programmes à chacune des zones cibles. Bien que le mélange des composants du programme varient d'une ville à l'autre et d'un pays à l'autre, l'essence e chacun de ces mélanges est la complémentarité, l'identification et l'application de mesures connexes visant à faire disparaître directement les obstacles à la croissance économique productive. De telles mesures pourraient comprendre des investissements dans l'infrastructure pour compenser les carences ou pour accroître les capacités des systèmes de base, des réformes administratives pour améliorer les capacités des responsables locaux de faire fonctionner et de maintenir les services publics et de gérer les finances publiques ainsi que des incitations pour les entreprises privées.

Les incitations au développement du secteur privé peuvent comprendre des abattements ou des exemptions fiscales, des prêts spéciaux pour le développement à des termes favorables, des terrains ou des bâtiments industriels à coût peu élévé, des programmes de formation de la main-d'oeuvre

ou de l'assistance pour la formation en gestion pour créer des entreprises et des sociétés viables.

Les incitations peuvent être accompagnées de réformes, concernant les règlements, destinées à faire disparaître les obstacles à l'expansion du secteur privé dans les communautés. Le coût élevé des patentes obligatoires pourrait être supprimé et des procédures coûteuses pourraient être simplifiées. La plupart des pays en développement ont essayé sous une forme ou une autre toutes ces incitations destinées au secteur privé.

Les programmes des villes secondaires comprend aussi une gamme d'engagements financiers tels que les dons ou les emprunts provenant de l'Etat (y compris, il est possible, de l'assistance de la part des agences internationales) et d'engagements de la part des communautés locales provenant de leurs ressources budgétaires propres. Les exercices de planification destinés à déterminer précisément comment ces fonds seront dépensés font partie intégrante du programme.

Trois des pays examinés dans les études de cas, le Kenya, le Brésil et la Corée du Sud, ont développé des approches à la conception de projet qui font participer intensément les autorités muncipales à la planification du développement et à la coordination de la réalisation des projets. Ces villes doivent également s'engager à apporter des contributions financières au niveau local.

La planification dans le programme des villes secondaires de la Côte d'Ivoire et de l'Indonésie est très centralisée, mais on y trouve des efforts destinés à accroître le rôle de la participation locale. La responsabilité financière au niveau local pour les programmes de développement et l'ultime

objectif dans ces deux pays et on y prend des mesures qui les rapprocheront de cet objectif.

Le personnel du programme des villes de taille moyenne du Brésil a aidé les maires et les planificateurs locaux des villes cibles à préparer les études détaillées des ressources des besoins et des possibilités de leurs communautés. On a conçu des stratégies, identifié des projets destinés à être financés et on a accordé des budgets provenant de sources nationales, au niveau des états ou municipalités. Le "paquets de projets" pour chaque ville comprend à la fois des investissements et des mesures administratives qui appartiennent à trois catégories: infrastructure matérielle et sociale, emploi et génération de revenu et adminitration et finances municipales. Bien que les résultats dans les onze villes aient été variés, environ 50 pour cent des objectifs quantitatifs (emplois, infrastructure, etc.) étaient en place après quatre des cinq ans d'engagement initial. Cet effort s'est avéré être un tel succès qu'on est en train de l'améliorer et qu'il sera étendu en partie, pour restreindre la croissance des deux centres principaux et en partie pour établir un réseau national viable de villes secondaires. La Corée du Sud a fait des investissements très importants dans les centres secondaires depuis les années 60 et 70. Les projets d'infrastructure et le développement de parcs industriels décentralisés ont été combinés avec la pénalisation appliquée à une plus grande concentration de l'investissement dans les centres primaires de Séoul et de Busan. Dans une certaine mesure, ces efforts ont réussi. La croissance des villes importantes s'est ralentie et beaucoup des villes de taille intermédiaire ont vu leur production industrielle ainsi que

leur population s'accroître. Cependant cet effort a été beaucoup critiqué: il était trop dispersé et trop peu des centres secondaires construisaient les aménités, l'infrastructure sociale et le nombre de logements nécessaires pour les rendre compétitives avec les centres métropolitains.

Le résultat de ces critiques est que le Plan de Développement national de 1981-2000, qui contrôle la distribution de l'investissement, a adopté une approche coordonnée à l'investissement. Chacune des 15 villes régionales, choisies sur la base de ses avantages économiques possibles d'un point de vue comparatif, a un plan de développement multi-sectoriel, global. Chacune de ces villes a été analysée par les administrations centrales et locales, et une gamme de projets complémentaires nécessaires a été sélectionnée dans leur plan. Ces projets ont été choisis en fonction de leur succès à atteindre les objectifs d'investissement suivants:

- o amélioration des équipements publics
- o contribution à l'accroissement de l'emploi
- o accroissement des recettes municipales
- o ratio coût-avantage positif
- o nombre maximum d'habitants et rayon de la région qui devait être bénéficiaire.

On a calculé combien des coûts estimés du projet pourraient être assumés par les ressources propres des villes et combien serait requis de l'Etat, comme supplément. Un fonds spécial de prêts municipaux est un mécanisme pour l'acheminement des fonds supplémentaires, qui est actuellement à l'étude.

L'Indonésie, elle aussi, va vers des projets liés les uns aux autres en tant que base pour le programme des villes secondaires. Bandung, une ville de

plus d'un million d'habitants, a été la ville pilote pour la planification, l'investissement et les efforts de réorganisation de l'administration locale au niveau de plusieurs secteurs et sur plusieurs années. L'Indonésie est aussi en train de lancer des programmes globaux et intégrés d'urbanisme dans d'autres centres.

D. Coût abordable et faisabilité

Les coûts abordables et la faisabilité financière caractérisent de plus en plus les projets d'investissement en biens d'équipement qui sont entrepris. L'Indonésie, par exemple, dans son effort de tirer le maximum des ressources disponibles dans un certain nombre de villes et de bourgs, a essayé de manière concertée d'élaborer des normes minimales acceptables pour les projets d'approvisionnement en eau, d'hygiène publique et de réhabilitation des kampungs inclus dans son "paquet de projets" destiné à augmenter ses ressources. Les normes varient selon la taille de la population desservie par l'équipement et elles ont été appliquées rigoureusement.

L'analyse de faisabilité financière est l'une des compétences que le Kenya est en train d'inculquer aux responsables publics locaux, afin de les préparer à évaluer les projets qu'ils proposent pour le financement de l'Etat. La Côte d'Ivoire, travaillant en collaboration avec la Banque mondiale et l'USAID' est aussi en train d'établir des normes minimales pour les investissements dans l'infrastructure et un mode de sélection des projets basé sur leur degré de solidité financière et la faisabilité de la récupération des dépenses.

Le Brésil et la Corée du Sud font subir à chaque projet une analyse de faisabilité financière détaillée leur permettant d'évaluer l'impact éventuel

du projet (par exemple sur le nombre d'emplois créés, le nombre de ménages bénéficiaires, etc.), les fonds qui seront engagés et la capacité de remboursement des prêts d'une communauté choisie.

E. Participation et responsabilité locales

Aucun effort de développement des villes secondaires réussi a été exclusivement imposé par les autorités supérieures ou exécuté à partir de la capitale du pays. La participation locale est une composante essentielle si on veut contribuer à construire la base de la croissance économique future (l'approche des ressources) ou concevoir et exécuter des projets connexes. Les communautés doivent sentir qu'elles ont des intérêts au résultat.

Etant donné la structure très centralisée de la plupart des pays en développement, il est souvent difficile d'obtenir la participation locale. Certains pays - pour des raisons de sécurité ou politique ou par tradition - hésitent à déléguer leur autorité aux adminstrations locales. Il y a des conflits entre les objectifs de décentralisation économique qui requièrent la participation des bénéficiaires à la planification et à l'établissement des priorités, et le désir d'un pays de maintenir un contrôle administratif et budgétaire au niveau national.

La participation est particulièrement difficile lorsque les communautés n'ont que des services et des institutions rudimentaires. Cependant, l'Indonésie a réussi à faire appel à la participation locale lors de la conception et de l'exécution de son programme de réhabilitation des kampungs et a établi à travers tout le pays un réseau d'établissements de formation destiné à améliorer la qualité du personnel municipal et des responsables

élus. Le Kenya a fait de l'analyse de développement au niveau local, de la gestion financière et de la faisabilité financière les pierres angulaires de son programme. Les ressources seront mises à la disposition des villes qui atteignent les normes de performance administratives et de gestion.

La Côte d'Ivoire s'est aussi engagé dans un programme réparateur - ou de construction de ressources pour ses centres secondaires. Bien que les projets soient limités aux services de base minimums, les maires et les conseillers municipaux au niveau local jouent un rôle lors de la revue et de l'approbation des dépenses, que ce soit pour l'entretien ou la récupération des dépenses de ces projets. L'Indonésie pense qu'il est important pour les conseils municipaux de prendre une responsabilité plus grande pour la formulation des budgets ainsi que pour les activités municipales.

Le Brésil est une république fédérale où les états et les municipalités ont un certain degré d'autonomie. Dans le contexte du programme des villes de taille moyenne, la planification, l'établissemnet des priorités et la coordination de l'exécution sur le terrain ont été faites par les responsables locaux avec une assistance technique et des directives d'importance provenant du niveau fédéral et avec un financement important par prêts provenant de l'Etat pour le logement et l'infrastructure.

L'Etat peut faciliter le processus de participation en fournissant de l'assistance technique et en formant les membres des autorités locales en planification et en gestion. Le Kenya, la Corée du Sud, le Brésil et l'Indonésie offrent tous une telle assistance, et en Côte d'ivoire, une étude des besoins en formation a récemment été achevée.

L'Etat peut aussi contribuer en déléguant la responsabilité de mobiliser les recettes aux autorités locales, en fournissant des prêts et des dons là où ils sont nécessaires, mais en insistant sur le fait qu'il est nécessaire que les autorités locales mobilisent les ressources nécessaires au développement et aux activités des projets. Au Brésil et en Corée du Sud, où les villes cibles mobilisent 50 pour cent de leurs recettes localement, l'accroissement de la capacité locale n'en est pas moins un objectif qu'il ne l'est au Kenya, et il est perçu comme étant un précurseur de la croissance économique dans les villes secondaires.

En plus de la participation des autorités locales, des bureaux locaux des agences nationales participant au programme sont nécessaires pour réaliser les engagements. En Indonésie, par exemple, des sièges des agences de l'Etat chargée de l'infrastructure ont été établies aux niveaux provincial et local. Les responsabale de l'agence centrale au niveau des districts se réunissent avec les responsables locaux pour déterminer quelles sont les priorités de projets et établi les budgets et ils passent des contrats directement pour les travaux de construction (en donnant la préférence aux entreprises locales). L'Indonésie, lorsqu'elle a essayé pour la première fois de passer d'une approche d'accumulation des ressources à une approche de développement global pour une ville secondaire, a établi à Bandung l'un des organes d'exécution les plus simplifiés et orientés vers la ville. A Bandung, l'exécution du programme est à la charge d'une administration qui représente conjointement et l'Etat et les autorités locales et qui est dirigée par un seul administrateur.

La participation est un des aspects de l'engagement au niveau local. Un autre aspect tout aussi important est la performance administrative respon-

sable. En fait, il se peut qu'un des critères de sélection pour l'assistance spéciale soit les efforts qu'une municipalité est actuellement en train de faire pour faire fonctionner la ville et pour établir un climat approprié pour stimuler l'expansion des entreprises malgré les obsctacles existants. L'USAID ainsi que la Banque mondiale dans leurs activités de support de développement urbain ont commencé de souligner l'importance de l'assistance technique et de la formation des administrateurs municipaux.

Les leaders locaux doivent démontrer leur engagement face à des processus de planification plus rationnels pour les finances et le développement. Ils ne sont pas seulement les défenseurs principaux de leur communauté devant les prêteurs de l'Etat, mais ils sont aussi intermédiaires principaux entre la bureaucratie municipale et les entrepreneurs locaux. C'est vers ces leaders que l'on se tournera lorsqu'il faudra rendre compte à la communauté locale ainsi qu'à l'Etat du résultat des efforts de développement. Lorsque les enjeux deviennent plus importants, il est vraisembable que le statut du leadership municipal augementera. Si le leadership technique des administrations locales n'est pas indûment compromis et contraint par des interférences politiques, il est aussi plus vraisemblable que l'administration locale sera capable d'attirer et de retenir des fonctionnaires plus compétents.

II. LANCER UN PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT DES VILLES SECONDAIRES

Le développement des stratégies concernant les villes secondaires continuera d'être une haute priorité des gouvernemetns dans les années qui viennent. Partager les expériences et expérimenter de nouvelles idées

devraient être les pierres angulaires de cet effort. La communauté des donneurs internationaux devrait jouer un rôle de support dans ces efforts nationaux et y contribuer par le biais de capitaux limités et d'assistance technique.

Presque tous les pays ont besoin de supporter le développement de leurs villes secondaires afin d'atteindre leurs objectifs de développement national. Les seules exceptions possibles peuvent être ces pays qui sont tellement petits géographiquement ou qui ont des ressources tellement limitées qu'il est seulement possible de se concentrer sur un centre humain qui peut fournir les fonctions urbaines à tout le pays.

Le développement des villes secondaires dépendra des contributions techniques de nombreuses organisations aux niveaux gouvernemenaux national, régional et local. Le processus politique commence avec une compréhension en profondeur de l'ensemble des plans, des programmes et des engagements actuels de tous ces ministères et organisations. Cette approche consiste à établir quels sont les éléments complémentaires et à identifier les lacunes qui affectent chaque ville secondaire.

Une fois qu'on a établi une stratégie d'ensemble pour le développement, il est important d'entreprendre une revue détaillée de tous les règlements, politiques, règlementation et procédures gouvernementales existants afin d'assurer qu'ils n'auront pas des effets négatifs inattendus qui entraveront les efforts visant à atteindre les objectifs de développement des villes secondaires. Ceci est particulièrement important lorsqu'on examine ces politiques qui affectent la ou les villes primaires: par exemple les poli-

tiques concernant les prix et les subventions qui peuvent rehausser inutilement leur avantage compétitif sur les villes secondaires).

On devrait entreprendre une planification détaillée pour le développement économique, social et matériel, en particulier pour ces villes secondaires qui seront jugées d'importance stratégique ou de haute priorité. Pour toutes les villes secondaires (pas seulement les centres prioritaires) des procédés de fonctionnement standards devraient être établis (qui mettent l'accent sur la simplicité et qui sont faciles à rspecter) pour couvrir les finances et la comptabilité, la planification du développement de projet et la budgétisation.

On devrait instituer des centres de formation à grande échelle pour améliorer la capacité des leaders politiques locaux et des administrateurs locaux à comprendre et à exécuter les procédés standards. La formation devrait être une formation spécifique visant à développer des compétences précises; elle devrait être fournie dans un cours bref ou dans un atelier de travail et être suivie de formation en cours d'emploi supervisée par l'organisation ou le service chargé de la fonction de formation.

Les associations et les organisations des administrations locales et leur personnel devraient être encouragées à partager leurs expériences et leur savoir-faire d'une ville secondaire à l'autre.

Tous ces éléments du processus de développement des villes secondaires ne demandent ni des allocations de capitaux ni une programmation des capitaux. Ce sont là des activités techniques essentielles, des activités de planification visant à améliorer les capacités au niveau local et à utiliser

les ressources existantes d'une manière plus efficace.

Néanmoins, le fait que des ressources financières sont disponibles (même des ressources limitées) encouragera les villes secondaires à développer leurs propres capacités au maximum. Lors de la distribution de ces ressources, il peut être utile de prendre en considération les critères suivants:

1. Les projets d'investissement qui devraient être choisis devraient être des projets de première priorité pour l'administration locale (et non être imposés par le gouvernement central).
2. Chacun des projets choisis devrait pouvoir fournir des résultats à relativement court terme et être justifié par un taux élevé de rentabilité;
3. Il devrait inclure un plan d'exécution qui entre visiblement dans les compétences de l'administration locale.
4. Il devrait assurer que les coûts de fonctionnement et d'entretien peuvent être couverts grâce aux ressources de l'administration locale.

Si on commence par des projets simples, abordables et réalisables, pendant que les compétences locales sont en cours de développement, il est possible qu'on réussisse rapidement. Dans ce processus, on identifiera de nouveaux projets qui sont basés sur l'avantage comparatif supplémentaire qui est le résultat de l'achèvement des projets précédents. De cette manière, le processus de développement progresse sur une base économiquement solide et large dans tout le mode de peuplement des villes secondaires.

On devrait noter avant de clore que les projets à grande échelle, financés centralement qui n'ont aucun avantage comparatif naturel devraient être évités. On a démontré que ces projets étaient inefficaces du point de vue économique et/ou ils requièrent des subventions pour pouvoir fonctionner. Les coûts d'opportunités pour la nation sont trop élevés malgré les bénéfices d'équité perçus au niveau inter-régional.

CHAPITRE UN: ETUDE DE CAS - KENYA

I. INTRODUCTION

Comme beaucoup de pays africains, le Kenya a une population à prédominance rurale en voie d'urbanisation rapide. Actuellement, les agglomérations urbaines ne regroupent que 15 pour cent de la population, mais cette situation est en train d'évoluer rapidement. Le nombre des centres urbains doublera dans les vingt prochaines années et le nombre des citadins quadruplera pratiquement. Cette urbanisation entraine la gageure qui consiste à satisfaire la forte demande de logements, d'emplois, d'infrastructure, d'équipements communautaires et de services de tous types.

Pour relever ce défi, le Kenya ne peut pas transférer des fonds du Trésor beaucoup plus importants pour l'investissement dans les collectivités locales. Etant donné les fortes demandes auxquelles l'Etat devra faire face dans un futur prévisible, il est clair que les collectivités locales devront assumer les responsabilités principales de répondre aux besoins de l'urbanisation en développant les ressources financières locales et en appliquant des méthodes visant à l'extension des services urbains, qui sont novatrices et efficaces en fonction du coût. Il faut renforcer l'organisation de la collectivité locale et mettre en place une meilleure gestion urbaine et une meilleure planification de développement régional.

Conscient de ces faits, le gouvernement du Kenya a demandé à l'Agence des Etats-Unis pour le Développement international de l'aider à concevoir un projet qui combinerait l'aide financière pour les équipements et le développement des capacités locales en vue d'établir un plan destiné à répondre aux besoins en urbanisme. "Le projet pour le développement de l'habitat et des services publics dans les petites villes du Kenya" est

officiellement en cours depuis 1983 et les accords finals de prêts donnant le signal de départ à la réalisation des projets d'équipement ont été signés en avril 1985. Quelques accomplissements impressionnants ont été réalisés pendant la courte période écoulée depuis le début de ce projet. La présente étude de cas se concentrera surtout sur le processus innovateur de planification et de mise en oeuvre de l'aménagement qui commence à apporter une importante contribution au renforcement des collectivités locales et à répondre aux besoins urbains.

II. TENDANCES ET SCHEMES DE L'URBANISATION

A l'époque de l'indépendance du Kenya, en 1963, l'urbanisation était limitée à Naïrobi, Mombasa, Kisumu et quelques petits centres administratifs et commerciaux. Moins de 75.000 personnes résidaient dans des villes d'une population supérieure à 2000 habitants. Aujourd'hui, à peine vingt ans plus tard, on trouve près de 100 villes et le nombre de citadins est supérieur à 2,5 millions d'habitants. Si le taux de natalité se maintient au niveau élevé de 4 pour cent pendant les vingt prochaines années et si de plus en plus de gens quittent les zones rurales, le nombre des zones urbaines s'approchera de 200 et le nombre de citadins s'élèvera à environ 9 millions de personnes.

Cette extraordinaire croissance offre de bonnes possibilités, qui à leur tour entrainent des demandes qui leur sont propres et auxquelles il faut pourvoir. Le milieu urbain offre des possibilités de revenus plus élevés qu'en milieu rural. La population urbaine peut également avoir un meilleur accès à l'éducation, à l'alimentation en eau traitée, aux installations de santé et à d'autres services. Les investissements publics et privés ont des efficacités meilleures dans les centres urbains, surtout parce qu'ils créent

taux d'accroissement de la population sont plus élevés dans les villes secondaires que dans les villes primaires. A l'heure actuelle, il n'est plus possible aux agences dont le siège social est à Naïrobi de répondre adéquatement aux demandes distinctes venant de chaque centre urbain en expansion. Les collectivités locales devront assumer davantage de responsabilités pour résoudre leurs propres problèmes.

Par suite des difficultés économiques pressantes auxquelles l'Etat doit faire face, il est peu probable qu'une partie importante du budget national de développement soit affecté à l'aménagement urbain local dans un futur proche. Il est de plus en plus évident que le meilleur espoir est de renforcer les institutions locales pour qu'elles puissent développer des sources de recettes locales et répondre aux besoins créés par la croissance.

III. POLITIQUES NATIONALES D'URBANISME

Lors de la rédaction des plans nationaux de développement et autres documents de politique gouvernementale, on a réalisé que le rôle des villes contribuait fortement à atteindre les objectifs de développement national. En effet, c'est dans les villes qu'on peut voir l'expression concrète de ces objectifs: écoles, soins de santé, approvisionnement en eau, logements etc...

Les politiques officielles encouragent la décentralisation de la croissance urbaine vers les villes secondaires et vers les petits centres urbains pour compenser la concentration excessive de population à Naïrobi et à Mombasa, pour renforcer les collectivités locales, pour améliorer la planification de l'aménagement urbain et encourager la croissance de l'emploi urbain dans les secteurs modernes et informels.

le prochain siècle entrainant des demandes sans précédent au niveau de l'emploi et de graves tensions au niveau du partage et de la possession du terroir agricole.

La performance du secteur agricole est une autre question d'intérêt national préoccupante qui est liée étroitement à l'urbanisation et à l'accroissement de la population. Le développement agricole est considéré comme le facteur clé permettant de réaliser les objectifs nationaux qui sont de réduire la pauvreté, d'avoir un apport de devises dont on a besoin de manière critique, de répondre aux besoins de base des populations et de dégager des capitaux pour investir dans le développement industriel. Bien que la production ait augmenté de manière consistante pendant les 20 dernières années, le taux de croissance est tombé en-dessous du taux d'accroissement de la population. De plus, uniquement 18 pour cent des terres ont une grande ou moyenne productivité agricole. Même avec les nouveaux efforts extensifs d'irrigation et un usage plus répandu d'engrais chimiques, il n'est pas possible de rendre les nouvelles terres productives à un rythme proportionnel à celui de l'accroissement de la population. Ce qui signifie que de plus en plus de kényens qui ne peuvent pas gagner leurs vies dans le secteur agricole quitteront les zones rurales à la recherche d'un emploi dans les zones urbaines.

Le caractère évolutif du processus d'urbanisation a également des conséquences importantes sur les bases financières et institutionnelles de l'aménagement urbain. Les établissements urbains se répartissent sur l'ensemble du Kenya par suite d'une croissance rapide des villes secondaires et des petits centres urbains, liés étroitement à l'économie agricole. Les

un développement commercial et industriel secondaire et des possibilités de moyens d'existence dans le secteur "informel". Des populations urbaines croissantes ont également besoin d'un habitat adéquat. Un plus grand nombre de citadins pourrait être exposé à des risques de santé publique imputables à l'insuffisance de l'infrastructure et des services publics, et la majorité d'entre eux auront des revenus faibles et irréguliers et par conséquent plus de difficultés à se procurer un logement et des biens et services essentiels à leur bien-être. La question sera bien sûr de savoir comment payer le coût exorbitant des services et équipements publics nécessaires à cette population urbaine croissante.

En même temps que le Kenya connait des tensions sociales et économiques issues de l'urbanisation, ce pays traverse une période de difficultés économiques. Après vingt années de forte croissance économique, le Kenya est confronté depuis quelques années à des problèmes au niveau de la balance des paiements, de la production agricole et de la productivité industrielle. Les ajustements nécessaires face à ces problèmes exigent que des décisions difficiles soient prises.

On sait que le taux d'accroissement de la population est un obstacle à L'amélioration continue des niveaux de vie et estla raison principale d'une croissance urbaine continue. Avec un taux d'accroissement de 4 pour cent par an, le pays risque de voir sa population actuelle (19 millions d'habitants) doubler dans les quinze à vingt prochaines années.

Plus de 60 pour cent de la population du Kenya a moins de 20 ans. Même en se fondant sur des hypothèses optimistes concernant les futurs taux de fécondité, cette vague de jeunes est un phénomène qui se maintiendra pendant

En général, l'Etat s'est tenu à ces objectifs de politique de manière consistante. Son engagement face au programme de développement des villes secondaires est une mesure de la réalisation particulièrement importante. Ce programme est à la fois un catalyseur et une force permettant d'organiser les investissements urbains et les autres mesures de soutien. Une autre mesure a été l'initiative entreprise en 1983 en vue du développement des districts, qui aura un impact important sur la conception du programme des villes secondaires. Dans le cadre de cette action, on a délégué d'importants pouvoirs de prise de décision ainsi que des crédits à l'aménagement, modestes mais allant en s'accroissant, aux commissions de district qui incluent les ministères concernés, les collectivités locales et les autres organismes publics et privés. Tous ceux qui s'occupent d'urbanisme et les collectivités locales espèrent que cette récente décentralisation institutionalisée améliorera la coordination des investissements entre les centres urbains et leurs arrières-pays ruraux.

Beaucoup reste à être accompli, il s'agit notamment de mettre en place un cadre de support pour les institutions aux niveaux national, des districts et local et des instruments de financement et de planification efficaces. Ce système doit fonctionner adéquatement et sans inégalités pour éviter qu'il y ait une utilisation désordonnée, incontrôlée - ou même mal dirigée - des maigres ressources affectées aux villes.

Il reste à prendre des décisions difficiles dans des domaines tels que la répartition des responsabilités aux différents niveaux de l'administration publique, le renforcement des institutions d'urbanisme clé, les incitations à une meilleure efficacité-coût et la mobilisation des ressources au niveau

local. Un des obstacles qu'on peut citer au même titre que d'autres est le manque d'une ferme volonté politique de réellement soutenir et renforcer les collectivités locales. A l'instar de beaucoup de jeunes nations, le Kenya aux lendemains de son indépendance, a ressenti le besoin d'un système de gouvernement unifié et centralisé. Le partage du pouvoir entre l'Etat et les collectivités locales n'a pas été facile à concilier, surtout du fait que les collectivités locales ont semblé au fur et à mesure des années manquer de direction et être préoccupées par des querelles mesquines.

Il y a actuellement un vide politique inquiétant dans les relations entre le pouvoir central et les autorités locales. Beaucoup sont exaspérés par ce qu'ils considèrent comme des services inadéquats et inefficaces dans les villes, par les prétendus détournements de fonds et par le poids mort que les autorités locales sont en train de devenir pour les initiatives de développement nationale. Cette situation a entraîné la dissolution du conseil municipal de Naïrobi et a fait l'objet de sérieux débats sur "le problème des administrations locales".

Cette situation a posé des problèmes et a offert en même temps des possibilités pour le projet des petites villes du Kenya. L'objectif premier du projet qui est de renforcer les collectivités locales pourrait bien ne pas être atteint si le gouvernement central ne s'engage pas fermement à poursuivre ce but et si des actions gouvernementales obstruent le processus. Par ailleurs, le projet peut jouer un rôle d'agent opportun qui contribue à apporter des changements réels sur tous les fronts de l'aménagement urbain, depuis les politiques nationales réalistes jusqu'à la réforme des procédures de gestion des collectivités locales. Il faudra attendre au moins quelques années pour pouvoir en juger.

IV. VILLES SECONDAIRES

A. Le rôle des villes secondaires

Bien que le défi lancé par l'urbanisation soit de taille, le Kenya a des chances de le relever. Cet optimisme se fonde sur le système existant de collectivités locales qui, en dépit des tensions actuelles avec le gouvernement central sur le plan financier, est peut être l'un des plus solides en Afrique.

Selon la tradition britannique, les administrations locales sont des unités administratives semi-autonomes avec des droits et des obligations stipulés par la législation sur les administrations publiques locales. Le Ministère des collectivités publiques locales est responsable de la supervision de leurs activités, de leur financement et de leur gestion. On compte 83 collectivités locales composées de conseils municipaux, conseils des villes, conseils urbains et conseils des comtés. Les conseils municipaux sont établis dans les centres les plus importants (y compris à Naïrobi jusqu'à récemment) et sont financièrement capables de fournir (ou devraient l'être) une large gamme de services à leurs habitants, entre autres: systèmes d'alimentation en eau, réseaux d'égoûts. logement, marchés, éducation, voierie, services de santé et services sociaux. Les conseils de villes ont un statut légèrement inférieur et offre un éventail de services plus restreint pour les villes de taille moyenne. Les conseils urbains dans les villes plus petites sont classés juste après dans un ordre hiérarchique. Les conseils urbains relèvent de la compétence des comtés et sont considérés comme une structure de transition de l'administration publique locale. Les conseils des comtés fonctionnent au niveau régional et s'occupent des affaires concernant les centres de marché et les centres urbains de très petite taille.

En raison des fonctions limitées des conseils urbains et des conseils de comté, ce sont les 27 conseils municipaux et conseils de ville qui contribuent le plus au développement des villes secondaires. C'est à ces 27 collectivités locales que revient la lourde responsabilité de répondre aux besoins de la croissance urbaine et aux changements. Ce sont elles qui ont la charge du financement et de la gestion relatifs à l'infrastructure, aux équipements et aux services urbains, ce sont elles qui doivent pourvoir le plus directement aux besoins des pauvres en milieux urbains. Aucune autre autorité ne connait mieux les différents besoins et conditions de leurs zones urbaines que ces 27 unités administratives et personne n'est dans une meilleure position pour s'assurer que les faibles ressources financières sont utilisés avec un maximum de bénéfices.

Les éventuelles contributions que ces collectivités locales peuvent apporter au développement du pays sont importantes. En effet, les améliorations réalisées dans leurs villes ont des conséquences qui s'étendent au-delà des bénéfices directs dont profitent les habitants. Parmi ces conséquences, on peut citer que le développement de ces collectivités locales permet d'alléger la tension existant à Naïrobi et dans les autres grandes agglomérations, d'être un support pour une productivité accrue, un marché de denrées alimentaires plus étendu et davantage de possibilités pour un emploi hors des exploitations agricoles. Cependant, pour le moment, on ne réalise pas encore pleinement l'étendue de ces contributions.

La plupart des collectivités locales ne disposent pas des ressources financières et techniques nécessaires pour faire face aux problèmes et pour exploiter les possibilités créés par une croissance rapide. Parce que ces

villes ont été incapables de planifier et d'instituer les changements exigés par les nouvelles tensions urbaines, de nombreuses décisions importantes liées à leur viabilité ont été laissées au soin des ministères de l'administration centrale. Le contrôle financier à l'échelon local s'est relâché car les collectivités locales comptent sur l'Etat pour les sortir d'affaire. Pourtant depuis une dizaine d'années, on tend à augmenter les responsabilités des autorités locales pour les nombreux services urbains et parallèlement à diminuer le niveau de l'aide financière de l'Etat. La conséquence a été que les dépenses réelles par habitant des collectivités ont fortement baissé. En essayant d'assumer leurs responsabilités, les collectivités locales ont épuisé leurs réserves propres de liquidités. Dans pratiquement toutes les collectivités, la situation financière s'est sérieusement détériorée et pour certaines c'est pratiquement la faillite. Des nouveaux projets d'équipement, destinés à accompagner l'expansion urbaine deviennent de plus en plus impossibles à réaliser, par suite de cette quasi-insolvabilité des collectivités locales, des difficultés budgétaires de l'Etat, et d'une aide internationale limitée.

Ce problème ne peut pas être résolu en comptant sur des crédits plus importants de l'Etat ou sur l'aide internationale. Dans le long terme, il semble que la mobilisation des ressources financières au niveau local soit la seule solution. La plupart des villes du Kenya peuvent recouvrer davantage au titre des impôts, des droits et des redevances, surtout au niveau des impôts fonciers et des tarifs des services publics. La croissance rapide dans les villes augmente le potentiel de recettes grâce à la valeur croissante des terrains, à un groupe d'utilisateurs de services plus large qui pourraient assumer à un coût moindre les coûts des divers services urbains et grâce à l'expansion des activités commerciales taxables. Cependant il s'agit de coordonner soigneusement les mesures visant à augmenter les recettes et les

programmes parrallèles destinés à améliorer la qualité des services urbains. Enfin, réaliser des niveaux plus élevés de services, demandera, à son tour, qu'on prenne des mesures pour accroitre l'efficacité et réduire les coûts.

Le gouvernement du Kenya est conscient que toutes ces mesures se fondent sur un bon processus de planification des investissements. Il faut que les collectivités locales identifient soigneusement leurs besoins et choisissent les projets d'investissement qui non seulement répondent à ces besoins mais qui ont également un rendement élevé. Il s'agit d'adopter des normes permettant de réduire les coûts au minimum. Il faut mettre en place des stratégies de récupération de dépenses pour s'assurer que les recettes couvriront les coûts de l'investissement, de réparation et le service de la dette. Les procédures de budgétisation doivent être améliorées aux niveaux national et local. Les sources de recettes existantes, par exemple l'impôt foncier, doivent être exploitées davantage, de manière plus juste et plus efficace. En plus, il est nécessaire d'opérer un transfert, graduel et ordonné des responsabilités en gestion urbaine et en urbanisme, de l'Administration Centrale aux administrations locales. Beaucoup de représentants locaux peuvent trouver ces responsabilités plus lourdes et plus difficiles à assumer, et on doit donc leur apporter tout le soutien possible en assistance technique et en formation.

B. Le projet de développement des services publics et de l'habitat dans les petites villes du Kenya

Dans le cadre du projet pour les services publics et l'habitat dans les petites villes du Kenya, mis au point conjointement par le gouvernement du Kenya et le gouvernement des Etats-Unis, un prêt de 16 millions de dollars U.S. a été accordé au titre du Programme de Garantie de l'Habitat de l'USAID

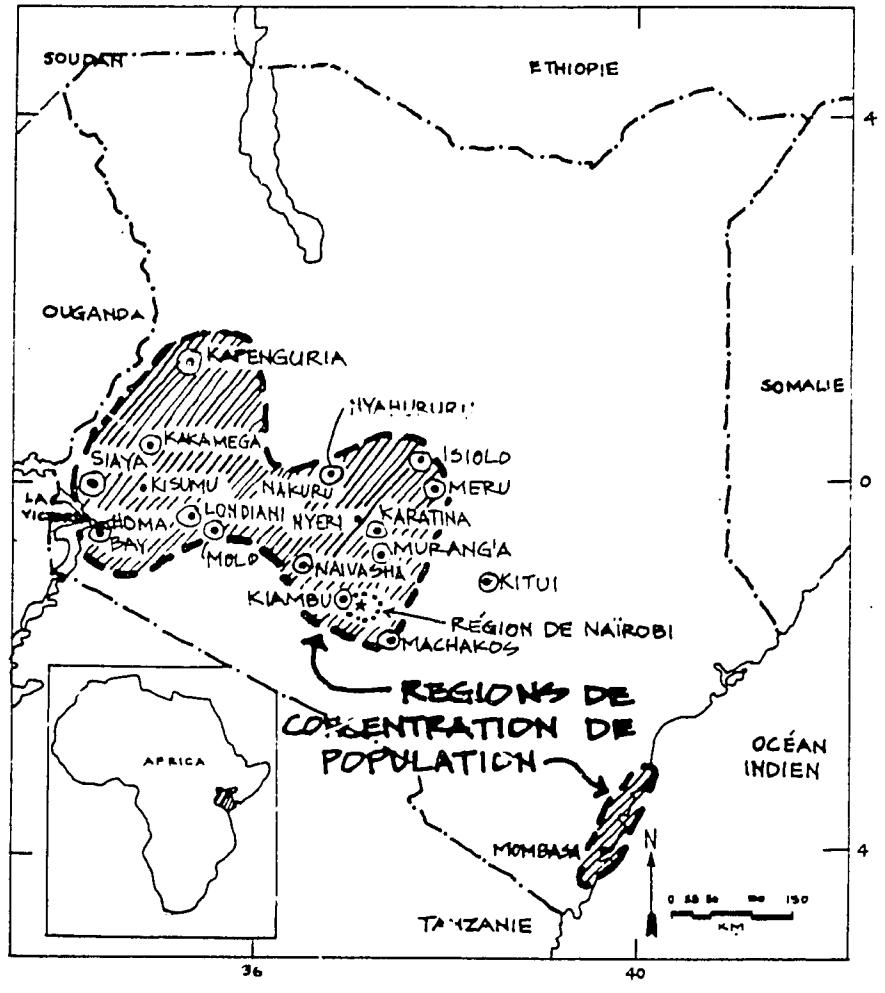
destiné à financer l'aménagement en l'équipement des villes secondaires. Des dons supplémentaires de plusieurs millions de dollars ont été fournis pour un programme extensif de formation et d'assistance technique. Les bénéficiaires directs du projet sont quinze villes dont la population varie de 5.000 à 50.000 habitants. Les projets d'équipement concernent le logement, l'infrastructure, les équipements communautaires et les activités qui permettent de créer des emplois. Des conseils et des consultants en mission à court terme fournissent une assistance technique pour certains aspects du projet quand c'est nécessaire, par exemple pour l'aménagement et la gestion des villes, les finances publiques, la gestion des lotissements. En plus, un programme compréhensif de formation en gestion urbaine destiné au personnel des collectivités locales est actuellement à l'étude.

Les nouvelles procédures de gestion et de planification introduites dans les 15 villes cibles devront servir de prototype à toutes les collectivités locales de l'ensemble du pays.

1. Choix des villes du projet

Le gouvernement kényen a choisi un groupe cible de 20 villes secondaires et petites villes pour placer les investissements qui doivent être financés avec l'aide de l'USAID et de la Banque mondiale. Ces centres ont été choisis pour leurs mérites individuelles plutôt que dans le cadre d'une stratégie spatiale nationale. Les critères de sélection sont entre autres: probabilité de croissance rapide, rôle de centre administratif, fonction de centre logistique pour le développement économique rural et le fait de représenter diverses régions du pays,

VILLES CIBLES, PROJET DE DEVELOPPEMENT DES LOGEMENTS ET DELA COMMUNAUTE DANS LES PETITES VILLES DU KENYA



⊙VILLE CIBLES

•LES PLUS GRANDES VILLES

Les quinze villes sélectionnées, au sein d'un groupe plus large, pour recevoir l'aide financière de l'USAID sont de tailles diverses (plus petites que les grandes mais plus grandes que les villages ruraux). Presque toutes ces villes jouent un rôle régional important en tant que fournisseurs de biens et service à leurs arrières-pays et en tant que marchés locaux pour les produits agricoles. La plupart d'entre elles ne comptent pas d'activités manufacturières importantes car celles-ci sont localisées pour la plupart dans les grandes agglomérations urbaines. Environ la moitié des villes du projet abritent le siège des administrations du district et constituent depuis peu des points focaux pour la réalisation des nouvelles initiatives de décentralisation de fonctions gouvernementales au niveau du district. Dans toutes ces villes, sans exception, on a constaté des déficits dans les domaines du logement, des équipements communautaires, de l'infrastructure et des autres services.

Dans la plupart des cas, ces administrations locales ont des conseils municipaux ou des conseils de ville, bien que plusieurs des très petites villes relèvent de la compétence des administrations des comtés. Les principaux services et fonctions des administrations locales pour les villes du projet comprennent: appliquer la règlementation relative à l'usage des sols et les arrêtés municipaux régissant la construction; accorder licence et patente pour les installations de santé publique de commerce et autres; règlementer la circulation et fournir des équipements et services: le système d'alimentation en eau, réseaux d'égoûts et de canalisation, voierie, drainage,

éclairage des rues, le ramassage des déchets, équipements de loisirs, habitat, marchés, abattoirs, services et équipements sociaux. Les municipalités plus grandes réalisent toutes ces activités. Les villes plus petites ont des responsabilités moindres proportionnelles à leurs capacités et à leurs besoins particuliers.

Les services publics fournis par les conseils sont financés par le biais de différents moyens. L'approvisionnement en eau et les logements fonctionnent sur la base d'une récupération intégrale des dépenses; le réseau des égoûts, le ramassage des déchets, les marchés, les abattoirs, les parcs d'autobus et les autres entreprises publiques fonctionnent en général sur la base des récupération des dépenses sur une récupération d'une grande part de dépenses. Les services de santé et les services sociaux, la construction des routes et quelques autres services sont financés à partir des recettes du Compte Général du Conseil. Des dons de l'Etat viennent souvent s'ajouter aux recettes des conseils, encore que cela ait tendance à diminuer car la demande de dépenses publiques augmente dans les autres secteurs.

Les villes du projet qui n'ont un conseil que depuis peu ont une position financière relativement meilleure car elles n'ont pas encore pu contracter de prêt. S'il n'y a pas de changement important, les déficits que ces villes connaissent actuellement continueront d'augmenter. Ces conseils ont emprunté à un rythme annuel qui s'est accru de 5 pour cent par an au cours de ces dix dernières années. Et ce niveau d'emprunt, bien qu'il soit lourd à rembourser, ne suffit pas pour compenser l'inflation et répondre aux besoins des populations urbaines croissantes.

Ces problèmes financiers sont exacerbés par l'insuffisance d'un personnel municipal compétent du point de vue technique. On a besoin dans pratiquement chaque ville du projet de plus de planificateurs, d'ingénieurs, de géomètres, de spécialistes en finances et le personnel existant a besoin d'une formation dans toutes les disciplines relatives à l'aménagement urbain. Le personnel formé de l'Administration centrale n'a donné que peu ou même pas du tout de direction, supervision ou directives pour améliorer progressivement les pratiques de gestion au niveau local.

2. Dispositions institutionnelles

Dans le cadre du projet des petites villes du Kenya, on financera une série de projets qui relèveront de plusieurs ministères de l'Administration centrale et d'organismes para-étatiques. Afin d'assurer au projet un maximum de coordination et de liaison interne, les décisions concernant la politique générale à suivre et la coordination ont été confiées au Comité de direction interministériel (ISC) qui regroupe des représentants de tous les ministèrs ainsi que les organismes para-étatiques concernés. Deux ministères-clé chargés de la mise en oeuvre sont coordonnateurs du projet: le Ministère du gouvernement local (Ministry of Local government: MGL) et le Ministère des Travaux publics, de l'Habitat et de la planification matérielle (Ministry of Works, Housing and Physical Planning: MWHPP). Le service des prêts du gouvernement local (sous la tutelle du MLG) sert de relais pour acheminer vers les autorités locales les moyens de financement concernant d'autres aspects du projet que le logement, et le Conseil national de l'Habitat (National Housing Corporation: NHC) a la même fonction en ce qui concerne les composantes logement. C'est cependant sur les épaules des autorités locales participantes

que repose entièrement le leadership pour l'identification et la mise en oeuvre du projet, et ce sont elles qui ont la responsabilité de mener à bien toutes les étapes du projet depuis l'identification de leurs besoins fondamentaux jusqu'à la gestion (fonctionnement et entretien) après réalisation. Une équipe d'assistance technique composée de deux conseillers techniques de l'USAID, et de personnel expérimenté du MLG, du MWHPP et du NHC, apporte son aide aux autorités locales. De plus, chaque fois que l'aide d'un consultant est nécessaire pour une courte période, l'USAID y pourvoit, et l'équipe d'assistance technique se charge de la coordination.

Méthode d'approche du projet

La première phase de la mise à exécution du projet consiste en la préparation par chacune des villes participantes, du "Programme de développement des autorités locales" ("Local Authority Development Programmes ou LADP"). Le "LADP" est essentiellement un plan d'investissement sur cinq ans servant à exposer la stratégie de développement de la ville et à fournir une base à l'aide financière du gouvernement central. Dans le "LADP", sont décrits les conditions physiques, sociales et économiques de la ville, les besoins essentiels de ses habitants, les objectifs de développement de l'autorité locale, ainsi que les propositions de projets d'amélioration de l'équipement répondant le mieux aux besoins et aux objectifs cités. Ces projets ne sont pas limités par catégorie (bien qu'ils ne soient pas tous éligibles pour l'aide financière de l'USAID). Dans le choix des projets, les impacts possibles sur la situation financière de la collectivité locale doivent être soigneusement évalués, ainsi que les taux de rentabilité de chacun des projets pris individuellement.

L'équipe d'assistance technique fait un exposé sur la préparation du LADP aux fonctionnaires locaux dans chaque ville du projet ainsi qu'à quelques fonctionnaires à l'échelon de la province et du district. Le MLG distribue un manuel exposant les directives générales techniques, politiques et de planification. Manuel I: Préparer des programmes de développement fournit des instructions détaillées, par étapes, pour définir les besoins fondamentaux de la ville, pour identifier les projets, pour évaluer la situation financière et d'autres activités de la planification du développement. Afin que les conseillers puissent comprendre et participer de manière active au processus de développement local, un petit livret (en anglais et en Kiswahili) est joint au manuel. Ce livret indique les rôles et responsabilités des conseillers et incluent des directives et des feuilles d'opérations pour définir les besoins de la communauté, pour identifier les projets et fixer des priorités.

Le secrétaire de mairie et les autres membres-clé du personnel rédigent le "LADP" en s'appuyant sur les politiques et sur les priorités de projet établies par les conseillers élus. Les fonctionnaires du gouvernement central affectés au niveau des districts et des provinces assistent, si nécessaire, ainsi que l'équipe d'assistance technique. Les résidents locaux participent au processus par le biais d'enquêtes informelles, de réunions municipales et autres méthodes. Après approbation du Conseil municipal ou du conseil de la ville, le "LADP" est examiné au Comité de développement des districts qui s'assure que les objectifs au niveau du district ont été atteints. Les modifications suggérées par le DOC sont incorporées et le LADP est envoyé au MLG qui après consultation avec les ministères appropriés et ICS soit approuve ou renvoie le LADP. L'approbation équivaut à l'accord du

gouvernement central et de district d'aider l'autorité locale dans la réalisation pratique des investissements et des services dans les délais et de la manière prévue.

Pour chaque projet qui fait partie du LADP approuvé et qui est éligible pour le financement de l'USAID et approuvé pour l'obtention possible de fonds, la collectivité locale prépare un rapport de faisabilité de projet. Ce document décrit la demande du projet proposé, évalue son accessibilité en termes financiers, la localisation, la conception, les coûts et bénéficies par rapport aux capacités financières du conseil et à ses compétences en gestion. Le Manuel No. 2: Préparer des études de faisabilité fournit des directives, étapes par étapes, pour aider les collectivités locales à faire les analyses nécessaires et à présenter les résultats.

Le Rapport de faisabilité du Projet compare les dépenses d'équipement projetées, le service de la dette et les dépenses de fonctionnement aux recettes prévues et identifie les méthodes de récupération des dépenses les plus appropriées pour chaque élément du projet. Le Rapport évalue également la capacité des collectivités locales de gérer les travaux de construction, et les activités subséquentes (y compris la gestion des lotissements, la perception des redevances pour l'utilisation des services publics etc...). Ce rapport identifie aussi les besoins en nouveaux postes, en formation et les autres mesures destinées à renforcer la gestion. Un calendrier d'exécution des tâches présente les differentes étapes de la mise en oeuvre du projet (y compris la planification préliminaire, la conception de projet, appels d'offres et soumissions, gestion de la construction et des travaux

subséquents). Ce calendrier indique également le nom des responsables chargés des différentes tâches ainsi que les dates de démarrage et d'achèvement des travaux.

Le Rapport de faisabilité de projet est revu par les deux ministères-clés au niveau de la réalisation de projet, par l'ISC et l'USAID. L'approbation pour le financement du projet dépend des preuves que les collectivités locales peuvent donner pour montrer que ce projet est abordable aux bénéficiaires, qu'il créera des flux de liquidité et qu'il est localisé et conçu de manière appropriée, que la collectivité locale sera capable de gérer tous les aspects du projet, et que l'intégralité du prêt peut être récupéré. Pour les projets dont on prévoit qu'ils dégageront un excédent insuffisant pour couvrir les dépenses, le Conseil doit indiquer les sources de recettes de remplacement qui serviront à couvrir ces dépenses. Certaines conditions, telles que le recrutement du personnel requis, la tenue d'un système comptable spécifique pour le projet, les améliorations des contrôles internes, et les autres mesures spécialement adaptées à chaque collectivité locale et à leurs projets feront partie des termes et des conditions de l'accord de prêt qui devra être accepté par le conseil compétent.

MLG est en train de préparer des volumes supplémentaires aux séries de manuels exposant les directives destinées aux collectivités locales pour les aider au niveau de la mise en oeuvre. Le personnel du MLG est également prêt à aider les collectivités locales pour trouver des solutions à leurs problèmes d'arriérés avec le service de prêt aux collectivités locales et avec le conseil national poour l'habitat, grâce à des études spéciales, de

l'assistance technique pour améliorer les systèmes de recettes, de la formation et des analyses relatives au rééchelonnement possible de la dette.

Cette approche au développement et à la planification de projet vise à donner aux autorités locales l'autonomie et les moyens nécessaires pour identifier les projets d'investissement dans un cadre de politiques, de planification et de politiques financières établi d'un commun accord . Mais en retour, on attend des collectivités locales qu'elles démontrent qu'elles ont la responsabilité fiscale et de gestion nécessaire. Elles doivent en plus démontrer qu'elles ont l'esprit d'entreprise, la volonté et l'engagement pour mettre à exécution de manière efficace des projets qui soient avantageux pour ceux dont ils ont la responsabilité.

4. Les accomplissements du projet

La principale réalisation jusqu'ici concerne la méthode plutôt que le résultat. Le Programme de Développement de l'Autorité locale, qui a commencé par être une méthode pour faire face aux besoins de planification et d'identifiction de projets du Projet pour les petites villes du Kenya, a été étendu par le Ministère du gouvernement local au plan national, en tant que méthode reconnue pour la planification de l'équipement local, et en tant que moyen principal de détermination de l'aide financière aux autorités locales pour leurs projets d'équipement. Tout d'abord, une approche rationnelle du problème de la budgétisation des investissements d'équipement au niveau local était nécessaire depuis longtemps. La méthode consistant à soumettre une liste de "voeux" pour des requêtes d'aide financière s'est révelée de moins en moins satisfaisante au fur et à mesure que les besoins de développement urbain augmenteraient et que s'amoindrissaient les fonds disponibles. On avait également besoin d'une méthode permettant d'assurer une bonne coordination aux

niveaux des districts et des centres urbains pour le travail de planification du développement auquel on venait de donner de l'importance. Le LADP est un bon mécanisme permettant d'incorporer les projets des collectivités locales au processus de prévision budgétaire de l'Administration centrale, et il est devenu un instrument de formation d'importance vitale pour renforcer les capacités des collectivités locales au niveau de la planification du développement, de la gestion urbaine et de l'identification de projet.

Le Rapport de faisabilité de projet est également en train d'être institué à l'échelon national comme un instrument permettant de déterminer si des projets de développement des collectivités locales sont faisables. Tous les projets nécessitant des emprunts contractés auprès de l'Etat doivent avoir des Rapports de faisabilité de projet bien documentés, montrant qu'ils sont bien situés, que financièrement ils sont solides et qu'ils pourront être gérés de manière satisfaisante par les collectivités locales. Le Ministère des collectivités locales espère pouvoir éviter les nombreuses conceptions coûteuses et les problèmes de gestion qui par le passé ont entravé l'évolution des projets des collectivités locales. Comme le LADP, le rapport de faisabilité de projet est un instrument de formation important. Il permet de préparer les collectivités locales à la phase de mise en oeuvre de projet.

Il est trop tôt pour constater les réalisations matérielles du projet des petites villes du Kenya. Les constructions de la première étape (9 millions de dollars US) viennent juste de démarrer; mais des projets sous dossier actif bien définis et faisables devraient permettre aux crédits de projets d'être canalisés pour un ambitieux de programme de mise en oeuvre

défini par le gouvernement du Kenya. Sur les quinze villes du projet, 11 auraient dû avoir des projets en cours au dernier trimestre de 1985. La plupart commence avec un projet unique, abordable et réalisable. Les projets subséquents peuvent être plus complexes, en construisant à partir de l'expérience tirée de ses efforts initiaux. Des projets multiples seront entrepris simultanément dans des villes ayant des capacités financières et de gestion suffisantes.

Environ 46 pour cent des liquidités de la premiére étape seront affectés aux projets d'habitats (surtout l'acquisition par les locataires). Le reste sera utilisé pour des infrastructures et des équipements avec une capacité d'auto-financement, tels que les marchés, les stations de bus et les abattoirs. Pour la seconde et dernière étape (7 millions de $US) du projet, beaucoup de villes ont choisi des projets d'infrastructure tels que l'approvisionnement en eau, les réseaux d'égoûts, l'éclairage des rues, la voierie, et les divers services et équipements communautaires ainsi que la réhabilitation des quartiers avec une population à faible revenu.

Plus de villes (que les 15 prévus pour le projet des petites villes du Kenya) ont commencé à préparer des programmes de développement. Bien que ces villes puissent ne pas être éligibles pour le financement de l'USAID dans le cadre du projet, le MLG a l'intention d'utiliser leurs LADP comme un cadre de travail permettant de mieux diriger la série d'investissements urbains qui est faite à présent par divers donateurs, organisations publiques et organisations privées.

5. Problèmes du projet

Certains des problèmes rencontrés dans le projet des petites villes sont inhérents à la variété des investissements éligibles, à la complexité de la tâche qui consiste à développer les institutions et à la résistance au changement.

Les accords de prêts finals ayant été signés dernièrement, on assiste à un optimiste prudent qui semble indiquer que les derniers goulots Villes secondaires: Vue d'ensemble et études de cas d'étranglement sont sur le point d'être supprimés et que les fonds affectés au projet sont prêts à être versés.

Certaines procédures et attitudes établies découragent la participation des collectivités locales dans la prise de décisions et empêchent les responsables du ministère de devenir des agents d'assistance technique efficaces. Pour certaines responsabilités locales importantes qui sont actuellement entièrement assumées par le gouvernement central, (comme la planification urbaine d'équipements matériels), des années peuvent s'écouler avant qu'intervienne un transfert de responsabilité vers le personnel local.

Les terrains publics nécessaires pour installer les équipements communautaires, pour y réaliser les projets de logements, d'infrastructure et autres projets d'investissement en biens d'équipement n'existent pas dans bon nombre de villes du projet. Les zones auparavant réservées dans les communes et les municipalités sont en voie d'épuisement par suite de l'expansion urbaine. Par la suite des coûts élevés et des problèmes politiques qui s'attachent à l'acquisition de terrains privés, il est souvent difficile de trouver des terrains bien situés pour réaliser les projets identifiés, Les

délais apportés par le gouvernement central pour approuver l'utilisation de certains terrains publics contribue également à compliquer le problème de disponibilité de terrains.

La réalisation du processus LADP continue d'être problématique. Bien que les villes concernées par le projet en aient compris le propos et aient accompli remarquablement bien le travail requis par le LADP, certains aspects demandent plus de réflexion et nécessitent probablement un dialogue suivi avec l'équipe d'assistance technique du projet. Par exemple, les conseils ont une tendance à être trop optimistes sur le montant du soutien financier qu'ils peuvent espérer, et remettre à plus tard la tâche de déterminer quels sont les quelques projets qui sont les plus importants. On se montre peu empressé à examiner la faisabilité financière des projets et à prendre en considération sérieusement les impacts des divers projets proposés sur l'état des finances du conseil.

V. Les leçons apprises de l'expérience

Bien que la signature de l'accord d'application et le début officiel du projet aient eu lieu en 1983, et que les fonds du prêt affectés au projet n'aient pas encore été versés, on a déjà beaucoup appris. Nous mentionnons ici certaines des leçons:

1. Le fait d'avoir insisté au début du projet sur le développement d'une capacité locale pour planifier et mettre en oeuvre, s'est avéré vital. Sans cela, les décisions réellement importantes concernant le développement continueront d'être laissées à la charge du gouvernement central, et les responsables et les conseillers municipaux n'auront pas

le sentiment de la propriété et de la responsabilité de l'avenir de la ville.

2. Il est critique de s'attaquer très tôt aux carences en gestion. Une mauvaise gestion financière, (c'est-à-dire une comptabilité mal tenue, mauvais recouvrement fiscal, une planification insuffisante des finances, etc), représente une menace pour le succès du projet et, à vrai dire, pour le succès de toute le mouvement de renforcement des autorités locales. Un plus long délai de préparation est nécessaire pour évaluer les problèmes et pour entreprendre et réaliser des actions correctives.

3. Grâce à l'analyse de la situation financière des villes du projet, il est devenu clair qu'une meilleure gestion financière locale ne peut se faire que si les procédures sont révisées au Ministère des Collectivités Locales, surtout aux services de prêts pour l'administration locale. Là où des systèmes existent, ils ne sont pas supervisés de manière efficace par l'administration centrale et le résultat est que les villes ont de mauvaises normes de performance. De nombreuses procédures auxquelles les collectivités locales sont assujetties doivent être mise à jour. Des guides et des manuels d'instruction sont nécessaires pour guider le personnel qui s'occupe des finances des villes dans l'exécution de leurs tâches de gestion. Il faut insister plus qu'on ne l'a fait jusqu'à présent sur les programmes de formation destinés à aider les fonctionnaires des finances des villes

au niveau du recouvrement des recettes, du contrôle des dépenses, et de l'amélioration, en général, des pratiques de gestion financière.

4. Considérer l'usage des terres et d'autres facteurs locationnels était importante dans la préparation des LADP. Les villes secondaires du Kenya sont encore à un stade de formation en ce qui concerne le développement matériel, et elles ne sont pas encore engagées dans des systèmes d'utilisation des terres inefficaces, irreversibles ou coûteux à rectifier. Une localisation de projet, faite attentivement, peut économiser de grosses sommes, que ce soit au niveau des coûts initiaux d'investissement et dans le développement à long terme de la ville.

5. Plusieurs des villes sont sans importance stratégique pour le développement économique du Kenya ou pour tout problème d'urbanisation au plan national ou local. D'autres villes n'ont pas de Conseil municipal "authentique" (c'est-à-dire qu'elles sont administrées par des conseils généraux éloignés) et n'ont donc pas d'autorités locales proprement dites à renforcer, et peu de bénéfices à tirer d'un développement institutionnel. Le gouvernement devrait placer très prudemment les investissements dans les centres urbains stratégiques dont le développement joue un rôle critique dans la réalisation de la croissance économique nationale.

6. Un programme dans les villes secondaires dépend de contributions de nombreuses organisations et ministères au sein du gouvernement. La répartition des responsabilités en matière d'aménagement urbain entre ces différents organismes et services devrait se faire tout au début du

programme et les rôles devraient être définis. Dans le cas du Kenya, on aurait dû faire participer plus tôt le Ministère des Finances et de la Planification, pour aider à créer le cadre macro-économique et pour choisir les villes du projet. Les ministères et les organisations para-étatiques qui s'occupent de fournir des services comme la distribution d'eau, les logements et les transports doivent également participer à l'élaboration du programme de développement.

7. La volonté de décentraliser, en haut lieu, dans les ministères concernés devraient être déterminée au début d'un programme de développement des villes secondaires, et une stratégie claire en vue d'atteindre les objectifs de décentralisation devrait être incorporé dans la conception du projet.

8. Tous les problèmes des villes secondaires ne peuvent pas être résolus grâce à un seul projet - tout au moins pas en une fois. Le programme d'assistance technique doit se concentrer sur un petit nombre d'activités amenant des bénéfices directs identifiables, et non essayer de saisir d'emblée la multitude d'aspects de la gestion et du développement urbains. Par exemple, bien que la création d'emplois soit correctement identifiée dans la conception du projet comme un besoin critique dans les régions urbaines du Kenya, ce problème n'a pas encore reçu une attention véritable.

9. La mise en oeuvre d'un projet aussi ambitieux prend beaucoup de temps. Les 16 millions de dollars US ne sont qu'un début. Une aide financière ultérieure permettra de consolider les réalisations de ce projet,

permettra de diriger les efforts vers de nouveaux domaines où des améliorations dans la gestion sont nécessaires et permettra au programme d'étendre ces bénéfices à davantage de villes-cibles.

10. Le financement des biens d'équipement devrait être utilisé comme incitation pour obtenir des améliorations de la gestion des autorités locales. L'assistance devrait être progressive et chaque étape devrait être conditionnelle de l'accomplissement des objectifs de performance et autres améliorations nécessaires.

11. PLus les fonctionnaires et les conseillers municipaux sont étroitement impliqués dans la mise au point de systèmes et de méthodes améliorés, plus il est probable que des changements réalistes et durables se produiront. Les fonctionnaires des collectivités locales du Kenya sont, en général des professionnels capables qui, avec des directives claires et un peu d'assistance, ont la volonté et la capacité de relever le défi de l'urbanisation auquel ils sont confrontés. Ils ont conscience que leur rendement peut être amélioré, et ils se montrent réceptifs à l'assistance technique et à la formation.

CONCLUSION

Les villes secondaires du Kenya sont confrontées à un avenir de croissance continue rapide et à de nouvelles demandes de services urbains de tout genre. Le gouvernement central et les gouvernements locaux doivent accorder une attention croissante à la satisfaction des besoins créés par le

développement urbain. Il appartient au gouvernement central de proposer des mesures mieux définies et réalisables pour le développement urbain, et d'encourager et de soutenir la capacité des autorités locales à gérer leurs propres affaires. Les collectivités locales doivent apprendre à prendre en mains la responsabilité principale pour répondre aux besoins créés par l'urbanisation, et elles auront à faire preuve d'initiative, de discipline financière de compétence en gestion et d'intégrité.

CHAPITRE DEUX: UNE ETUDE DE CAS - COTE D'IVOIRE

I. Introduction

La Côte d'Ivoire a une superficie de 322.000 kilomètres carrés et une population d'environ neuf millions d'habitants. Cette population est composée de quatre principaux groupes ethniques et d'environ deux millions d'étrangers, qui ont été attirés par les offres d'emplois pendant la période de prospérité qui a suivi l'indépendance de la Côte d'Ivoire en 1960.

Tant qu'il y avait une forte demande de café, cacao et bois sur le marché mondial, la Côte d'Ivoire avait une balance commerciale qui était dans une bonne position et une forte croissance économique. L'exploitation des gisements pétroliers, commencée en 1977, s'est développée à un point tel que plus de 80 pour cent des besoins du pays sont satisfaits par la production nationale.

Le PIB (produit intérieur brut) a augmenté au taux annuel moyen de 8 pour cent pendant les années 60. Mais le pays a connu une grave récession à la fin des années 70 quand les prix du café et du cacao ont chuté. Entre 1970 et 1982 le taux de croissance a baissé et est passé à 5,7 pour cent par an. Une dette extérieure qui augmentait rapidement a fait qu'en 1980 le Fonds monétaire international a imposé un programme d'austérité. Les actions de l'Etat et le rééchelonnement de la dette ont permis de remédier à la situation. Mais les mesures prises, notamment la réduction de 90 pour cent dans le programme d'investissement public, (1979-81) ont laissé des traces. L'emploi dans le secteur du bâtiment a diminué de pratiquement un tiers. En 1981, l'économie en général a augmenté au faible rythme de 1,4 pour cent. Et les prévisions pour 1984 ne sont que légèrement supérieures.

Bien que la part des produits agricoles et du bois dans les exportations ait baissé, passant de 98 pour cent en 1960 à 82 pour cent en 1981, et que la contribution de l'industrie au PIB, en 1982, était presque aussi importante que celle de l'agriculture (23 et 26 pour cent, respectivement); le secteur agricole reste un important pourvoyeur d'emplois. Entre 75 à 80 pour cent de la force de travail de la Côte d'Ivoire est employé à l'heure actuelle, dans ce secteur. Pendant le boom des années 70, la production agricole s'est diversifiée et a doublé de volume. La vente des produits agricoles d'exportation a supporté une importante fraction de salariés ruraux et a créé une classe de propriétaires de moyennes et grandes plantations dont les profits étaient investis dans les villes. Inversement, certains habitants des zones urbaines ont investi dans les plantations.

Depuis 1970, la population s'est accrue en moyenne de 4,9 pour cent par an (5,5 pour cent si on inclut les résidents étrangers). Le PNB par habitant était, en 1982, de 950$ US et a progressé à un rythme légèrement supérieur à deux pour cent par an. La Banque mondiale classe la Côte d'Ivoire parmi les pays à revenu intermédiaire les plus pauvres.

II. Tendances et schèmes de l'urbanisation

A. Disparités régionales

Bien que la Côte d'Ivoire soit un pays plutôt plat, le climat crée deux zones écologiques très différentes: la forêt vierge au sud et la savanne au nord.

Les modes de peuplement ont radicalement changé au début du siècle, quand ce pays est devenue une colonie. Avant 1900, le territoire de ce qui est maintenant la Côte d'Ivoire avait une forte densité de population dans les

zones de savanne et avait des liens commerciaux avec le Sahel. De nos jours, la majeure partie de la population est concentrée dans les riches régions du sud, couvertes de forêt, et les échanges extérieurs se font surtout avec les pays des côtes. Les projections des tendances récentes pour l'an 2000 indiquent une population nationale de 20 millions d'habitants, dont plus de 90 pour cent résideront dans la moitié sud du pays.

La répartition inégale des villes dans les provinces reflète les différences de vitalité économique des zones de forêt et de savanne, car la richesse des zones rurales environnantes a fortement déterminé la structure du réseau urbain. Les villes sont plus rares et plus dispersées dans le nord, qui a un climat plus sec, et plus nombreuses et rapprochées dans le sud. Les disparités régionales sont également reflétées dans les modes d'investissement public. Par exemple, en 1975, 25 pour cent du budget d'investissement national (310 millions de $ US) a été affecté à la région d'Abidjan et 40% à la région du centre où sont localisés Bouakè et Yamoussoukro, prévue pour le siège de la nouvelle capitale. Uniquement 35 pour cent du budget a été investi dans les parties plus faibles économiquement, ce qui leur donne un niveau de dépenses par habitant équivalent au quart de celui des régions d'Abidjan et de Bouakè/Yamoussoukro.

B. Population urbaine

En 1960, moment de l'indépendance, 84 pour cent de la population de la Côte d'Ivoire vivait en dehors des villes. A part Abidjan et Bouakè, il n'y avait que 10 villes qui comptaient plus de 10.000 habitants.

La population urbaine, dans l'ensemble du pays, a augmenté à un rythme de 8,2 pour cent par an depuis 1970. Ce qui représente pratiquement le double du taux d'accroissement de la population totale et le triple du taux d'accroissement de la population rurale. Pris en groupe, les villes des provinces ont eu des taux moyens d'accroissement allant de 7 à 8 pour cent dans le nord et atteignant 10 pour cent dans le sud.

En 1982, on comptait plus de trois millions de citadins, c'est-à-dire 72 pour cent de la population totale de la Côte d'Ivoire. Les différentes projections pour l'an 2000 indiquent un niveau d'urbanisation allant de 60 à 78 pour cent de la population, si les tendances actuelles se maintiennent.

Les mouvements de populations comptent pour deux tiers dans la croissance démographique des villes et des bourgs. La population étrangère a été mise en évidence dans ce processus, représentant 18% de la population dans les villes régionales (par rapport aux estimations faites pour Abidjan où ils représentent 40 à 50 pour cent). Il est possible que dans certaines villes frontalières, leur part dépasse 30 pour cent, par exemple à Agnibilekrou ou dans d'autres villes qui se sont aggrandies très rapidement comme San Pedro.

Environ un peu plus d'un tiers de la population urbaine habite à Abidjan (1,8 millions en 1980) qui est la plus grande ville. On estime également que la capitale regroupe 70 pour cent de l'activité économique urbaine et des transactions commerciale du pays. Si le taux de croissance annuelle d'Abidjan qui est de 10% se maintient pendant cette décennie, la ville comptera 3,5 millions d'habitants en 1990, ce qui représente plus de la moitié des citadins

du pays. Avec un taux de croissance de 7,1 pour cent pour la période 1990 à 2000, la population d'Abidjan doublerait, et la ville compterait 7 millions d'habitants, c'est-à-dire la taille de New-York en 1980.

Bouaké, la deuxième ville, avait, en 1980, une population de 250.000 habitants. Six autres villes ont des populations allant de 50.000 à 100.000 habitants, quatorze se situent entre 20.000 et 50.000, et trente neuf autres villes ont des tailles de population allant de 5.000 à 20.000 habitants. Prises ensemble, ces villes et ces bourgs abritent actuellement 2,3 millions d'habitants.

C. Cadre institutionnel

Pendant ces premières vingt années d'existence en tant que nation moderne, la Côte d'Ivoire a eu un pouvoir essentiellement centralisé. Le parti politique fixait les relations entre l'Assemblée nationale et les villes, villages et appareils administratifs ethno-culturels qui incarnent le pouvoir à l'échelon de la sous-préfecture. Leurs 150 députés élus ont intercédé auprès du gouvernement au nom des intérêts de leurs circonscriptions locales respectives.

En 1980, la Côte d'Ivoire a fait un pas important vers la décentralisation des pouvoirs centraux. Afin de répondre aux besoins des nombreuses communautés urbaines du pays qui s'aggrandissaient rapidement et devenaient de plus en plus complexes, et qui donc avaient besoin d'une gestion plus efficace, l'Administration centrale a institué une politique d'autonomie locale contrôlée. On a conféré à la plupart des centres urbains importants de

taille intermédiaire le statut de commune (municipalité), doté d'un maire élu au niveau local et d'un conseil municipal. Avec cette mesure, le nombre de communes est passé de 8 à 36. Les 34 préfectures et les 166 sous-préfectures devraient également, à un moment donné, avoir un rang de commune.

Renforcer la structure insticutionnelle locale a été un objectif essentiel dans les efforts des organisations d'aide internationales telles que l'USAID, la Banque mondiale et également l'Administration centrale, en raison de son rôle de pivot dans le développement régional plus équilibré.

Au niveau national, les responsabilités principales en matière d'urbanisme reviennent à plusieurs départements au sein du Ministère de la Construction et de l'Urbanisme (MCU): le Département de l'urbanisme (DU), le bureau central pour les études techniques (BCET)*, le Département de Construction et de Développement (DCDU), et le Département de l'Habitat et de Construction, voirie et réseaux divers (DH et DCVR); le directorat des projets urbains du Ministère des travaux publics, de la construction et des postes et télécommunications (MTPCPT) et le Ministère des finances (Minfin). Trois sociétés para-publiques et trois institutions financières jouent également des rôles d'importance majeure:

SICOGI: La société ivoirienne pour la construction et la gestion immobilière, société mixte sous la supervision générale du MCU, elle a été fondé en 1965 dans le but de s'occuper des transactions immobilières pour l'Etat, pour les institutions publiques ou privées et pour les particuliers, pour faire des études d'urbanisme et d'habitat et offrir des services d'assistance

---

* jusqu'en 1984 quand ce bureau a été fermé.

technique. L'aide internationale pour la construction d'un habitat à coût modéré se fait par l'intermédiaire de cette société.

SOGEFIHA: la société de gestion financière de l'habitat, est une société publique indépendante, organisée en 1963 sous la supervision générale du Ministère des Finances dans le but de s'occuper des finances destinées à l'habitat urbain et rural, pour percevoir les mensualités des logements qu'elle a construit ainsi que pour contracter et pour gérer des prêts. Les prêts de l'aide étrangère au secteur habitat passent aussi par cette société.

SETU, la société d'équipements des terrains urbains, est une société publique indépendante fondée en 1972 sous la supervision générale conjointe de quatre ministères: MCU, MTPCPT, MinFin et le Ministère de la planification. Le but de la SETU est d'exécuter les projets d'aménagement urbain y compris les études préparatoires, la construction et l'entretien des réseaux d'égoûts urbains et les travaux de drainage des pluies, le lotissement et la gestion des terrains urbanisés. La SETU est habilitée à acquérir des terrains, à gérer et contracter des prêts pour financer ses projets urbains conformément aux directives du Ministère des finances.

CAA est la Caisse autonome d'Amortissement, gérée par le Ministère des Finances. Elle garantit les prêts de l'aide internationale pour les projets d'urbanisme et assure le risque dû au taux de change.

CNHS est la caisse nationale pour l'habitat social, elle gère une caisse d'avances composée de ressources degagées par la CAA et des fonds de contrepartie du budget du MCU. La CNHS programme et contrôle l'application de

ses prêts ainsi que les institutions financières décentralisées avec lesquelles elles passent des contrats pour les services de décaissement et de recouvrement.

III. Politique nationale d'urbanisme

Pendant les années 70, la politique de développement de la Côte d'Ivoire visait surtout à augmenter les revenus agricoles et à promouvoir les activités à forte utilisation de main-d'oeuvre de l'intérieur du pays. L'objectif était de redresser, quelque peu, les déséquilibres régionaux et urbains-ruraux et de renforcer les marchés nationaux pour les produits des industries locales.

Au niveau de l'urbanisme, la politique gouvernementale était de préparer des plans et de mettre en place une infrastructure urbaine. On a introduit des taux d'intérêt et des subventions à l'infrastructure urbaine pour les projets de logements à loyer modéré destinés aux populations économiquement faibles. Les principales sources de financement pour la construction des logements étaient l'épargne des ménages et les prêts accordés par les différentes sociétés para-étatiques de l'habitat. Le plan national de développement de 1971-1975 spécifie les objectifs suivants en matière d'urbanisme:

1. Construction de villes satellites, de zones industrielles et d'une infrastructure de transports dans les régions d'Abidjan et de Bouaké.
2. Investissement massif dans la nouvelle ville portuaire de San-Pedro, point focal pour la région du sud-ouest et
3. Développement d'autres pôles régionaux à l'ouest, au nord et au centre-sud.

Le niveau de l'investissement destiné à l'urbanisme proposé dans le cadre du plan 71-75 représentait 22 pour cent du PIB. 10 pour cent de cet investissement public devait être un investissement public direct dans

l'infrastructure urbaine et 14 pour cent devait être consacré au logement.

Des dépenses ultérieures ont généralement suivi ce plan, et la plupart a été dirigée sur Abidjan et San-Pedro. Peu de planification a été faite pour les autres pôles de développement. De 1971 à 1975, l'investissement urbain total, de tout type, représentait en moyenne 26 pour cent du budget de développement, et l'investissement dans les villes régionales 11 pour cent.

Cependant pendant le plan quinquennal suivant, quand le budget de développement a pratiquement doublé, l'investissement urbain a baissé à 24 pour cent du total et la part attribuée aux villes régionales est passée à moins de cinq pour cent des dépenses de développement générales.

L'investissement de l'Etat, si on prend le cas des villes de l'intérieur, a été caractérisé par sa discontinuité. Les deux principales activités entreprises n'ont fait que répandre les ressources de manière limitée et dispersée. Il n'y a pas eu d'effort de développement concerté. Les "célébrations de l'indépendance" ont été une infusion de capitaux en une fois. Chaque année, une ville régionale différente, choisie comme le point focal pour la célébration nationale, était pourvue avec un certain équipement moderne et un "traitement cosmétique". Certaines se sont détériorées par la suite, par manque d'entretien. Ce programme n'a pas vraiment eu une incidence continue sur la base économique des villes bénéficiaires.

Le deuxième programme visait à améliorer les équipemens publics (hôpitaux, écoles, bureaux des préfectures et des sous-préfectures). Dans la mesure où ces équipemens demandait un personnel supplémentaire, recruté pour une période à long terme, et des achats de biens et services et dans les régions avoisinantes, ils ont eu une certaine incidence sur les économies locales.

Cependant ce sont les dépenses de l'Etat qui stimulaient l'économie et il n'y avait pas une croissance économique auto-génératrice, par conséquent le rayon de bénéfices a été de portée limitée. De manière ironique, certains fonctionnaires à l'esprit entreprenant auraient cherché à étendre les bénéfices en reproduisant le programme, c'est-à-dire en persuadant 2.000 à 3.000 personnes de se déplacer et de former un nouveau noyau de villages. Les villageois créeraient un lotissement et aideraient à construire les logements des enseignants et construiraient également leurs propres logements. Puis ils présenteraient une requête pour obtenir le rang de sous-préfecture ce qui leur permettrait d'avoir une unité adminstrative, des bâtiments modernes, une école etc...

Le choix de Yamoussoukro, nouvelle capitale localisée au centre, semble avoir stimulé une certaine croissance dans ses environs immédiats, mais pour le pays dans son ensemble, elle a moins stimulé le développement de l'intérieur du pays qu'elle n'a été un symbole de fierté nationale et de libération de la domination coloniale.

Les réductions dans le programme de développement de la Côte d'Ivoire, imposées par la crise économique, ont fait baisser le niveau d'investissement à Abidjan depuis 1978, et celui de Yamoussoukro depuis 1980. Cependant, grâce aux prêts internationaux, les ressources financières allouées aux bourgs régionaux ont pu être maintenus au niveau de 1976. Les conditions de ces prêts ont entrainé une importante révision de l'approche du pays face à l'ivestissement urbain. Les dons généreux et les subventions accordées dans l'euphorie du boom économique ne sont plus à la mode. L'objectif à présent

est de planifier des investissements ayant la rentabilité nécessaire pour assurer le service de la dette, rembourser les emprunts, et fournir les ressources nécessaires pour financer des projets ultérieurs.

Dans son discours adressé à la nation lors du jour mondial de l'urbanisme en 1982, le Président Houphouët-Boigny a dressé les grandes lignes d'une nouvelle stratégie d'investissement urbain. Les quatre points principaux étaient:

1. Remplacer l'intervention de l'Etat par des initiatives individuelles et locales.
2. Mobiliser l'épargne intérieure
3. Arriver à l'auto-suffisance nationale et individuelle
4. Encourager l'investissement privé.

Dans ce contexte, on a établi un budget d'investissement pour les fonctions locales, destiné à financer régulièrement les programmes d'urbanisme et les investissements sociaux au niveau local, excepté l'habitat. Le montant de ce financement était un huitième de l'investissemet brut ou trois pour cent du PIB (ce qui représente à peu près un quart du budget du Département du Bâtiment et des Travaux publics). Les budgets annuels per capita ont été fixés à 15.000 CFA pour les villes provinciales et 27.000 pour Abidjan *.

---

* c'est-à-dire environ 42$ US et 75$ US par habitant respectivement au taux de change actuel

Le budget de développement d'une ville donnée est calculé en multipliant l'allocation par habitant par le nombre d'habitants de la ville et en projetant les montants annuels pour les cinq années à venir. Le budget projeté est le cadre qui permet au gouvernement central et aux collectivités locales de déterminer, de manière réaliste, les priorités de la ville et de ventiler les sommes nécessaires aux projets spécifiques.

Chaque ville (à part Abidjan) a été placé sur un pied d'égalité avec les autres villes de taille comparable, et de ce fait on visait à encourager l'esprit de compétition qui existait déjà entre elles.

IV. L'effort de développement des villes secondaires

A. Statut et problèmes qui devaient être abordés

Au début des années 80, les villes secondaires et les bourgs de la Côte d'Ivoire se trouvaient dans une situation économique et institutionnelle extrêmement difficile qui ne leur permettait pas de remédier à la sérieuse détérioration des conditions de vie, imputable à la croissance rapide.

L'agriculture, la petite traite et le commerce, et d'une certaine manière l'administration publique sont les composantes principales des bases économiques des villes secondaires et bourgs. L'activité industrielle est réduite. Le revenu mensuel moyen des ménages africains vivant dans ses endroits (tels qu'ils ont été estimés lors d'une enquête en 1978) est inférieur de 11 pour cent au revenu moyen des ménages d'Abidjan (235$ et 265$ US respectivement). La production combinée de logements, du secteur privé moderne et du secteur public a fourni moins de 10% des logements nécessaires

dans les villes secondaires depuis le milieu des années 70 (comparé à 30% à Abidjan)). L'USAID estime les besoins en nouveaux logements dans les villes secondaires et les bourgs - rien que pour les familles ayant un revenu en-dessous du revenu médian à 14.250 logements par an. Les logements de squatters devenaient un problème de plus en plus sérieux et en l'absence d'un plan adéquat pour guider la croissance, les nouveaux établissements spontanés ont créé des larges zones tentaculaires à faible densité dans les périphéries urbaines.

Les collectivités locales étaient assez impuissantes face à ces problèmes grandissants. Avec la moitié de leurs recettes locales provenant des droits de marché et le reste au titre d'autres droits telles que les redevances pour le nettoyage des rues et le ramassage des ordures, ces collectivités n'avaient ni les ressources ni le personnel pour réaliser plus que les simples fonctions de ramassage des ordures, d'entretien des parcs et des rues secondaires. La plupart des services urbains vitaux n'ont pas été fournis du tout, car la capacité d'investir dans les systèmes d'approvisionnement en eau ou d'assainissement était négligeable. Le programme d'investissement quinquennal 1976-81 pour la Côte d'Ivoire estimait les contributions locales à pas plus de 0,4 pour cent du programme pour l'urbanisme.

L'influence des autorités politiques locales sur la conception et la réalisation des projets de l'Etat concernant le secteur urbain était proportionnelle à leur participation financière. En fait, ils ne pouvaient pas faire plus, ne disposant ni du personnel qualifié ni du cadre

institutionnel approprié. Les communes nouvellement crées (municipalités) pourraient théoriquement réaliser certaines des fonctions de planification et de réalisation. Elles pourraient réaliser leur potentiel après un certain temps si des efforts suffisants sont consacrés à renforcer leurs mécanismes administratifs, leurs capacités en personnel, et leur potentiel de recettes, mais en général elles n'étaient devenues fonctionnelles qu'en 1981.

B. Stratégie

Etant donné l'importance d'Abidjan au sein de l'économie nationale, la politique de l'Etat était d'y maintenir les niveaux d'investissement mais en insistant sur les coûts-rendements et la récupération des dépenses. Cependant, ayant clairement formulé une politique visant à réduire les disparités de l'investissement entre Abidjan et les villes secondaires, le gouvernement a demandé à la Banque mondiale et à l'USAID de placer leur assistance à un programme de développement régional pour contribuer à l'amélioration de la répartition géographique de la croissance économique.

L'objectif à long terme est d'attirer dans les villes secondaires des industries et une main-d'oeuvre qualifiée et semi-qualifiée. Cependant il est évident que ces villes devront avoir une infrastructure minimum et au moins quelques aménités avant de pouvoir attirer et soutenir les opérations industrielles. De plus la stratégie du gouvernement prévoit d'améliorer, là où c'est possible, les liens entre l'infrastructure urbaine et les efforts de modernisation de l'agriculture, surtout autour des petites villes. Le programme des villes secondaires doit être approché de manière sélective, il

doit se concentrer sur les villes qui présentent les meilleures perspectives de développement économique et la meilleure capacité de placer les fonds dans des investissements productifs.

Formuler des éléments de programme à court terme appropriés pour réaliser ce type de stratégies constitue un nouveau défi póur les Ivoiriens. A part le manque généralisé d'expérience, ils ont rencontré deux autres obstacles importants: manque d'études basées sur des données et une analyse solides avant de procéder à l'investissement, et une capacité très limité au niveau local pour planifier et exécuter les programmes.

Les parties du programme des villes secondaires qui bénéficient de l'assistance de l'USAID et de la Banque mondiale diffèrent quelque peu, par leur échelle et leurs objectifs, ainsi que par le choix des villes pour les projets initiaux. Commencé en 1981, celles-ci partagent cependant les objectifs visant à développer davantage une stratégie de développement cohérente à l'échelon national et adjustée aux conditions en Côte d'Ivoire, ainsi qu'à préparer, à l'intérieur de ce cadre, le travail de base pour les futurs investissements. Développer les institutions représente l'essentiel de l'effort à ce premier stade, s'agissant surtout d'améliorer les capacités des collectivités locales pour qu'elles puissent répondre aux besoins de leurs circonscriptions, planifier rationnellement et dans les limites de ce qu'elles peuvent se permettre, et faire fonctionner et maintenir les équipements publics. On accorde un intérêt particulier aux pratiques de gestion financière puisqu'on doit récupérer les dépenses. Dans le volet dépenses, il

est nécessaire d'avoir des techniques de budgétisation et de contrôle de dépenses. Dans le volet recettes, le cadastre, l'évaluation des propriétés, le recouvrement des impôts, la tenue des dossiers, et autres mesures de renforcement sont essentielles à un système de recettes satisfaisant.

C. Le programme pilote de Bouaké, Daloa, et Korhogo

Les projets pilotes dans les trois villes secondaires ont été entrepris avec l'assistance de la Banque mondiale. Bouaké est la deuxième plus grande zone urbaine de la Côte d'Ivoire. Etant donné qu'elle est située dans la région qui a le plus bénéficié des investissements pendant la période 1976-81, le projet dans cette région a été limité à une étude sur les transports publics:

Daloa et Korhogo sont les troisièmes et quatrièmes plus grandes villes du pays.* Le programme des travaux publics comprend, entre autre:

-réhabilitation et répartition des rues gravement érodées dans un quartier central où habitent 18.000 personnes.

-construction de 600 mètres de chaussée pour améliorer l'accès des quartiers au reste des axes routiers de la ville

-changer 2.600 mètres de rues en pente en rues piétonnes pour diminuer l'écoulement des pluies.

-construction de 800 mètres supplémentaires de routes d'accès et de canalisation d'eau souterrainne reliant un autre quartier pauvre de la ville à l'infrastructure publique du centre-ville.

-construction de routes d'accès aux nouvelles zones d'habitation qui peuvent empêcher une plus grande congestion des quartiers existants.

-un projet de trames d'accueil pour 2.950 parcelles

-le bitumage de 3,1 hectares des deux zones de marché principales de la ville et

* Avec des population de 83.000 et 70.000 respectivement en 1981.

-la création d'une nouvelle place de marché bitumée dans une des nouvelles zones d'extension.

Le programme pilote de Korhogo comprend des composantes d'infrastructure légèrement différentes. En plus de la réhabilitation et de la répartition des rues existantes dans le centre-ville, le projet englobe:

-Accès amélioré aux quartiers séparés du centre par une ravine

-Bitumage du marché central et station de bus en campagne (un noeud important dans le système économique régional)

-réhabilitation d'une petite clinique et des écoles primaires existantes et

-construction d'un centre social

Une composante d'assistance technique s'occupe de réorganiser les départements techniques des deux villes. Il y a également un programme pour former les ouvriers responsables de la réparation et de l'entretien de véhicules, et pour programmer l'entretien des canaux de drainage, des bâtiments publics et des autres équipements. En plus, chaque ville bénéficie pendant une année des services d'un résident expert en fiscalité et en gestion financière, qui aide à revoir et à améliorer les procédures utilisées dans la fixation du barème d'imposition, l'estimation des propriétés et le recouvrement fiscal. La préparation des budgets municipaux, la maintenance du cadastre, et les systèmes pour distribuer les parcelles dans le cadre des projets de trames d'accueil ainsi que la perception de paiements chez les bénéficiaires font également l'objet de l'assistance technique.

Les budgets des projets couvrent l'achat de l'équipement nécessaire à la construction et la réparation des routes, d'outils et de garages améliorés pour les départements techniques des deux villes, d'équipement pour les

bureaux de finances municipales, et une variété de fournitures pendant les deux premières années du projet: ciment, gravier, acier, gazoil et pièces de rechange pour les machines.

Les papiers de prêts du projet ont été signés en mai 1982. Les travaux de construction à Dalao ont commencé début 1983 et ont été complétés en novembre 1984. Pour les travaux de construction de Korhogo, 90 pour cent des travaux ont été complétés en avril 1985. Les coûts totaux du projet, qui au départ étaient estimés à 12,6 millions $US se montent à environ les deux-tiers de cette somme en raison de la dévaluation du franc CFA par rapport au dollar. Le gouvernement de la Côte d'Ivoire est "l'emprunteur" officiel auprès de la Banque mondiale pour ce projet, par l'intermédiaire du ministère des finances. Le produit de cet emprunt, combiné aux contributions de la Côte d'Ivoire passent par le MTPCPT et le MCU sous forme de dons, étant donné que les coûts ne sont pas récupérés directement chez les bénéficiaires dans les villes pilotes. Bien que la récupération des dépenses soit un objectif principal dans ce programme, les résultats ne pouvaient être prévus avec certitude au moment où le projet avait été conçu. Daloa et Korhogo avait au début des cadastres pour fixer l'assiette de l'impôt mais les mécanismes de recouvrement des coûts ont dû être mis en place et testés pendant la mise en oeuvre des opérations pilotes *.

---

* Au moment de la rédaction de cet article, les évaluations des conseillers techniques résident dans les deux villes sont en préparation. Un projet supplémentaire de développement des villes secondaires est subordonné à l'entrée en fonction des nouveaux membres du conseil municipal après les élections prévues en 1985.

D. Le programme des treize villes

En septembre 1981, le président de la Côte d'Ivoire a donné son approbation à ce projet. Celui-ci est financé à 80 pour cent par un prêt de garantie à l'habitat de 20 millions de dollars US de l'USAID et à 20 pour cent par une contribution de contrepartie de la Côte d'Ivoire. Le coût total du projet, 25 millions de dollars US' comprend un budget en francs CFA qui équivaut à 130.000 dollars US pour des études.

1. Objectifs du programme

La proposition initiale pour ce projet visait à améliorer les conditions de vie, l'accès aux services urbains et le nombre de propriétaires de parcelles chez les familles à revenu peu élevé dans les villes secondaires dans l'intérieur du pays. Le projet a entrepris d'aborder quelques-unes des imperfections de l'infrastructure qui ont empêché le développement des villes de l'intérieur. Les plans d'urbanisme préparés en étroite collaboration entre les autorités locales, MCU et le Directorat central pour les Régions urbaines (dans le MTPCPT) devaient être les instruments qui serviraient à déterminer quels éléments du programme seraient séletionnés pour être prioritaires dans cet effort.

2. Etapes initiales

La première étape du Programme des treize villes a été la sélection des villes cibles. Des seize villes proposées initialement, treize furent approuvés. La liste, présentée ci-dessous, était représentative des villes de la Côte d'Ivoire et comprenait des villes de tailles diverses situées dans différentes parties du pays:

Man (la plus grande ville du groupe qui avait une population de 60.000 habitants en 1979 et qui, selon les prévisions, en aurait 100.000 en 1985;

Dabou et Oume (villes ayant respectivement 23.000 et 14.000 habitants et qui, selon les prévisions, atteindraient entre 50.000 et 55.000 habitants en 1985);

Quatre villes de taille intermédiaire appartenant à la catégorie de 10.000 à 15.000 habitants et qui atteindraient de 16.000 à 18.000 habitants dans quatre ans (Bougouanou, Lakota, Issia et Odienne);

la population, selon les projections combinaines atteindra de 10.000 à 15.000 habitants en 1985: Sassandra (une très [illegible]le ville), Vavoua (un établissement de pionniers), et Zouan-H[illegible]ne ville victime d'un choc économique dû à la moins-value de s[illegible]or).

Trois très petites villes, qui, on estime, auront une population de 5.000 à 10.000 habitants en 1985 faisaient aussi partie du programme: Sérébou, Bodo-Offa et Bouna.

La deuxième étape était la préparation d'études socio-économiques pour chacune des villes. Le Bureau central pour les Etudes Techniques (BCET) de MCU devait être le seul organisme responsable de la collecte et de l'analyse des données afin d'assurer que ces études soient en accord avec le programme d'urbanisme du Ministère, (dans les villes, où il y avait déjà des plans, la tâche consistait essentiellement à mettre l'information à jour et à combler quelques lacunes).

La troisième étape était de déterminer la taille du budget de répartition pour chaque ville sur la base des prévisions démographiques *.

Les études techniques, comprenaient, pour chaque ville, une analyse diagnostique détaillée et un plan des structures à long terme, un programme d'action pour le court terme et un projet d'urbanisme répondant aux critères de financement de l'USAID (y compris un prospectus détaillé et les spécifications nécessaires pour émettre un appel d'offres de la part des contractants). Des porte-feuilles de soumission séparés ont été préparés pour les équipements communautaires (sujets à la supervision de la construction

---

* Voir page 42.

par MCU) et pour les travaux de drainage des routes (supervisés par SETU).

Cette séquence devait prendre 10 mois pour être réalisée. On a consulté les autorités locales quatre ou cinq fois aux moments critiques: au moment où l'analyse diagnostyique a été achevée et présentée (avant sa publication dans sa forme définitive), au moment des présentations de la version préliminaire du plan à long terme et (deux mois plus tard) de la version préliminaire du programme d'action à court terme, au moment où les études techniques faites avant le projet ont été achevées et finalement, au moment où l'ensemble des documents était prêt à être rendu public pour l'appel d'offres. Cette séquence de présentations locales devait se dérouler à un rythme régulier, de sorte que les autorités locales continueraient à être intéressées et pourraient observer les progrès réels faits dans le travail, d'une réunion à l'autre.

3. Activités qui pouvaient être financées

Les activités qui pouvaient être financées sous les termes du programme des 13 villes sont:

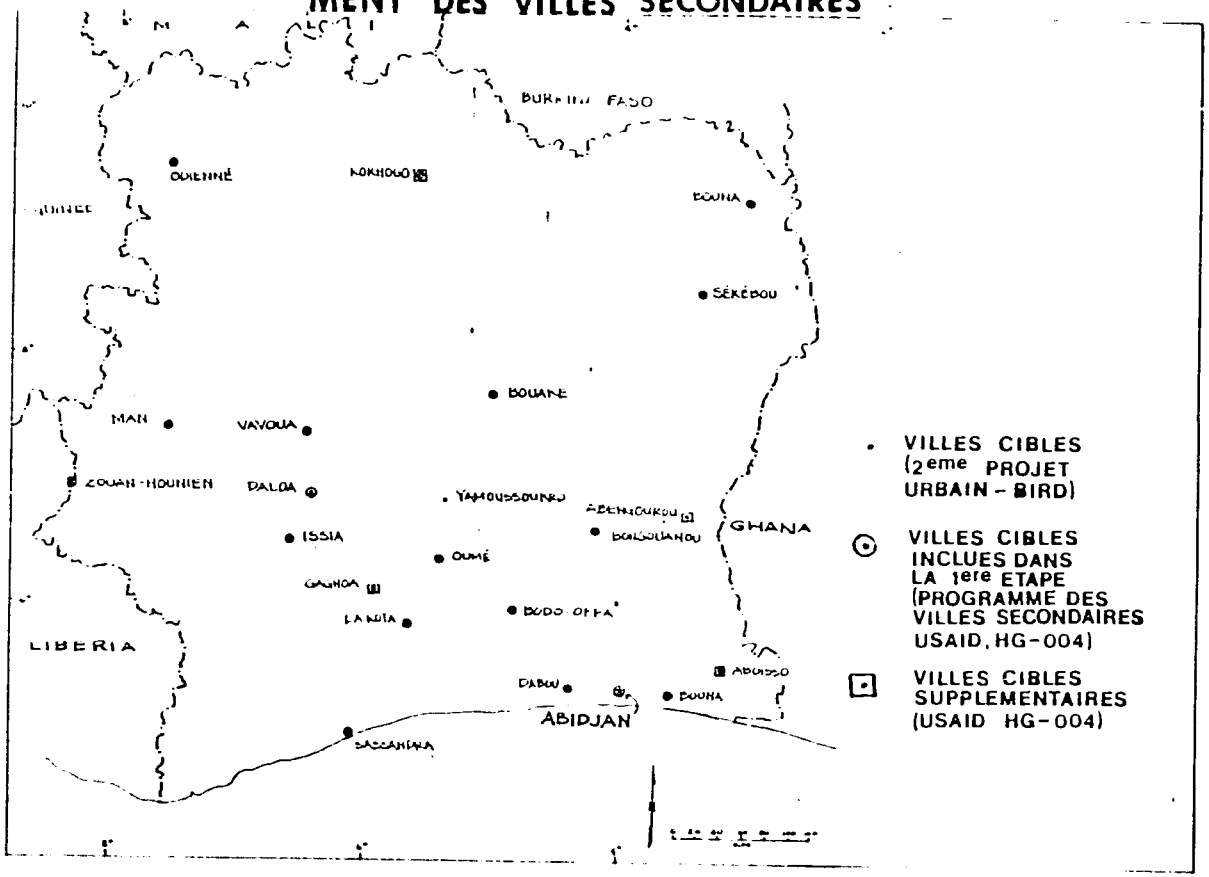
a. l'amélioration et la construction de routes et de systèmes de drainage dans les quartiers où vivent des populations à faible revenu.

b. la rénovation et la construction des équipements communautaires desservant les populations à faible revenu.

c. des projets de trames d'accueil, de lotissements, de terrains à bâtir pour les ménages à faible revenu.

d. des prêts en francs CFA d'un montant équivalent à 3.400 dollars US par famille aux ménages pour l'amélioration de leur logement, dans les lotissements aménagés ou dans les quartiers qui ont été choisis pour être réhabilités.

VILLES CIBLES DE TAILLE INTERMEDIAIRE ET DE PETITE TAILLE DE LA COTE D'IVOIRE POUR LES PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT DES VILLES SECONDAIRES



e. des prêts de développement aux petites entreprises, jusqu'à un maximum équivalent à 30.000 dollars US' pour les individus propriétaires d'entreprises dont le revenu est inférieur au revenu médian et aux coopératives agricoles et commerciales dont les membres ont un revenu inférieur au médian. Ces entreprises et coopératives doivent aussi être situées là où les bénéficiaires des projets destinés aux populations à revenu faible sont concentrés ou elles doivent fournir des biens et services que peuvent se permettre les populations cibles (plutôt que des produits de luxe).

Dans la sous-préfecture de Dabou, par exemple, le plan d'action à court terme, approuvé pour un montant de 1.000 millions de francs CFA (environ 2,8 millions de dollars US) comprend les éléments suivants:

a. des chaussées (qui doivent être bitumées, bitumées en partie ou dégagées et nivelées)

b. des aménités publiques (y compris un centre communautaire et la première étape de la construction d'un nouveau marché central)

c. un lotissement aménagé de 50 hectares qui étend la zone développée vers le sud

d. une provision pour les imprévus.

4. Récupérations des dépenses

Bien que le principe de la récupération des coûts chez les bénéficiaires du projet soit ferme, les montants précis et la manière dont les dépenses sont récupérés pour les élémens du projet ont fait le sujet d'une étude détaillée qui n'était pas encore prête quand le document pour le projet de Dabou a été approuvé sous sa forme finale. Plusieurs approches sont prises en considération:

a. pour les travaux de voierie et de drainage qui sont avantageux à une communauté qui s'étend au-delà du quartier en réhabilitation, on propose une

assiette proportionnelle basée sur la superficie du terrain dont ils sont propriétaires ou sur l'accroissement de la valeur de leur propriété résultant des nouveaux équipements.

b. pour le marché, ce serait la responsabilité du maire d'imposer les divers impôts et redevances au niveau local (tels que des impôts sur les vitrines, des droits de patente, des impôts sur l'abattage, un loyer pour les emplacements au marché, une taxe pour le ramassage des ordures, etc. .) de sorte à pouvoir rendre des ressources provenant du fonds municipal général disponible.

c. pour les équipements sociaux et culturels il a semblé trop difficile de justifier la récupération directe des dépenses, alors le coût du financement des centres de santé, des écoles et des centres sociaux. cultures devait être récupéré indirectement par le biais d'un impôt foncier général.

d. pour les terrains à bâtir équipés, les bénéficiaires doivent payer 20 pour cent du montant total en arrhes lorsqu'ils reçoivent leur terrain et ensuite effectuer des paiements mensuels pendant un an jusqu'à ce qu'ils aient payé le montant total.

Certaines conditions, qui sont perçues comme étant nécessaires à la récupération des dépenses, devaient être hautement prioritaires telles que l'élaboration, dès le début du projet, d'une enquête cadastrale qui servirait de base à un système de collecte des impôts municipaux moderne et efficace.

5. Accomplissements du projet

Au début du troisième trimestre de 1984, la construction des chaussées et des équipements communautaires était bien avancée dans les projets de réhabilitation des quartiers dans quatre des treize villes, et ce genre de

construction était sur le point de commencer dans deux autres villes. L'USAID avait approuvé le financement des projets de trame d'accueil dans trois villes; ces projets en était au stade du plan de disposition détaillé du site et de l'accord final entre l'USAID, le gouvernement central et les autorités locales quant aux critères de distribution des terrains.

L'USAID avait approuvé des plans préliminaires pour les projets de trames d'accueil dans deux autres villes. Le travail de planification était fini pour toutes les villes à l'exception des deux villes les plus petites qui auraient dû être de nouvelles communautés, l'une associée avec un complexe sucrier et l'autre située à l'intersection de routes principales. Le futur de ces deux villes était incertain car le gouvernement y avait annulé les plans pour la base principale de l'emploi.

Les deux programmes de prêts d'un montant peu élevé était encore en cours de développement. L'USAID espérait qu'ils fonctionneraient à temps afin qu'ils coïncident avec la phase de développement des trois projets de trame d'accueil. Les enquêtes cadastrales étaient en cours dans le contexte d'un projet pilote de récupérations des dépenses dans deux villes.

On travaillait encore sur la révision des principes utilisés pour sélectionner les villes cibles et pour élaborer une base de données appropriée à l'application de la nouvelle approche des groupements au niveau des régions.

V. LES LECONS TIREES DE L'EXPERIENCE

A. Développement des institutions: une épreuve d'endurance et de patience

Le programme des treize villes a permis aux deux partenaires, les Ivoiriens et les Américains, arriver une compréhension claire, précise et réaliste des problèmes inhérents à la prestation d'assistance aux villes et bourgs de la Côte d'Ivoire. Les projets qui sont actuellement en cours sont les résultats d'un effort de collaboration véritable dans le domaine de la planification. Il y a eu une participation locale bien que les institutions municipales engagées dans ces projets aient été établies récemment et soient inexpérimentées. Cet effort a constitué une étape importante qui a aidé les responsables gouvernementaux aux niveaux central et local à faire face aux questions concernant le niveau de vie des membres les plus pauvres des communautés de petite et moyenne taille du pays.

Ce travail a permis d'apprécier combien de temps est nécessaire pour une telle entreprise. Chaque facette du programme des villes secondaires - des études techniques à l'approbation des soumissions et au passage des contrats - a pris beaucoup plus de temps qu'on ne l'avait anticipé. Les autorités locales, accoutumées au financement par subventions directes du gouvernement central ou des sociétés para-étatiques chargées des services publiques, n'ont pas toujours compris complètement les buts du programme ou les concepts tels que la réhabilitation des quartiers où vivent les populations à faible revenu, ou la ségrégation des familles à faible revenu dans des projets de cramé d'accueil, qui résultaient de l'application des critères de distribution des terrains. Il a été difficile aux autorités locales de modifier la gamme complète des demandes locales de manière à ce qu'elle rentre dans les limites étroites de ce programme.

Le grand nombre de consultations et d'approbations qui étaient nécessaires requis par le système de procédures a pris beaucoup de temps à cause des divers éléments compris dans le programme de chacune des villes et du nombre "d'acteurs" institutionnels qui participaient aux prises de décision. En général, il était difficile d'organiser des réunions parce que les responsables devaient se déplacer fréquemment, devaient s'occuper d'affaires diverses qui requéraient leur attention et leur temps, et à cause des problèmes de communications et du nombre de villes qui participaient au programme.

B. Récupération des dépenses

On a fait les premiers pas vers la récupération des dépenses dans les enquêtes cadastrales pilotes dans deux villes; mais la réalisation complète de cette partie du programme est encore à venir. Beaucoup de bâtiments doivent encore être construits avant que les villes secondaires aient des systèmes de recettes réalisables et sont capables de prendre la responsabiité de la gestion financière.

C. Prêts d'un montant peu élevé

On est encore en train de s'efforcer de faire les arrangements nécessaires à la gestion des programmes de prêts à montant peu élevé. Le nombre de sites où on désire de tels services, et les responsabilités associées avec le maintien d'un grand nombre de très petits prêts constituent des obstacles que l'on doit encore surmonter.

D. Impact sur le développement

Il est encore trop tôt pour juger de l'impact du programme sur le développement économique possible des villes et bourgs cibles, étant donné le stage où en sont la plupart des programmes dans chaque ville.

Certains observateurs pensent que l'investissement dans le Projet des treize villes n'aura aucun impact significatif au niveau régional et sous-régional à cause de la grande dispersion des villes cibles à travers le pays. En réalité, le développement régional n'était un objectif explicite lors du choix des villes cibles ou des volets de chacun des programmes d'investissement. Les choix ont été faits sur la base d'une evaluation introvertie des besoins d'un centre urbain plutôt que sur la base d'une examination systématique des investissements qui pourraient renforcer les fonctions économiques et sociales de la ville et son rôle dans la région. Le fait d'introduire une méthode de sélection qu'on a utilisé à la fin de 1984 pour identifier trois villes cibles supplémentaires pour le programme illustre qu'on a essayé de remédier à la situation. La possibilité de croissance économique était le facteur déterminant pour l'investissement.

La prochaine phase du programme supporté par l'USAID visera à mettre à l'essai l'approche de développement régional. Quatre villes ont été proposées dont trois seront ajoutées à la liste du programme des villes secondaires. Ces choix résultent d'un exercice destiné à identifier les pôles de croissance economique d'importance majeure existants ou futurs et les centres urbrains qui promettent la possibilité de développement la meilleure dans leurs sphères d'influence respectives. Les projets doivent être choisis dans ces centres urbains tout en tenant compte du besoin de suporter les activités économiques et sociales existantes ou d'en développer de nouvelles. Ces activités contribueront au dynamisme économique de la sous-région avoisinante. On avait l'intention de concentrer les investissements dans quatre ou cinq villes

qui constituent un "groupement urbain". On devra faire très attention aux relations entre villes ainsi qu'à celles entre les milieux urbains et ruraux.

Le travail de base nécessaire pour développer cette approche a déjà été fait en ce qui concerne l'identification des groupements d'établissements urbains. Pendant l'année 1984, d'une manière quelque peu parallèle à l'analyse des perspectives de croissance des villes secondaires faite par l'USAID, la Banque mondiale a supporté une étude des relations structurales et fonctionnelles entre ces bourgs et les autres groupements dans leurs régions respectives. Les deux agences d'assistance ont collaboré à un examen des procédés de gestion municipale et des besoins en formation pour les employés municipaux. Cet examen mettait l'accent tout particulièrement sur les questions de gestion financière. Des études supplémentaires, maintenant en cours, ont été commanditées par l'USAID pour déterminer, dans le cas de deux ou trois des villes cibles * identifiées récemment, quelles sont précisément les relations économiques sous-régionales qui peuvent être renforcées ou améliorées grâce à des investissements réalisés dans le contexte du programme des villes secondaires financé par le programme de garantie à l'habitat.

MTPCPT et USAID s'attendent à une étroite collaboration avec les Ministères de l'Agriculture et du Développement rural, du Commerce et de l'intérieur pendant cette prochaine phase du programme des villes secondaires.

Le nouveau projet d'Urbanisme (le troisième) de la Banque mondiale pour la Côte d'Ivoire s'occupe seulement d'Abidjan. La Banque mondiale ne s'engagera pas davantage dans le développement des villes secondaires tant que les évaluations qui sont en cours de préparation par les conseillers techniques, résidant à Daloa et à Korhogo, ne sont pas terminées et avant que

* Gagnoa, Abengourou ou Korhogo et Aboisso.

les nouveaux responsables municipaux ne prennent leurs fonctions après les élections prévues pour 1985.

CHAPITRE TROIS: UNE ETUDE DE CAS - INDONESIE

I. INTRODUCTION

Depuis 1945, époque à laquelle l'Indonésie a accédé à l'indépendance, ce pays a réussi à se hisser au rang des principaux pays au monde producteur de pétrole, et s'efforce d'élever le niveau de vie de ses 153 millions d'habitants. Pendant la dernière décennie, l'économie de l'Indonésie a augmenté à un taux presque double de celui observé pendant les années 60, atteignant une moyenne annuelle d'environ 8 pour cent. Cependant, en 1984, le PNB moyen annuel par habitant était de 580$ US et la pauvreté est encore très répandue dans cette nation à prédominance rurale, composée de nombreuses îles.

Des programmes de développement quinquennaux se sont suivis depuis 1969 et ont surtout insisté sur le secteur agricole, cherchant à diversifier et à moderniser au-delà des cultures traditionnelles d'exportation de café de bois et de caoutchouc et à augmenter la production alimentaire destinée à la consommation nationale. De la même façon, les substitutions d'importations ont été le centre des efforts visant à élargir la base industrielle du pays. Les fortes hausses des prix du pétrole sur le marché international, au début des années 70, a rapporté de considérables recettes à l'Indonésie qui, comnbinées aux ressources provenant de l'aide internationale et bilatérale, ont permis de financer le programme d'investissement pour le développement.

De 1978 à 1980, la production agricole a augmenté de 41 pour cent et bien que ce secteur reste important pour la subsistance de la majorité de la population indonésienne, sa valeur relative au sein de l'économie nationale est passée de 45 pour cent du produit intérieur brut à 25 pour cent pendant la

même période. A la fin de des années 70, on a assisté à l'émergence du secteur industriel qui s'est placé en tête, en termes de valeur de production. Ceci était le résultat en particulier venant notamment des larges gains enregistrés dans le secteur manufacturier et de la construction. Les activités minières, bien qu'elles soient importantes du point de vue rentrée de devises et apport de revenus, n'ont contribué que faiblement à augmenter les emplois.

Le quatrième plan de développement (1984-1988) de l'Indonésie commence à une époque où les recettes pétrolières sont inférieures aux niveaux prévus. Néanmoins, l'espoir des habitants de ce pays quant au partage des bénéfices du développement reste élevé.

II. TENDANCES ET SCHEMES DE L'URBANISME

A. Tendances nationales

Entre 1971 et 1980, la population totale de l'Indonésie s'est accrue au taux moyen de 2,3 pour cent. Pendant la même époque, la population urbaine a augmenté à un rythme deux fois plus rapide, passant de 24,3 millions d'habitants, en 1971, à 33 millions en 1980. A l'heure actuelle, la population urbaine représente environ 23 pour cent de la population nationale totale. Un peu moins de la moitié de l'accroissement de la population urbaine est imputable à l'accroissement naturel de la population. La plus grande partie est le résultat des migrations en provenance des régions rurales, qui ont été stimulées par une rapide expansion de l'emploi urbain et par les changements technologiques dans la production agricole. Si les taux actuels de la croissance urbaine se maintiennent comme prévu, la population urbaine atteindra 72 millions d'habitants en l'an 2000.

B. Tendances régionales

L'Archipel de l'Indonésie est composé de plus de 13000 îles qui s'étendent sur 4800 kilomètres et ont une superficie de 1,9 millions de kilomètres carrés. L'Ile de Java compte 22,9 millions de citadins ou environ 70 pour cent des 33 millions de citadins de l'Indonésie. En comparaison, les îles extérieures de Sumatra, Kalimantan et Sulawasi comprennent respectivement 16,6, 4,4, et 5 pour cent de la population urbaine, et les îles de l'Est (y compris Irian Jaya) comprend les 4,1 restants. Malgré la dominance de Java en termes de population urbaine totale, seulement 25 pour cent de la population de l'île vit dans des milieux urbains. Ce pourcentage n'est que légèrement plus élevé que celui des principaux centres des îles extérieures. En plus, les îles extérieures ont un taux d'urbanisation plus rapide que celui de Java, et si les tendances actuelles se maintiennent, la différence relative dans leurs urbanisations disparaitra en l'an 2000.

Néanmoins parmi toutes les îles, Java doit faire face aux tensions les plus fortes résultant de l'urbanisation car la densité de population rurale s'élève à 580 habitants par kilomètre carré, ce qui représente dix fois la densité de population d'une zone aussi urbanisée aux Etats-Unis.

INDONESIE

Mer de Chine du Sud
MALAISIE
BRUNEI
MALAISIE
KALIMANTAN
Océan pacifique
SUMATERA
SULAWESI
IRIAN JAYA
Mer de Java
Mer de Banda
JAVA
JAKARTA
Océan indien
0 200 400 600 800
KM

C. Hiérarchie urbaine

En 1980, l'Indonésie comptait 36 villes classées comme étant de grande ou moyenne taille. La métropole de Jakarta, la capitale, est la plus grande avec sa population de 6,5 millions d'habitants. Bien que Jakarta soit pratiquement cinq fois plus grande que la deuxième ville qui la suit par ordre de grandeur, la part de sa population (19%) dans la population urbaine totale est faible comparée à la dominance de la capitale dans d'autres pays en développement. Les autres huit grandes villes ont une population allant de 500.000 à 1,5 millions d'habitants. Les 27 villes de taille intermédiaire ont des populations allant de 100.000 à 500.000 habitants. Ces villes de taille intermédiaire réunies en un groupe contiennent environ 12 pour cent de la population totale de l'Indonésie. On trouve, en plus, 293 villes avec des populations allant de 20.000 à 100.000 habitants. Pendant la période 1971-80, les grandes villes et les villes de taille intermédiaire ont augmenté respectivement à des taux moyens annuels de 4,1 et de 3,8 pour cent. Si ces tendances se maintiennent, la part des grandes et moyennes villes dans la population urbaine totale augmentera et passera de 66,2 pour cent (1980) à 71,4 pour cent en l'an 2.000.

D. Implications

Le secteur agricole de l'Indonésie ne fournit du travail qu'à un enfant sur neuf dans les familles rurales quand cet enfant est en âge de chercher un emploi, et les perspectives d'avenir ne sont guère meilleures. En fait, on pense que les emplois du secteur agricole vont diminuer.

Par conséquent, créer des emplois urbains suffisants pour absorber les surplus de la population rurale de l'Indonésie sera le défi majeur lancé aux villes. Corriger les déficiences et répondre aux besoins futurs en eau, en hygiène de base et en logements sont d'autres impératifs. Ceci est difficile par suite de l'étendue de la pauvreté et urgent par suite de l'étendue de la pollution. La menace d'inondations et de catastrophes naturelles compliquent encore davantage la vie dans les régions marécageuses le long des côtes qui abritent la plupart des villes.

III. POLITIQUES NATIONALES D'URBANISME

A. Contexte politique

Bien que certains pays aient décidé de détourner la priorité accordée aux programmes d'aménagement urbain pour la placer au niveau des politiques rurales destinées à faire rester les populations dans les zones rurales, l'Indonésie a choisi de s'occuper de ses problèmes urbains de manière très directe. Dans le cadre des séries de plans nationaux de développement, les programmes agricoles ont insisté sur l'augmentation de la production alimentaire et la création de sources de revenus supplémentaires dans l'industrie rurale. Les politiques d'urbanisme se sont développées dans une succession d'étapes progressives. Les très fortes densités rurales à Java renforcent la théorie selon laquelle les villes doivent jouer un rôle de plus en plus important en absorbant la croissance future. Mais la croissance urbaine qui a déjà eu lieu menace d'écraser les institutions urbaines du pays.

Quand on a démarrré le premier plan quinquennal de développement (Repelita I, 1969-73) la vieille infrastructure installée par les hollandais

était en état de délabrement par suite de manque d'entretien. Les services urbains en place fonctionnaient mal et les systèmes qu'on n'avait pas pu aggrandir avait créé des "arrièrés" de besoins. La tâche principale à l'époque visait à réhabiliter les installations urbaines de travaux publics et remettre en place les services. Le premier Programme d'amélioration des Kampungs (KIP) commencé en 1969, dans un souci d'expansion, était destiné à améliorer le niveau des services de base et des conditions de vie dans les quartiers "spontanés" de Jakarta. Parallèlement, ce programme était soutenu par un effort visant à accélérer la recherche technologique et les activités de développement dans les domaines des matériaux de construction et les systèmes de construction de l'habitat à faible coût.

Dans le cadre de Repelita II (1974-78), on a entrepris de fournir de larges quantités de matériaux de construction de logements à la grande masse des habitants. On a élargi le Programme d'amélioration de Kampungs en vue de continuer les travaux d'extension et d'amélioration des systèmes d'infrastructure urbains et on a fait d'importants investissements dans les équipements de santé publique.

Pendant cette période, on a débuté le programme INPRES (Instruction Présidentielle) destiné à améliorer l'équilibre entre les finances de l'Administration centrale et du développement local ainsi qu'à créer des emplois au niveau local. Pour commencer, l'Administration centrale allouait des sommes globables aux districts locaux, indifféremment de leur tailles. Lors du programme INPRES suivant, les municipalités et les régences se voyaient affecter les subsides sur une base par habitant et jusqu'à un montant limite spécifié. Le second programme INPRES a été une importante source de

financement pour l'amélioration de l'infrastructure locale: voierie, marchés, travaux de drainage, santé et environnement, ainsi que d'autres services municipaux à l'extérieur de Jakarta. Les critères de sélection de projet étaient les suivants: · rendement immédiats (dans la même année), main-d'oeuvre rénumérée (pas d'auto-assistance), techniques à forte utilisation de main-d'oeuvre, et amélioration de l'assainissement de l'environ. Depuis, le programme INPRES s'est élargi et regroupe des types de projet supplémentaires: fonctionnement et entretien des réseaux routiers et d'irrigation, écoles, centres de santé, marchés et re-forestation. Les ressources financières locales n'entrent qu'à faible proportion (ou pas du tout) dans ces projets d'infrastructure, car le montant des recettes locales est d'habitute faible. Cependant, on encourage les communautés à emprunter auprès de l'Administration centrale pour financer des projets qui mettront en place des services en contrepartie desquels on pourra demander des redevances, par exemple le système d'approvisionnement en eau. Ces prêts sont subventionnés en ce sens que la période de remboursement s'étend sur 20 ans avec des taux d'intérêts faibles (deux à quatre pour cent) ou sans intérêts du tout. Quelques prêts destinés à des équipements devant générer des recettes, comme les marchés, ont eu des taux d'intérêts qui se sont élevés jusqu'à huit pour cent.

La période du troisième plan de développement, qui s'est achevé en 1984, a adopté une approche en matière de services urbains, davantage dirigée vers les besoins de base, plus orientée vers des cibles. Un rapport de la Banque mondiale préparé pour examiner la possibilité de prêts pour Repelita III, a indiqué que moins du tiers des habitants du pays bénéficiaient d'un

approvisionnement continue en eau potable, seules quatre villes avait des réseaux d'égoûts rudimentaires, un quart de la population évacuait toujours les déchets d'origine humaine dans les cours d'eau faute d'équipements permettant d'en disposer, seul 17 pour cent de la population avaient des latrines sanitaires, pratiquement 60 pour cent des ménages urbains vivaient dans des logements précaires et les taux de mortalité infantile étaient élevés, atteignant 126 par 1000. Cherchant à répondre à ces problèmes, le gouvernement de l'Indonésie a élargi le champ d'action du programme d'amélioration des kampungs, l'étendant à 220 villes. En 1979, le gouvernement a fixé une règlementation qui exigeait un approvisionnement de services et bien locaux pour ses projets. Cette mesure, qui visait à stimuler des secteurs faibles de l'économie, a également eu une large incidence sur la répartition spéciale de l'activité économique. Avant cette règlementation, la plus grande partie des contrats pour l'achat de matériaux, des travaux de construction et des contrats de services de consultant qui font l'objet des appels d'offres du gouvernement avaient été donnés à de grands entrepreneurs ou fournisseurs de Jakarta ou d'autres grands centres urbains. A présent, seuls les fournisseurs, entrepreneurs et consultants locaux aux niveaux des municipalités et des régences peuvent présenter des soumissions et des offres de service. Les entreprises de Jakarta et des autres grandes villes peuvent participer aux appels d'offres si elles s'associent aux petites entreprises locales et si elles sont inscrites au registre du commerce local. Cette politique a stimulé le développement des capacités locales en matière de construction et de services professionnels, et de ce fait les villes

secondaires se trouvent dans une bien meilleure position pour fournir des services à leurs régions limitrophes.

L'actuel plan de développement, qui est le quatrième, selon l'un des responsables de planification stratégique vise essentiellement à:

"... créer un équilibre entre le développement d'un complexe de grandes villes côtières S'étendant sur plusieurs villes, à activer la croissance souvent peu rapide des villes dans les régions rurales intérieures et fortement peuplées, et mettre en place des fonctions de développement de base dans les régions qui ont du retard et dans les zones marginales en expansion..."

Un des autres objectifs majeurs du plan est d'améliorer la capacité à long terme du gouvernement de continuer à planifier et à programmer le développement en formant de jeunes professionnels et en établissant un système de données et une capacité organisationnelle pour contrôler et analyser de larges ensembles de données urbaines et régionales.

Etant donné les contraintes financières actuelles, le gouvernement indonésien réalise que le système de production des services urbains doit devenir de plus en plus efficace si on veut arriver à un meilleur rendement. On continue également de formuler les objectifs, fixés depuis longtemps, visant à améliorer les conditions de vie et de distribution équitable des investissements destinés à améliorer les systèmes d'alimentation en eau, l'assainissement, et les logements. Cependant, à l'heure actuelle, les administrations publiques parlent de coordonner les efforts d'aménagement urbain avec les autres activités publiques, et de mettre en place une infrastructure qui puisse être un support des objectifs principaux du pays, qui sont l'auto-suffisance dans la production alimentaire et la promotion des exportations d'articles de base autres que le pétrole.

B. Cadre institutionnel

En Indonésie, les responsabilités principales en gestion et en aménagement urbain sont partagés par le Ministère de l'Intérieur (MHA) et le Ministère des Travaux publics. Les programmes de développement sont réalisés par les divers services de ces ministères, par des organisations para-publiques, et par les administrations locales et provinciales. Jakarta est un cas spécial car la capitale a une agence métropolitaine qui fonctionne avec les administrations locales et les ministères à l'échelon national.

Les gouverneurs de provinces sont nommés directement par le Ministère de l'Intérieur et choisis dans un cadre administratif et politique. Les maires sont également nommés, mais à partir d'une liste de candidats locaux, soumise au Ministère de l'Intérieur par les conseils municipaux, lesquels sont élus par consultation populaire. De ce fait, les responsables municipaux font le lien entre l'administration centrale et la communauté locale, car ils ont des responsabilités et des relations aux deux niveaux.

Bien que les capitaux pour financer les projets locaux viennent de l'administration centrale (manque de ressources locales), les municipalités participent à l'identification des projets, à la planification, au choix des emplacements, et l'acquisition des terrains. Les capacités nécessaires pour accomplir ces tâches sont très différentes d'un endroit à l'autre.

A l'intérieur du Ministère des Travaux publics, c'est le Directorat général pour l'habitat, la construction, la planification et l'aménagement urbain (Cipta Karya ou CK) qui est responsable des projets d'aménagement urbain. Cipta Karya a été fondé à la fin des années 60, et est composé de

cinq agences chargées de l'exécution. Il s'agit des Directorats pour l'ingénierie sanitaire (pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu urbain), l'habitat, construction publique, aménagement urbain et aménagement du territoire, et recherche en matière de construction. Les fonctions de planification et de programmation ainsi que la mise en oeuvre ont été séparées au niveau de chacune de ces agences.

Cependant, quand on a commencé Repelita IV, l'ingénierie sanitaire et l'alimentation en eau ont été séparés et répartis dans deux directorats. Les unités séparées de chaque directorat, s'occupant de la programmation et de la planification ont été regroupées en un seul directorat de la planification et de la programmation.

L'agence nationale de planification, qui fait partie du Ministère de l'Intérieur (BAPPENAS) est l'institution clé qui fixe les priorités en matière d'investissement public aux niveaux national, provincial, et local. La BAPPENAS travaille avec des agences homologues aux niveaux provincial (BAPPEDAS), de Comté (BAPPEMKOS) et municipal (BAPPEMKOS). Les autres services des ministères centraux ont également des divisions parallèles à chaque niveau administratif.

Même au sein d'une ville, on trouve des institutions administratives à des multiples niveaux, allant jusqu'à ceux de quartiers et de rues. Dans ces organisations, la carte de membre du parti joue un rôle. Les unités ont été très efficaces en tant que moyens de communications et de contrôle. Surtout, elles ont permis de gagner du soutien pour les programmes d'amélioration des kampungs.

Le processus de préparation des budgets municipaux montre bien combien les prises de décision du secteur public sont contrôlées et intégrées au niveau central. Le budget annuel d'investissement et de fonctionnement d'une ville est établi au niveau local avec l'aide de la division de planification du Ministère des Travaux publics (et dans le cadre d'un plan local quinquennal de développement, quand il y en a un). Une fois qu'il a été approuvé par le Conseil municipal, le budget est présenté au Ministère de l'Intérieur. Ce processus est similaire aux niveaux des comtés et des provinces. Pendant le dernier trimestre de l'année civile, l'agence de planification nationale révise les budgets proposés en tenant compte des priorités nationales et des ressources disponibles pour l'année à venir. Les budgets qui sont définitivement approuvés deviennent les véritables budgets des projets pour le prochain exercice fiscal.

Etant donné que ce processus est surtout destiné à distribuer des ressources de l'Etat, à cette dernière étape les politiques de demande qui sont en concurrence entre elles, et d'objectifs conflictuels jouent les unes contre les autres. Cependant, on a fait des efforts pour rationaliser les décisions d'affectation de crédits sous Repelita III, surtout par rapport au financement des projets urbains de Cipta Karya pour les villes de taille moyenne.

IV. LES VILLES DE TAILLE MOYENNE

A. Statut actuel: Un potentiel non-réalisé

Comme nous l'avons noté ci-dessus, les 27 villes de taille moyenne de l'Indonésie contiennent environ 12 pour cent de la population totale du pays.

Cependant, en tant que groupe,ces villes n'ont pas réussi à contribuer de manière significative à la croissance économique nationale.

Certains responsables de la planification avancent l'hypothèse, basée sur la comparaison avec d'autres pays, que ces villes ne bénéficient pas des avantages provenant de liens étroits avec le secteur agricole ou que l'investissement de l'Etat per capita est plus faible que dans les grandes villes. D'autres pensent que les investisseurs du secteur privé préfèrent les capitales nationales et provinciales aux villes de taille intermédiaire en raison de la présence, dans les capitales, des autorités nationales et des "économies externes" associées aux bases industrielles plus importantes. La réponse se trouve peut-être dans une combinaison de ces facteurs, ou, il est également possible que les villes de taille intermédiaire de l'Indonésie n'aient pas encore réuni certaines pré-conditions nécessaires à une croissance vigoureuse, comme par exemple des services urbains de base, même aux normes minimum, que Repelita III s'était engagé à fournir.

B. Le programme de réhabilitation urbaine

Ce programme urbain de l'Indonésie (1978-84) dans le cadre de Repelita III était dirigé explicitement vers les villes qui avaient un sérieux déficit de services de bases destinés à leur population. Ce programme qui insiste surtout sur la réhabilitation et l'amélioration diffère de ceux des autres pays où l'Etat est davantage préoccupé par le développement d'une base économique locale, ou par des dispositions en vue d'une certaine croissance urbaine anticipée ou par des améliorations à apporter à la gamme de services accessibles aux habitants de l'arrière-pays rural.

Cipta Karya a choisi un groupe cible de 200 villes comme base pour affecter les investissements et fixer des objectifs de performance. Dans ce groupe, on comptait 10 très grandes villes, les 27 villes de taille intermédiaire et 13 plus petites (dans les catégories de taille allant de 20.000 à 100.000 habitants) ainsi que 150 bourgs de 3.000 à 20.000 habitants, répartis sur l'ensemble du pays. Les bourgs dans cette dernière catégorie étaient considérés comme des établissements "de transition", c'est-à-dire des centres ruraux qui sont en train de prendre des traits plus urbains.

Cipta Karya offrait un "ensemble" de services de base pour répondre aux besoins humains, y compris les améliorations des kampungs (réhabilitation et reconstruction des zones d'habitation) desservant 150.000 ménages répandus dans tout le pays, l'approvisionnement en eau dans les villes, l'évacuation et le traitement des déchets (système de base de canalisations et d'égoûts), travaux de drainage pour les eaux de pluie et équipements pour le ramassage et l'évacuation des déchets solides. Toutes ces opérations devaient être exécutées à des normes minimales* et l'objectif opérationnel de chaque élément de l'ensemble a été de comparer les performances de cet élément avec celles des autres éléments dans une ville donnée. Les objectifs de réhabilitation des kampung, sur cinq ans, étaient 200 hectares pour chaque grande ville, 100 hectares pour chaque ville de taille moyenne et 60 pour chacune des petites villes.

---

* Par exemple, l'objectif pour l'approvisionnement en eau était d'alimenter en eau potable 60 pour cent de la population d'une ville au niveau de 60 litres par personne et par jour. Pour les établissements de transition, la norme est de 45 litres.

C. Le logement

Perumnas, la corporation nationale de l'Indonésie pour l'habitat, a été fondée en 1974 avec un statut d'organisation para-publique, dans le but de construire sur l'ensemble du pays un habitat conventionnel destiné aux familles ayant un revenu faible ou modéré, et de développer des projets de trames d'accueil associés aux programmes urbains de réhabilitation de Cipta Karya. Perumnas est une corporation quasi indépendante qui travaille en étroite collaboration avec Cipta Karya, surtout avec la division de planification, et rend compte au même ministre.

Pendant la période du deuxième plan (1974-78)' Perumnas a fournit 50.000 logements. Dans le cadre de Repelita III, elle s'était donnée comme objectif 150.000 logements, dans les 36 grandes et moyennes villes et les 40 bourgs. Pour arriver à des économies d'échelle, chaque projet prévoyait au minimum 200 logements. Cependant, la corporation s'est dirigée progressivement vers la construction de lotissements plus grands et de villes satellites qui associait des entreprises commerciales et industrielles.

D. Dispositions financières

Le principe de la réhabilitation des kampungs est d'améliorer l'infrastructure de base en changeant et en détruisant au minimum les habitations en place. Les composantes varient selon les conditions dans le kampung, mais peuvent être, entre autres, la voierie locale, les sentiers, le drainage, l'approvisionnement en eau, l'équipement d'assainissement public, le ramassage des déchets solides, écoles et/ou cliniques. Le coût de

l'infrastructure n'est pas récupéré directement chez les habitants, mais par le biais d'un impôt foncier prélevé par la municipalité auprès des bénéficiaires habitant les régions réhabilitées.

Les politiques de mise en oeuvre des programmes KIP diffèrent suivant la taille de la ville. Les programmes dans les petites villes, qui ont un coût moyen estimé à 2800$ US par hectare, sont entièrement financés par l'administration centrale, et visent à réhabiliter l'infrastructure à des normes de baseminimales. Dans les villes de taille intermédiaire, les administrations locales cherchent à avoir des normes plus élevées. Les juridictions qui sont prêtes à assumer environ 50 pour cent du coût du projet (par le biais d'engagements budgétaires directs ou grâce à des prêts à long terme accordés par les programmes d'assistance internationale) sont éligibles pour recevoir des subventions de l'Etat couvrant les 50 pour cent restants. Les administrations locales des grandes villes qui d'habitude tiennent à réaliser leurs programmes de réhabilitation à des normes bien plus élevées que le minimum et à des coûts pouvant aller jusqu'à 10.000$US par hectare doivent financer intégralement le projet.

L'assistance de l'Etat est appelée "programme pionnier KIP". L'investissement initial doit permettre aux administrations locales et aux communautés en général de mieux apprécier les bénéfices du programme. Les travaux supplémentaires seront financés par des investissements locaux.

Mettre en place un système très étendu d'approvisionnement en eau dans les milieux urbains est le programme le plus important de Cipta Karya, en termes financiers. Ce programme a absorbé 56 pour cent du budget du

Directorat général pendant la période du troisième plan (370 millions de dollars US dont 72 millions de $US ont été financés par l'assistance internationale). Le budget pour l'assainissement était de 32 millions $US (12 au titre de l'aide internationale).

En accord avec le montant en principal composé de fonds propres envisagé pour le troisième plan quinquennal, le gouvernement de l'Indonésie a adopté l'approche dirigée vers les besoins de base dans sa politique d'aménagement de systèmes d'approvisionnement en eau. Il s'agit là d'une orientation différente de l'approche du "plan directeur " précédente, selon laquelle on avait conçu des systèmes à une échelle permettant de répondre à tous les besoins des différentes villes, projetés dans le long terme, et à des normes déterminées à un niveau local. La politique de financement pour les systèmes d'approvisionnement en eau a été ajustée pour que l'Etat fournisse le financement intégral pour les petites villes, à des normes ne dépassant pas le minimum répondant aux besoins de base. Les grandes villes et celles de taille intermédiaire ayant besoin de normes de services qui peuvent aller jusqu'à 125 litres par habitant et par jour, peuvent encore dépendre des fonds propres de l'Etat et de financement par prêt subventionné. Pour fournir des services à un niveau supérieur à ce seuil, les villes doivent obtenir leur propre financement auprès d'institutions de prêt commerciales.

E. Accomplissements du programme

Perumnas a construit 104.000 logements pendant la période du troisième plan, ce qui représente plus du double de la production des cinq années précédentes.

Ces projets de réhabilitation des kampung ont été lancés dans davantage de villes que les 200 villes cibles initiales, mais uniquement 11.725 hectares avaient été réhabilités à la fin de Repelita III, c'est-à-dire 78 pour cent des buts fixés pour la période du plan. Les effets secondaires de KIP ont été très positifs. Pour chaque somme de 1000 $US investie pour améliorer les kampungs, on a constaté qu'un investissement privé de 1900$US a suivi. Bien que la valeur des terrains se soit élevée, peu d'habitants ont dû partir par suite des augmentations de loyer.

La capacité nationale de fourniture d'eau a été élevée à 35.000 litres par seconde, et le nombre total de villes disposant d'installations à 461. Des installations modestes d'alimentation en eau existe également maintenant dans plus de 600 bourgs. Parmi les réalisations des cinq dernières années, on peut citer la standardisation dans la conception des plans et la création de petites usines d'ensembles préfabriquées d'épuration de l'eau, qui consistent en de multiples modules ayant des capacités de 20 litres par seconde. Cette nouvelle technologie simplifiée a fait gagner du temps dans la réalisation des projets d'alimentation en eau dans les petites villes et a stimulé, en plus, le développement d'une nouvelle industrie nationale fabriquant les stations d'épuration.

Un programme urbain spécial d'assainissement a commencé pendant la période du troisième plan quinquennal. On a insisté sur des approches à petite échelle et progressives et sur des systèmes modulaires pour les différents équipements d'égoûts, de drainage et d'évacuation des déchets qui peuvent être aggrandis et reproduits facilement.

A part les réussites enregistrées dans 'es sphères de technologie et de construction de travaux publics, Repelita III a également réalisé d'importants progrès dans le développement institutionnel. Les planificateurs indonésiens ont acquis de l'expérience en combinant une variété d'investissemens de différents secteurs pour les placer dans des projets urbains intégrés qui sont basés sur des évaluations à court terme (quatre à cinq ans) des besoins de chaque ville. Cette approche a impliqué tant les secteurs traditionnels que les divers niveaux gouvernementaux et a démontré les principes des normes de base minimum abordables appliqués aux services urbains et qui permettent la récupération des dépenses. Dans huit villes, de taille moyenne et de grande taille, les administrations des collectivités locales et des provinces ont participé au processus de planification et de budgétisation des projets qui se sont déroulés dans leurs villes cibles respectives. Ce programme a également eu lieu dans 38 petites villes de la province centrale de Java.

Bien qu'il reste des problèmes à résoudre, l'Indonésie a pris un bon départ pour adapter et élargir l'application, à l'échelle nationale, des techniques permettant d'améliorer les conditions de vie urbaine qui ont été mises à l'essai et ont fait leurs preuves.

V. SE CONCENTRER SUR L'ESSENTIEL ET LES LECONS QU'ON PEUT EN TIRER

A. Besoin pour un cadre conceptuel et du feedback

Alors qu'un système d'urbanisme est mis en place dans les villes indonésiennes et que de nombreux projets sont en cours, les planificateurs de Cipta Karya considèrent, de façon réaliste et à la lumière de l'expérience acquise à ce jour, les perspectives futures de leurs programmes.

La division de planification (que les membres de Cipta Karya appellent la "cuisine" de la planification) a fonctionné sans l'appui d'un cadre conceptuel de développement ou sans profiter du feedback du travail qui a été réalisé sur le terrain. Ils ont improvisé un principe de base pour choisir et coordonner les nombreux projets et mesures qui ont besoin d'être reliés les uns aux autres, dans l'espace et dans le temps. Ils ont créé un cadre de travail en préparant des manuels qui fixent les normes, critères et modèles de procédure pouvant servir de guide à la planification, la budgétisation et la programmation des activités d'urbanisme de Cipta Karya et des autres organisations gouvernementales, que ce soit aux niveaux central ou local. Ils ont très bien réussi pendant cette période d'apprentissage des projets du "premier cycle". Mais dans un pays aussi grand que l'Indonésie, qui a des ressources très limitées comparées à ses besoins, de bonnes décisions devront se faire dans un contexte stratégique et d'après de bonnes informations, lesquelles permettront de déterminer les choix devant être faits. Par conséquent, le plan national actuel (Repelita IV) se fixe comme priorité de préparer une stratégie urbaine nationale permettant de guider les modes d'investissement "entre les deux pilliers stratégiques" du développement économique national et de l'équilibre régional, de créer un système pour contrôler la mise en oeuvre et les incidences au niveau local.

B. Un modèle pour coordonner la réalisation au niveau local

Réalisant que des opérations dirigées au niveau central ne seront pas possibles dans le long terme, à une époque où les programmes d'urbanisme s'élargissent, Cipta Karya a essayé de stimuler des capacités permettant de coordonner la mise en oeuvre au niveau local. Des mesures ont été prises dans

le cadre des programmes d'urbanisme pour Bandung (la troisième plus grande ville de l'Indonésie) et Medan.en vue de la réalisation de cet objectif à long terme. Mais le fait qu'aucune autre ville n'a eu, jusqu'à présent, des projets qu fonctionnaient à cent pour cent et qui intégraient toutes les étapes du programme d'urbanisme est une indication des importants obstacles en termes de ressources et de développement institutionnel limité. Le programme multi-dimensionnel de Bandung comprend des réhabilitations des kampungs sur trois zones qui contiennent pratiquement 10 pour cent de la population totale de la ville (1,3 millions d'habitants) et des projets de trames d'accueil et d'habitat conventionnel. D'autres projets de travaux de drainage, de réseaux d'égoûts et d'évacuation des déchets desservent entre 200.000 et 400.000 habitants.

Un plan physique général a été préparé pour Bandung. Si l'on tient compte des réalités concernant les ressources disponibles, il est fort possible que la plus grande partie de ce plan à plusieurs aspects ne se réalise jamais, mais son programme d'action à court terme peut servir à réduire les décisions d'investissement arbitraires, dans les décisions d'investissement, à donner forme aux éléments du projet d'urbanisme et à diriger leurs impacts.

Un seul directeur de programme est responsable devant le maire de Bandung et devant Cipta Karya. Il est secondé par des conseillers étrangers qui font fonction d'homologues pour lui, et pour les planificateurs indonésiens et les ingénieurs responsables des différents aspects du programme. Les fonds pour le projet de Bandung proviennent d'un panier de

ressources nationales, provinciales et locales et de fonds au titre d'un prêt accordé par la Banque de l'Asie pour le Développement.

C. Formation du personnel

L'Indonésie continue à être engagée a planifier de manière plus souple et orientée vers des projets spécifiques. Cela grâce à un important effort de formation, aidée par l'USAID et d'autres agences internationales. Dans le contexte d'un effort plus compréhensif visant à des améliorations minutieuses dans la gestion urbaine pour l'ensemble du pays, le Ministère de l'Intérieur est en train de former un ensemble d'urbanistes pour former les équipes de personnel dans les agences d'urbanismes nationales, des provinces, des comtés et des villes (besoin en personnel qu'on estime à 7000 personnes dans le proche futur). On a choisi quatre centres régionaux pour la mise en oeuvre du programme qui comprend entre autre un enseignement intensif en salle de classe durant plusieurs semaines ou plusieurs mois et de la formation en cours d'emploi. En plus, le Ministère de l'Intérieur organise une série de séminaires pour les maires, les gouverneurs et les représentants des agences de bâtiments et travaux publics, dont les sujets traiteront de l'utilisation de la planification et des planificateurs. Ces sessions sont destinées à créer un marché plus réceptif et plus informel aux approches que l'on enseigne aux participants. L'Etat cherche à ce que l'importance des planificateurs et de la fonction de planification en elle-même soient davantage reconnus.

D. Réhabilitation des kampungs:

Les objectifs de performance dans le cadre de la réhabilitation des kampungs qui n'ont pas été réalisés pendant le troisième plan sont reportés au programme du quatrième plan. On a révisé l'objectif, et l'effort s'étend des

200 villes initiales à 400 en 1989. Certaines des leçons tirées du travail fait dans ce domaine pendant les cinq dernières années indiquent surtout qu'il faut contrôler les dépenses encourrues par hectare, qu'il faut revoir attentivement la ventilation des fonds pour les différentes composantes de projet et qu'il faut évaluer les normes réalisées une fois le travail de réhabilitation achevé. L'ordre du jour de cette nouvelle étape du développement national comprend également: améliorer l'efficacité des méthodes de gestion et déterminer quel est le rôle approprié que KIP peut jouer pour encourager une planification locale et une mise en oeuvre plus efficaces dans les petites villes et les villes de taille intermédiaire.

E. Services urbains

Il y a encore certains problèmes empêchant de réaliser l'objectif qui est d'étendre l'alimentation en eau à 75 pour cent de la population urbaine de l'Indonésie. Plus de la moitié de la quantité d'eau actuellement traitée n'arrive pas jusqu'aux consommateurs, par suite d'importantes fuites dans les vieilles canalisations de distribution. Une autre tâche d'avenir qui se présente est de voir comment on peut répartir les crédits entre les bourgs et les villages par rapport à leurs déficits respectifs dans le système d'alimentation en eau, et de voir comment on peut alimenter en eau les groupes économiquement faibles qui ne peuvent pas s'acquitter des redevances que les entreprises locales d'eau doivent facturer si elles veulent récupérer les dépenses. Ce déficit dans les services destinés à ces couches de la population est en train de devenir encore plus pressant dans le grand Jakarta où les systèmes d'alimentation en eau se détériorent rapidement, où les

stations d'épuration se polluent à un niveau critique, où les coûts de traitement de l'eau augmentent et où l'eau de douce souterraine a tellement diminué qu'il y a infiltration d'eau salée.

On a créé un nouveau directorat pour l'assainissement et on lui attribué, dans le cadre du présent plan, un budget de 260 millions de dollars US. Se fondant sur leur expérience à ce jour, les planificateurs de Cipta Karya ont conclus que, dans les petites villes, les problèmes d'assainissement devront être résolus pour l'ensemble de la ville et qu'il est impossible d'appliquer les solutions partielles faisables dans les grandes villes. Il faut accorder davantage d'attention au choix de techniques appropriées, à faible coût, pour l'évacuation des déchets d'origine humaine. Pour un programme de masse destiné à au moins 100 villes de petite taille et de taille intermédiaire, l'Etat fournira des fonds de démarrage destinées aux travaux d'assainissement. Les villes devront financer le reste des coûts de ce programme à partir de leurs ressources propres ou grâce aux prêts municipaux, à long terme et à faible taux d'intérêt. On insistera également sur les solutions au moindre coût pour le drainage et la protection contre les inondations. Dans le cadre du programme actuel, chaque communauté choisie bénéficiera d'un projet unique de réparations et de réhabilitations qui sera à forte utilisation de main-d'oeuvre; ce projet est destiné à démontrer aux collectivités locales comment établir et maintenir des opérations d'entretien des équipements en question.

Pour encourager les activités de ramassage des déchets dans les petites villes, l'Etat prévoit de fournir un ensemble d'assistance et

d'équipement pour le ramassage et l'évacuation des déchets, adaptée à une communauté de 30.000 habitants. Le système de ramassage, utilisant charrettes à bras, camions, matériel de manutention, dépôts temporaires, sera développé à partir d'une approche standard basée sur des modules élaborés dans un projet pilote développé pendant le troisième plan quinquennal. Pour les petites communautés de "transition urbaine", un équipement destiné à améliorer l'évacuation des déchets solides et des déchets d'origine humaine dans les centres de marché centraux est incorporé au coût du programme d'alimentation en eau.

F. Initiatives du secteur privé en matière de logements et rôle du gouvernement

Pour la période du nouveau plan, les objectifs en matière de logements ont été fixés à 1,2 millions par an, dont 28.000 devront être produits par Perumnas.

De plus en plus, Perumnas place l'accent sur des petites parcelles avec de petites maisons évolutives qui sont abordables au groupe cible situé dans les niveaux de revenu allant du 20ième au 80ième percentiles. Un des problèmes pour arriver à la production fixée réside dans la difficulté d'acquérir des terrains de construction situés près des lieux de travail. Le marché limité pour les habitations de la population économiquement faible (surtout sur les petites parcelles) dans les petites villes, et les frais généraux élevés par unité pour des projets à relativement petite échelle (200 à 500 unités) sont d'autres contraintes.

Etant donné que la demande en logements est bien plus pressante dans les grandes villes, il est fort probable que c'est là que Perumnas concentrera ses efforts avec des projets de 1.000 à 5.000 unités, et laissera les petits

projets aux collectivités locales et aux organisations à but non lucratif.

Cependant pour la majorité des nouveaux logements, l'Indonésie doit s'appuyer sur des moyens novateurs pour guider la construction conventionnelle privée. Jusqu'à présent, les promoteurs privés et publics n'ont joué qu'un rôle limité face aux problèmes de logements de l'Indonésie. Cependant, de plus en plus, l'Etat cherchera à trouver des moyens d'aider les initiatives privées dans ce domaine, pour toutes les couches sociales, et surtout en vue de la viabilisation des terrains et du financement des logements.

La politique qui vise à s'appuyer sur les habitants pour que ceux-ci construisent, aggrandissent et réhabilitent leur propre logement s'accorde bien avec l'approche pragmatique de l'Etat face à la réhabilitation des quartiers dans le cadre du programme de réhabilitation des kampungs, programmes qui comprend des activités de trames d'accueil et un engagement réaliste en vue de développer une fondation solide et abordable - matérielle et institutionnelle - pour l'avenir des villes de l'Indonésie, vue dans le long terme.

CHAPITRE QUATRE: ETUDE DE CAS - COREE DU SUD

I. INTRODUCTION

En trente ans d'histoire à peine en tant que nation moderne, la République de la Corée a été dévastée par la guerre, divisée en deux géographiquement, et a réussi un développement économique des plus spectaculaires. Fondée en 1948, sous les auspices des Nations-Unies, après avoir été pendant presque d'un demi-siècle sous le joug colonial japonais, la Corée fut entraînée peu après dans un conflit militaire. En 1953, la Corée du Sud émergea, petit pays qui est occupé par de nombreux réfugiés et personnes transferées. La plus grande partie des richesses minières et de la base industrielle du pays se trouvait au nord de la zone démilitarisée. Les trois quarts des 98.000 kilomètres carrés du sud, ont un relief accidenté et sont des régions montagneuses largement dépourvues de forêts. A la suite des réformes agraires faites après la guerre, la plupart des terres arables qui couvrent le reste du pays ont été divisées en petites propriétés foncières où est pratiquée une culture intensive. La Corée du Sud, avec une population de 39,3 millions d'habitants en 1982 est un des pays du monde qui a la plus forte densité de population.

Les efforts concertés, menés par le gouvernement coréen, ont permis un boom économique, misant principalement sur la production industrielle destinée à l'exportation. Pendant les années 60 et au début des années 70, ce pays a enregistré des taux de croissance économique de l'ordre de 10 pour cent par an. Bien que cette croissance se soit ralentie ces dernières années, elle continue à progresser au taux confortable de 6,6 pour cent par an, dépassant de loin le taux d'accroissement de la population.

La Banque mondiale classe la Corée du parmi les pays à revenu intermédiaire les plus avancés, avec un produit national brut par habitant de 1910 $US par an (données de 1982).

II. SCHEMES ET TENDANCES DE L'URBANISATION

Pendant les trente dernières années, la Corée a connu un rythme d'urbanisation que même les pays en développement avec une urbanisation rapide n'egalent pas. Entre 1970 et 1982, la population urbaine a augmenté de plus de 85 pour cent (l'accroissement de la population totale était de 27 pour cent sur cette même période). En 1975, la moitié de la population du pays était urbaine. Aujourd'hui, avec une population dont les deux-tiers sont des citadins, la Corée a atteint un niveau d'urbanisation proche de celui de certains des pays les plus industrialisés du monde.

En 1970, il y avait 41 villes et petites villes qui comptaient 50.000 habitants ou plus. Aujourd'hui il y en a 55 dont 35 avaient plus de 100.000 habitants en 1980. Onze villes ont entre 200.000 et 500.000 habitants, deux, entre 500.000 et un million. Quatre villes comptent plus d'un million d'habitants.

Malgré l'étendue et la variété des possibilités que la Corée offre pour une vie urbaine et la hiérarchie complète de villes de différentes tailles qu'on y trouve, la croissance des concentrations urbaines les plus importantes a continué à très grande échelle. Un tiers des 39 millions d'habitants de la Corée vivent dans les deux villes les plus importantes. Séoul, à elle seule, a près de 9 millions d'habitants. Busan, avec 3,5 millions d'habitants, a la même taille que Séoul avait en 1965. Ces deux villes ont vu leur population augmenter de pratiquement deux fois et demi pendant ces vingt dernières années.

Par suite de la croissance économique de la Corée, bien des problèmes qui d'habitude sont associés à une urbanisation massive et rapide ont été moins sérieux que dans d'autres pays en développement. La croissance des emplois urbains a permis d'absorber les migrants des régions rurales assez facilement, leur épargnant pour une grande part les graves problèmes de pauvreté et d'insécurité auxquels doivent faire face tant de gens dans d'autres pays. L'offre de logements urbains, inadéquate pendant de nombreuses années, a commencé à rattraper la demande et le rythme de l'investissement dans les transports urbains a permis à la Corée d'éviter le chaos qui se produit généralement quand le nombre d'habitants, la densité de la population et la vitesse du changement sont aussi importants.

III. POLITIQUE NATIONALE D'URBANISME

A. Politique qui évolue

Ainsi, ce n'est pas parce que les villes primaires présentent des problèmes intraitables que la Corée est motivée à établir des villes secondaires, mais plutôt en raison de trois objectifs spécifiques très distincts. L'un étant de faire face à une expansion urbaine sur une plus petite échelle, et en conséquence à un coût social moindre qu'une croissance continue des grandes villes demanderait. En second lieu, cela permet de réaliser un schème de croissance plus équilibré dans l'ensemble du pays - en utilisant des ressources qui jusqu'a présent sont sous-exploitées et en arrêtant la tendance "auto-génératrice" à la disparité régionale. L'énorme différence entre les possibilités qu'offrent certaines parties du pays plus favorisées et les autres régions a été reconnue comme étant un des facteurs les plus significatifs contribuant à la croissance de Séoul et Busan. La sécurité nationale est le troisième objectif. Une importante partie de la

population et de l'activité économique du pays, concentrée à Séoul, est vulnérable en raison de la proximité de la Corée du Nord. Le besoin de disperser est un des soucis majeurs qui a fait qu'on a même proposé de situer ailleurs la capitale.

Depuis le milieu des années 60, la Corée a appliqué et révisé des projets de politique de décentralisation. Le gouvernement a essayé de diverses manières de stopper les flux migratoires vers les grandes villes: création de "ceintures vertes" autour de Séoul et des autres grandes villes, planification nationale de l'occupation des sols et "pôles de croissance", programmes de développement des communautés rurales, taxe d'habitation dans les grandes villes, nombre limité d'admissions des étudiants dans les établissements d'enseignement des grandes villes, un programme de développement régional intégré et "villes régionales", "déconcentration" de la croissance industrielle dans des villes satellites en dehors de Séoul et Busan, et actuellement, programmes nationaux d'habitat et de mise en valeur des terres afin de faciliter l'extension des villes de taille intermédiaire.

Ces dernières années, ces efforts ont commencé à porter des fruits. Bien que Séoul n'ait pas arrêté de s'aggrandir, que ni sa taille, ni sa position dominante n'aient en rien diminué, son taux de croissance s'est ralenti, passant de plus de 7 pour cent pendant les années 1965-1975 à la moitié entre 1975 et 1981. Le taux de croissance annuelle de Busan s'est maintenu dans l'ordre des cinq à six pour cent, avec une légère augmentation au début des années 80. Cependant, d'autres villes ont dépassé le taux de croissance de ces deux villes, notamment dans la région qui entoure Séoul et dans la région côtière du sud-est le long des axes routiers qui gravitent

autour de Busan. Ces développements peuvent être dûs au programme de déconcentration industrielle, ou le crédit peut en être attribué à la combinaison d'autres approches.

Cependant, se tournant vers le futur, l'actuel plan quinquennal de développement social et économique (1982-86) affirme qu'une croissance économique soutenue dépend d'un développement régional équilibre. Dans ce plan quinquennal, le Conseil pour la Planification économique souligne à nouveau le rôle d'importance critique que jouent les "pôles de croissance" dans la politique spatiale, mais demande "que la stratégie gouvernementale change entièrement d'orientation". Au lieu de concentrer les efforts sur un seul secteur de tête (cf l'industrie manufacturière) qui était la politique des années 70, on chercherait surtout à accélérer la croissance de chaque ville, grâce à des efforts diversifiés.

Les stratégies de développement pour chaque ville sont situées à leur tour dans le contexte des programmes de développement régionaux et dans le cadre du second Plan national d'Aménagement du territoire (1982-91).

La planification matérielle a fourni une base de référence pour les décisions en matière d'appropriations des terrains et, dans une certaine mesure, pour les travaux d'équipement, mais a eu relativement peu d'influence sur l'investissement pour le développement des entreprises. En fait, le véritable élan vient de la planification sectorielle et macro-économique. La planification régionale du territoire a eu tendance à suivre l'approche traditionnelle, à long terme, globale et généralisée, qui façonne l'image qu'une ville pourrait prendre à un moment donné du futur. Cependant, à l'heure actuelle, la stratégie du Conseil de planification tend à faire

converger le développement économique et la planification régionale dans le contexte d'un programme destiné à stimuler la croissance de villes de taille intermédiaire sélectionnées. Dans le cadre du plan, on choisit les villes identifiées comme ayant le meilleur potentiel de développement économique et pouvant jouer un rôle de catalyseur pour le développement de leurs régions périphériques.

Cette stratégie est un défi lancé aux capacités des municipalités les poussant à prendre des initiatives, à planifier, à construire et à financer les infrastructures sociales et matérielles nécessaires pour fournir le support et/ou attirer de nouveaux investissements dans diverses activités économiques. Les planificateurs, réalisant que les investissements publics sont nécessaires mais peut-être insuffisants pour attirer les investissements dans les localisations choisies, ont relevé le défi et ont concu et appliqué un système efficace de crédit et d'incitations fiscales pour s'assurer que le monde des affaires réponde comme souhaité.

B. Cadre institutionnel

En Corée, les administrations publiques locales sont une voie directe très contrôlée pour les politiques de l'Etat. Bien que légalement les collectivités locales soient autonomes, pendant les vingt dernières années, aucune sous-division administrative n'a disposé d'un organe élu ayant pouvoir de décision. Toutes les unités aux niveaux des provinces et des collectivités locales ont à leur tête des administrateurs de carrière nommés par le Président. Les maires des villes (à l'exception de quatre villes) et les chefs des comtés sont nommés par les gouverneurs de leur province. Les

grandes villes telles Séoul, Incheon, Busan et Daegu sont sous la supervision et le contrôle direct du Cabinet du Premier Minitre, et non du Ministère de l'Intérieur.

Les responsables des collectivités locales sont affectés à des postes pour trois à quatre ans, puis ils sont nommés à d'autres positions dans d'autres parties du pays. Les cadres administratifs aux niveaux central et local font partie d'un groupe distinct, les derniers ayant un prestige moindre. Dans le service des administrations publiques locales, une voie de promotion est de passer des communautés de petite taille aux plus grandes, avec un statut s'élevant proportionnellement jusqu'au pinacle qui est la position de Ministre de l'Intérieur.

Le pouvoir des administrations publiques locales de percevoir les impôts et d'emprunter est très limité. Etant donné que les recettes mobilisées au niveau local ne couvrent pas plus de 50 à 60 pour cent des dépenses des collectivités locales, celles-ci dépendent financièrement de l'Etat. L'aide est fournie par le biais de subventions à des programmes ou projets spéciaux dont l'Etat souhaite la mise en oeuvre, soit par l'intermédiaire des bureaux provinciaux des ministères soit directement, par le biais d'un impôt partagé * (la législation fixant la part locale à 13,27 pour cent des

* Les montants de recettes provenant des impôts dont le produit est partagé entre l'Etat et les collectivités locales sont basés sur la différence estimée entre les "besoins" estimés de ces dernières et leurs capacités à financer de telles dépenses à partir des sources de recettes locales. Le Ministère de l'Intérieur détermine quels sont les coûts unitaires pour les différents services pouvant être sélectionnés. Par conséquent les "besoins" estimés sont les coûts estimés pour suivre un programme des normes de service uniformes compilé par l'Etat (exprimés en wons par millier d'habitants ou wons par mètre carré dans le cas de dépenses pour l'entretien des propriétés). "La capacité" est mesurée comme étant 80 pour cent du produit perçu régulièrement au titre des impôts locaux. Des échelles séparées "de coûts unitaires" sont faites pour les villes "spéciales" (4 plus grandes), pour les provinces, pour les villes qui ne sont pas des métropoles et pour les comtés. Il y a une certaine flexibilité au Ministère de l'Intérieur pour les cas d'urgence.

recettes fiscales internes).

Dans le contexte de ce système, l'entière structure budgétaire des collectivités locales est supervisée de près par l'Etat, qui crée en même temps grâce à ce contrôle une base de données élaborée sur chaque communauté.

Les responsabilités de l'Etat au niveau des villes de taille intermédaire se situent surtout au niveau de l'administration urbaine, qui relève du Ministère de l'Intérieur et l'aménagement, domaine du Ministère du Bâtiment et des Travaux Publics (Ministère du B.T.P).

La loi exige que toutes les villes aient des plans d'aménagement. Le Ministère du Bâtiment décide du cadre dans le contexte duquel ces plans seront préparés et doit les approuver en dernier lieu. Ce ministère est l'organisme parent de l'Institut coréen de Recherche pour les Etablissements humains qui, parmi ses diverses responsabilités de recherche, formule les politiques et les paramètres statistiques, c'est-à-dire les objectifs en ce qui concerne le nombre d'habitants, qui sont utilisés comme termes de référence lors de la préparation des plans individuels des villes.

Les collectivités locales doivent prendre les dispositions nécessaires et payer pour la préparation de ces plans, et doivent également en superviser l'exécution. Puis le Ministère de l'Intérieur doit réviser et accepter les plans. Dans les faits, les municipalités d'habitude passent des contrats avec des consultants professionnels - et des fois même directement avec l'Institut coréen de Recherche pour les Etablissements humains - qui se chargent de préparer les documents des plans. Les plans sont soigneusement révisés par les commissions de conseil faisant partie de la municipalité, puis par le

Ministère de l'Intérieur avant d'être soumis pour approbation au Ministère du B.T.P.

Une fois adoptés, ces plans deviennent les plans officiels du gouvernemnent. Ils sont à la base de la règlementation stricte relative à l'occupation des sols et aux ceintures vertes, aux zones spéciales ainsi qu'aux permis de construire qui permet aux administrateurs locaux de contrôler l'emplacement du développement du secteur privé. Pour les constructions privées de grands lotissements, le Ministère du B.T.P. exige que les promoteurs construisent également des écoles, des centres de récréation et fournissent d'autres services communautaires conformément aux normes stipulées dans les plans. Cependant, la relation entre les plans et l'aménagement entrepris par le secteur public compliquée du fait que les activités d'aménagement sont exécutées par les différents organismes dépendant des administrations publiques centrales et locales.

Le Ministère du Bâtiment et des Travaux public (B.T.P.) s'occupe, par l'intermédiaire de ses huit bureaux régionaux, des plans et de la construction de la majeure partie des travaux publics... voierie, écoles, systèmes d'alimentation en eau etc... (à l'exception des lignes de téléphone et d'Electricité qui sont construites respectivement par les services de téléphone du Ministère des Communications et la Société d'électricité de la Corée). Les services de planification matérielle du Ministère du B.T.P. s'occupent de la coordination générale en révisant les plans d'aménagement et en inspectant les constructions à la fin des travaux. En règle générale, les projets du Ministère du B.T.P., sont conformes aux plans régionaux du point de vue de la localisation et de l'échelle. Par contre, ce n'est pas toujours le

cas des projets de la Corporation nationale coréenne pour l'Habitat et de la Corporation coréenne pour la mise en valeur des terres, qui sont toutes deux des agences plus puissantes que les fonctionnaires locaux en charge de la règlementation et des plans d'aménagement.

La Corporation nationale coréenne du Sud pour l'Habitat (CNCH) est un organisme public fondé au début des années 60 et qui est la principale agence chargée de mettre en oeuvre les programmes publics d'habitat et les autres mesures destinées à combler le déficit de logements en Corée du Sud. Elle est responsable, entre autre, de construire, de financer et de réhabiliter les logements (y compris les projets de trames d'accueil) ainsi que de gérer les lotissements. La CNCH est rattachée au Ministère du Bâtiment et des Travaux publics, qui dirige ces activités en matière d'habitat en consultation avec le Minstère des Finances. Le programme de construction de la CNCH est très important, quel que soit le programme auquel on le compare: en 1981, 45.000 unités de logements ont été construites. Les travaux sont répartis sur l'ensemble du pays, et sous strict contrôle central. Sept bureaux locaux sont responsables de la gestion des constructions. Toute la partie planification des projets se fait à Séoul.

A partir de 1976, la CNCH a réorienté vers d'autres villes sa production qui était surtout localisée à Séoul et Busan (où plus des deux tiers des logements avaient été construits pendant les quatorze années précédentes). En 1979, presque les trois-quarts des nouvelles unités construites par la CNCH étaient localisés dans 38 villes autres que Séoul et Busan. Trente de ces villes sont rangées dans les classes de villes de taille intermédiaire ou de petite taille. Depuis 1979, de nouveaux projets ont été démarrés dans cinq villes supplémentaires.

Conformément à la politique ministérielle de 1977 règlementant les activités de la CNCH, les priorités en matière de construction de logements sont concentrées dans cinq pôles de croissance régionaux (Daegu, Daejon, Cheongju, Gwangju et Masan) et dans sept autres villes industrielles. L'objectif est d'avoir des logements prêts quand la main-d'oeuvre industrielle en a besoin, mais le développement industriel et les services pour les nouveaux habitants ne sont pas toujours très bien synchronisés avec la construction de logements. Des retards dans la création d'emplois ont fait que la CNCH s'est retrouvé avec des centaines de logements vacants dans diverses petites villes où on l'avait enjoint de construire. Le problème n'existe pratiquement pas dans les zones métropolitaines où il y a une forte demande de logements.

Par le passé, la production de la CNCH était divisée également entre les logements destinés à la vente et ceux destinés à la location. A présent tous les nouveaux logements sont à vendre. Par conséquent, un important facteur dans le planning de l'agence est de chercher à ce que ces logements soient acceptés sur le marché. Bien que les normes de superficie des logements abordables et les appartements dans des immeubles de cinq étages sans ascenseur (99 pour cent de la production courante) ont été acceptées à la longue, les préoccupations des consommateurs imposent d'autres contraintes aux projets. Une de ces contraintes concerne les coûts, car la CNCH est obligée de construire des logements non-subventionnés pour les familles à faible

revenu et à revenu moyen*. Une autre contrainte est la localisation - surtout l'accès aux services urbains et aux lieux de travail. La CNCH a de sérieux problèmes à concilier ces objectifs lors du choix des sites pour les projets d'habitats.

La Corporation Coréenne pour la mise en valeur des terrains (CCMVT) est un autre organisme public, fondé en 1979 avec l'objectif de jouer un rôle majeur dans l'élaboration et la réalisation des politiques de défrichement des terres urbains et de mise en valeur des terrains urbains. Son but est d'acquérir des terrains à usage résidentiel ou industriel et soit de vendre ces terrains à des promoteurs ou de les viabiliser elle-même avant de les mettre en vente. Des aménagements de la taille d'une nouvelle ville peuvent être du ressort de la CCMVT. Les priorités actuelles concernent la mise en valeur des terrains à usage résidentiel pour les groupes à faible revenu.

En plus de son siège central établi à Séoul, la CCMVT a des bureaux locaux à Busan, Daegu, Gwangju, Daejon et Cheonju.

Les finances à la base des activités de la CCMVT proviennent surtout des capitaux de l'Etat et de la vente des obligations garanties par ses propriétés foncières. Toutes les dépenses occasionnées pour l'acquisition de terrains et pour l'aménagement (y compris les frais généraux et les intérêts)

---

* Normes abordables, récupérations des dépenses (c'est-à-dire élimination des subventions au logement), décentralisation de l'investissement au logement, production qui vise les familles dont les revenus sont inférieurs au revenu médian, tout cela dans le contexte de la politique nationale du logement, font partie, entre autre, des principes adoptés avec l'encouragement de l'USAID après de nombreuses années de dialogue en matière de politique et d'assistance financière au logement.

doivent être récupérées grâce aux ventes des terrains. Etant donné les limites à imposer aux prix de vente pour que ceux-ci soient abordables à la couche à faible revenu du marché qui est visée, la CCMVT est pratiquement obligée de rechercher les terrains les moins chers.

Les municipalités constituent un troisième groupe habilité à aménager des terrains pour y installer des habitations et autres structures connexes. Les municipalités lotissent les terrains, installent les équipements et construisent des routes, elles doivent également fournir l'infrastructure infra hors site pour les projets d'habitat de la CNCH et la CCMVT. En termes d'éventail d'initiative et de volume de production, les municipalités sont plus limitées que les agences de l'Administration publique centrale. Cela est dû en partie au fait que les ressourcees financières des collectivités locales sont limitées et en partie au fait que l'Etat s'est figé dans une position de dirigeant.

C. Des parties mais pas un tout

Des problèmes pratiques graves d'exécution apparaissent au niveau des délais, de la séquence et de la coordination des budgets sectoriels des composantes de l'aménagement urbain. L'essor industriel des années 70 a eu pour résultat une certaine spécialisation fonctionnelle des villes provinciales mais en même temps a eu tendance à rendre ces villes trop dépendantes d'une seule industrie ou d'un groupe d'industries liées entres elles. Bien qu'à présent, il y ait 85.000 travailleurs employés dans les 25zones industrielles crées dans les centres provinciaux répartis sur l'ensemble du pays, l'incidence sur l'emploi dans chacune des communautes a été limitée et plus de 30% des zones industrielles entierement viabilisées n'étaient toujours pas vendues en 1982.

Dans certaines villes, des logements sont inoccupés car les éventuels acquéreurs ou l'activité économique qui est à la base de leurs emplois ne sont pas encore arrivés. Les sites résidentiels achetés par la CCMVT, d'après ses critères de sélection au moindre coût, peuvent se trouver si loin des zones aménagées qu'elles ne sont pas conformes aux critères de la CNCH et qu'il revient très cher aux municipalités d'y installer l'infrastructure. Il est possible qu'un important lotissement soit fini et occupé, mais qu'on n'y trouve toujours pas d'écoles, de centres de santé, de magasins, de centres de récréation et autres services essentiels dans une communauté urbaine.

Les habitants exigent de plus en plus des services améliorés. Dans la poussée vers la croissance économique, on a minimisé l'importance des services urbains. De la même manière, on s'est peu inquiété de la pollution. Cependant, à l'heure actuelle ces questions commencent à être vues dans certains milieux comme étant des éléments d'une stratégie permettant d'attirer la population et l'activité économique vers des communautés autres que Séoul et Busan.

IV. LES VILLES DE TAILLE INTERMEDIAIRE

A. Statut et tendances

Pendant les années 70, l'investissement dans les villes de taille intermédiaire n'a pas répondu aux espoirs des planificateurs. Des statistiques récentes montrent qu'une personne sur 29, dans les zones métropolitaines, est employée dans le secteur manufacturier contre seulement une personne sur 74 dans les villes de petite taille et de taille intermédiaire. Entre 1970 et 1980, quatre fois plus de nouveaux emplois ont été créés dans les zones métropolitaines que dans les petites et moyennes

villes, et cette différence était encore plus marquée pour les emplois professionnels ou de gestion, et autres types d'emplois spécialisés et mieux rénumérés. Le secteur des services, catégorie restante qui englobe les emplois dans les petites entreprises et autres emplois qui ne font pas partie des catégories de salaire du secteur "formel", a diminué passant d'un tiers de l'emploi total en 1960 à moins de dix pour cent en 1980 dans les grandes villes, par contre il représentait 17 pour cent des emplois dans les villes de taille intermédiaire d'une population allant de 100.000 à 200.000 habitants et sont même restés plus importants, proportionnellement, dans les villes plus petites.

La majeure partie des capitaux provenant des transactions industrielles et commerciales, tant nationales qu'internationales, a été réinvesti dans les zones métropolitaines. Seule une faible partie a été affectée au soutien des entreprises des principales villes provinciales. La création d'établissements d'enseignement supérieur, considérés comme d'importants générateurs d'activités dans le domaine de la haute technologie, continue à être plus importante dans les zones métropolitaines.

Les conséquences du déséquilibre des finances publiques des collectivités locales et par suite la capacité des villes à financer l'extension de l'infrastructure nécessaire sont exactement ce qu'on pouvait prévoir. Séoul et Busan ont pu mobiliser des ressources financières suffisantes pour couvrir 95 et 91 pour cent des dépenses de leurs budgets municipaux respectifs. Par contraste, ces dernières années, les villes de taille intermédiaire sont devenues de plus en plus dépendantes des impôts étatiques.

Si l'Etat est préoccupé par l'insuffisance de la base financière des

villes intermédiaires, il l'est tout autant par l'imperfection du système administratif des collectivités locales. Le fait que, pour le moment, le personnel administratif n'est affecté que pour environ deux ans dans les différentes villes entrave la mise en oeuvre de larges programmes de développement régional. Il devient également plus difficile, par suite de cette situation, d'établir un climat de confiance entre les responsables des collectivités locales et les habitants ou les éventuels investisseurs, ou de créer un support local actif des activités de développement. A ce propos, on peut citer un haut fonctionnaire, quand il dit que les initiatives au niveau local sont "bloquées à la source" même quand elles se sont développées spontanément.

B. Le programme des villes de taille intermédiaire: Un "plan d'action pour les années 80".

L'ICREH a dressé les grandes lignes d'une stratégie de réalisation du Plan national d'aménagement (1981-2000) du Ministère du B.T.P. qui comprend 15 "villes régionales" ou "centres de croissance équilibrée", version moderne des "pôles de croissance" des plans antérieurs

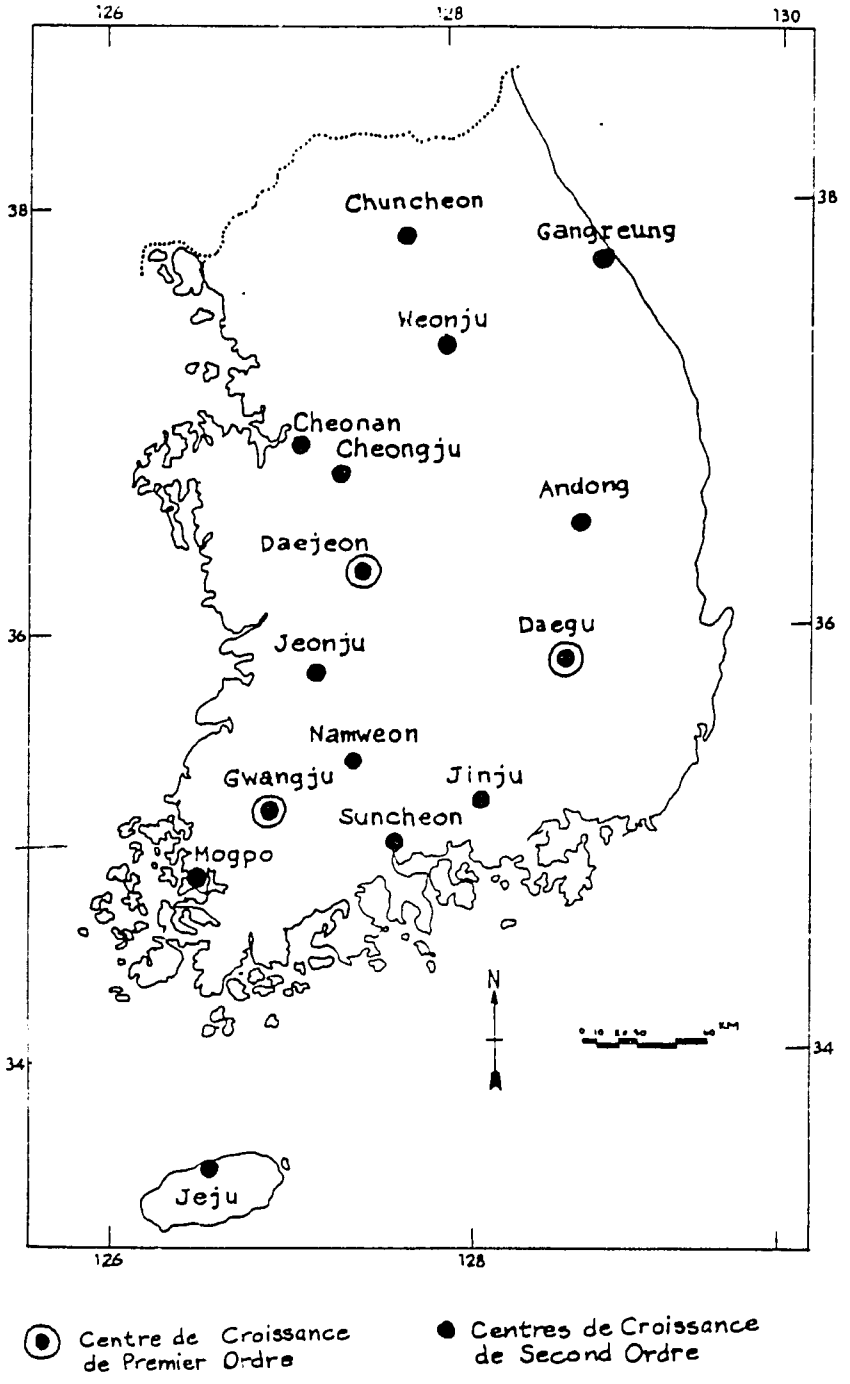
C. Choix des villes

Les priorités de l'Etat en matière d'investissement se concentrent sur deux groupes de villes. Le groupe hautement prioritaire est composé de trois villes: Daegu située à l'est, Gwangju au sud-ouest et Daejon au centre du pays. En deuxième lieu, on a douze autres villes auxquelles on accorde une

---

* On insiste sur les principes de différenciation, d'avantages comparatifs et de diversification grâce à l'expansion d'activités locales à petite échelle et on minimise l'idée des "pôles de croissance" associée à la stratégie d'un "secteur dominant" et l'image "d'un réseau d'égaux".

VILLES CIBLES
PROGRAMME DES VILLES DE TAILLE INTERMEDIAIRE
COREE DU SUD



priorité de deuxième ordre: Weonju, Chuncheon, Cheongju, Cheonan, Gangreung, Jeonju, Namweon, Mogpo, Suncheon, Andong, Jinju et Jeju (voir la carte). La taille des villes sélectionnées varie de 60.000 à 1, 6 millions d'habitants. Elles sont très différentes dans leurs fonctions et leurs caractéristiques physiques ainsi que du point de vue de leur histoire de croissance et de développememt. Certaines des villes du groupe qui se sont aggrandies le plus rapidement ont bénéficié des programmes de décentralisation de l'industrie. Elles ont été choisies sur la base de:

1. l'existence d'une infrastructure de support pour des économies locales importantes et diversifiées.
2. de bons liens de communication et de transport avec les villes plus importantes et avec les centres urbains classés moins importants et situés dans la région avoisinante.
3. de l'étendue et de la variété de services offerts aux régions périphériques.
4. d'un potentiel de développement inexploité par manque de ressources et qu'une assistance extérieure pourrait fournir dans le cadre de ce nouveau programme.
5. de la répatition géographique

ICREH a analysé les villes sélectionnées pour déterminer quels investissements, pour le développement matériel, économique et social, pouvaient augmenter la croissance de ces villes de sorte que les objectifs fixés soient atteints. On a identifié des projets à partir des plans directeurs des villes selon les critères d'investissement suivants:

1. l'amélioration des équipements publics
2. voir dans quelle mesure le projet proposé développerait des sources d'emploi ou empêcherait les mouvements de migration hors de la ville.
3. voir le montant de recettes que l'investissement du projet proposé ajouterait aux recettes municipales
4. la contribution du projet à l'amélioration des conditions de vie
5. le ratio coûts-avantages calculé pour le projet
6. le nombre d'habitants et la superficie du territoire qui bénéficieront du projet.

On a estimé les coûts et la capacité de chaque ville à mobiliser des ressources financières pour déterminer le montant de fonds supplémentaires requis.

D. Administration

Le programme de développement des villes de taille intermédiaire sera coordonné au niveau du Conseil coréen pour la Planification (CCP). Etant donné que l'adjoint au Premier Ministre est également le Ministre du CCP, cette agence a d'importants pouvoirs pour orchestrer les différentes activités d'investissement et pour fixer les priorités des autres ministères. Une commission spéciale de coordination comprend les représentants du CCP, de la CCMVT, du Ministère du Bâtiment et des Travaux publics, du Bureau national des Statistiques, le directeur de l'urbanisme du Ministère de l'Intérieur, le responsable de l'ICREH, le responsable de l'Institut coréen pour le Développement ainsi que des professeurs d'université qui sont des experts en économie régionale et planification régionale. Le CCP tient à décentraliser ses fonctions administratives au niveau local mais n'a pas décidé de la marche à suivre. Un des schèmes qui est considéré serait de créer dans les villes cibles des services locaux de chaque ministère.

E. Finances

En se basant sur les idées de projet et sur les estimations générales des coûts figurant au Plan national-décennal, le Ministère du B.T.P. a estimé les coûts de 15 programmes urbains à environ 800 millions de dollars US pour les cinq premières années et 2,2 milliards de dollars U.S. pour la période 1986-91.

Une des recommandations principales du plan décennal actuel est de créer un Fonds national pour l'aménagement urbain qui accorderait des prêts aux minicipalités dont le potentiel de recettes est insuffisant pour couvrir les importantes dépenses d'équipement déstinées aux améliorations. Les prêts de ce Fonds pourraient être utilisés pour l'infrastructure (voirie, systèmes d'approvisionnement en eau, système d'égoûts, établissements médicaux et scolaires) ou pour la croissance industrielle. Le Fonds serait alimenté par

des crédits de l'Etat, des prêts des institutions bancaires, des sources privées de crédit ou/et des emprunts contractés à l'étranger.

Pour le moment, la question du contrôle du Fonds fait encore l'objet de discussions. Le contrôle peut en revenir au Ministère de l'Intérieur (en sa qualité de superviseur des finances municipales) ou Ministère du Bâtiment et des Travaux publics (en sa qualité de promoteur immobilier national). En attendant la résolution de cette question, "le Plan d'action pour les années 80" sera considéré comme le plan du Ministère du B.T.P., sans qu'il ait pouvoir de contrôle sur les autres agences telles que le Ministère de l'Intérieur ou la CCMVT.

F. Les plans au niveau local

Les quinze villes cibles de taille intermédiaire doivent mettre à jour leurs plans globaux pour couvrir la période 1981-2001. Ils doivent également préparer des programmes d'action détaillés de dix ans en y incluant la budgétisation des dépenses d'investissement et d'équipement et des plans d'exécution annuels. Les plans décennaux devront traiter des sujets suivants:

1. Population
2. usage des sols
3. transport
4. équipements publics
5. base économique et emploi
6. protection de l'environnement
7. besoins en logements et normes des logements
8. parcs et lieux de récréation
9. santé publique et hygiène
10. bien-être social
11. prévisions de recettes
12. administration et
13. recommandations de projet dans le contexte d'un programme d'exécution par étapes, suivant les six priorités énumérées ci-dessus.

Les plans pour chacun des quartiers résidentiels, commerciaux et industriels ainsi que pour les zones destinées à d'autres usages devront être élaborés dans le détail. Etant donné que ces plans sont la base de la programmation des projets, ils doivent être actualisés tous les cinq ans. Le

plan d'exécution annuel sera le budget d'investissement et d'équipement de l'année à venir.

Dans la plupart des cas, mettre à jour un plan global consiste simplement à aller consulter les différents ministères à propos de leurs plans de construction quinquennaux, et d'indiquer les projets prévus. Par contre, les plans d'exécution annuels sont plus compliqués car ils détermineront comment les fonds limités seront affectés aux 15 villes cibles, et le niveau précis du financement général qui sera disponible n'est pas encore connu.

On ne trouve pas toujours un personnel ayant les compétences requises, et c'est un problème lors de l'exécution de ce programme général de planification. De nouvelles règlementations recommandent à chaque administration publique locale de réunir un groupe pour la planification composé de professionnels, d'économistes, de paysagistes, de planificateurs, d'ingénieurs etc...; ce groupe sera chargé de conseiller le maire en matière de préparation et de mise en oeuvre du plan. Bien qu'il y a ait un nombre croissant de planificateurs coréens qualifiés depuis le milieu des années 70 *, il n'y a que dans peu de villes qu'on trouve des aménageurs, des techniciens de la planification qui peuvent élaborer sur place les projets. Le Ministère du B.T.P. pense qu'il est peu probable que les administrations publiques locales recrutent du personnel, en raison surtout des coûts élevés des salaires. Par conséquent, une grande partie des plans sera sans doute préparée par des professeurs d'université (autorisés, en raison des circonstances, à travailler à temps partiel sous contrat) ou des spécialistes des bureaux d'étude s'occupant d'aménagement, d'architecture et d'ingénierie.

---

* Cinq universités offrent des cours, au niveau de la licence, en aménagements des municipalités, et deux offrent des cours au niveau supérieur.

De plus, le Ministère du B.T.P. prévoit des séminaires spéciaux de formation sur la façon d'administrer le travail requis dans le contexte des nouvelles lignes directrices de planification. Ces séminaires sont destinés aux représentants des collectivités locales.

V. CONSTRUIRE A PARTIR DES LECONS TIREES DES EXPERIENCES DU PASSE

A ce jour, l'action de l'Etat en matière d'habitat, de reglementation sur l'occupation des sols, de développement communautaire, d'infrastructure sociale et de formation administrative a eu une incidence plus importante sur la qualité et la gestion de l'urbanisation de la Corée du sud que sur la répartition spatiale. Les politiques concernant l'aménagement de l'espace et la décentralisation n'ont jamais vraiment eu les moyens d'etre efficaces. Les investissements faits en vue du développement des pôles de croissance ont été trop limités pour rendre les villes concernées réellement compétitives par rapport à la capitale. Bien évidemment, on a fourni des installations industrielles, mais les installations communautaires, les activités culturelles, des services variés de haute qualité et autres aménités urbaines, centres de récréation et parcs, ne faisaient pas partie de l'ensemble des incitations à s'installer dans certaines localisations. De plus, les mesures punitives infligées à ceux qui s'installaient à Séoul n'étaient pas suffisantes pour contre-balancer les avantages, perçus et réels, de cette ville. L'affectation de crédits à certains secteurs et industries situés dans les zones métropolitaines, les critères investissement-production et la centralisation continue des pouvoirs publics ont miné la stratégie des pôles de croissance.

Actuellement, on trouve 50 de ces bureaux d'études en Corée du sud, les deux-tiers étant situés à Séoul. Les collectivités locales peuvent également faire appel aux services des spécialistes étrangers résidant en Corée du Sud.

L'actuel programme de développement des quinze villes a été conçu pour résoudre les problèmes-clés rencontrés lors des efforts de décentralisation antérieurs. Ces efforts se concentraient trop sur un seul secteur, étaient mal coordonnés, et dépendaient trop d'incitations inadéquates et de sanctions restrictives, mais faibles, appliquées aux localisations industrielles. De plus, ils étaient également trop dispersés géographiquement alors qu'ils auraient dû être très concentrés. Cependant, d'importantes questions restent à être résolues aux niveaux de la conception et de la mise en oeuvre du programme.

1. Engagement de l'Etat Certaines agences, dont la participation est d'importance critique, cherchent à avoir des preuves convaincantes que le programme bénéficie du soutien total de l'Etat aux plus hauts niveaux avant de lui accorder la priorité dans leurs prises de décision. On est sceptique quant à la volonté qui sous-tend le programme de développement des villes intermédiaires car la dernière fois, la politique des "pôles de croissance" n'avait pas été menée de manière consistante. Cette fois-ci, l'Etat semble dire que le développement des villes de taille intermédiaire est un objectif important en soi, plutôt que de le définir, en termes non-réalistes et négatifs, comme un moyen de réduire la taille de Séoul et Busan.

Le degré d'engagement face à cette politique se vérifiera de deux manières: par rapport au soutien direct accordé au programme des 15 villes, et par rapport à la mesure dans laquelle l'Etat modifiera les politiques et programmes susceptibles d'entraver les efforts destinés à stimuler le développement économique des villes cibles.

2. Dispositions financières et administratives L'ampleur du programme et le nombre précis de villes qui en bénéficieront seront déterminés par le niveau de financement disponible. En effet, si une ville doit recevoir suffisamment de ressources pour que les objectifs du programme soient atteints et qu'il y ait un impact réel, il faut que la Corée exerce une stricte discipline et limite le nombre de villes cibles et cela malgré les pressions politiques exercées en sens contraire *. Les mécanismes financiers seront importants parce que les différents ministères peuvent rivaliser pour le pouvoir conféré par le contrôle financier et parce qu'il est nécessaire que ces mécanismes soient coordonnés aux différents niveaux des différentes agences.

3. Il faudra être attentif à ce que le programme de développement des villes intermédiaires n'intensifie pas les pouvoirs de l'Etat au lieu de les déléguer. Le programme des quinze villes vise à placer au niveau des collectivités locales la responsabilité de planifier, mais Séoul pourrait garder l'essentiel du pouvoir de décision. Si tel est le cas, le programme, paradoxalement, augmenterait la quantité de travail de l'Administration centrale puisque celle-ci serait obligée de réviser et d'approuver tous les nouveaux documents, projets et budgets.

Et, par conséquent, malgré la création de services locaux de l'Administration centrale, les voies de communication pourraient être obstruées au point d'étouffer les initiatives locales. Tout dépend du degré d'engagement de la Corée à décentraliser et de la manière dont les nouvelles procédures de prise de décision seront introduites.

---

* Les quatorze villes prévues au départ pour ce programme, en 1981, sont déjà passées à quinze.

4. Fusionner de manière efficace le développement économique et la planification matérielle sera l'une des facettes les plus intéressantes, véritable défi lancé au programme des villes de taille intermédiaire

Jusqu'à présent, la planification matérielle a été relégué à un rôle préparatoire qui précède la croissance industrielle ou alors devait faire face aux conséquences de cette croissance. Actuellement, le développement de la ville intermédiaire, de toutes ses fonctions civiques, culturelles et physiques, est vu comme un facteur significatif en soi, contribuant à attirer de nouveaux investissements. L'habitat, les équipements communautaires et les services, considérés par le passé comme un agréable luxe, pouvant suivre l'industrialisation et la croissance économique quand les communautés pouvaient se le permettre, sont vus à présent, du moins par certains théoriciens et décideurs, comme étant des pré-conditions ou des incitations à une croissance économique diversifiée. La stratégie générale de croissance économique se fondera de plus en plus sur des marchés domestiques solides et dans ce contexte, des concentrations urbaines bien aménagées seront, dans le long terme, des avantages certains.

Les planificateurs-économistes citent les incitations fiscales et les contrôles de crédits comme moyens de distribution géographique des nouveaux investissements industriels, mais le programme des villes intermédiaires les incite à penser à des stratégies visant à développer et à élargir une base économique, urbaine et diversifiée, dans chaque ville. L'échelle, les perspectives, les questions seront tout à fait différentes de celles de la planification nationale sectorielle entreprise jusqu'à présent par les planificateurs-économistes. L'actuel plan quinquennal de développement économique indique un certain ralentissement du taux global de l'économie

nationale. Pour y remédier, le Plan requiert un développement bien plus important des activités économiques en dehors des principaux secteurs, que celui observé dans le cadre des récents programmes d'investissement qui sont très localisés et sous contrôle strict de l'Etat. Cela implique que le rôle joué par l'expansion du secteur privé et des entreprises mixtes sera bien plus important, et que le marché aura plus de latitude pour pouvoir influencer les prises de décision. Si, en effet, l'Etat poursuit une telle politique, le programme des villes intermédiaires devra s'appuyer davantage sur des stratégies qui en font des localisations industrielles et commerciales attirantes par rapport au marché et moins sur l'effet de levier de l'Etat exercé par l'intermédiaire du contrôle du crédit. La réussite dans un tel environnement exigera que les planificateurs et administrateurs des programmes de développement régional reçoivent une formation ne s'arrêtant pas aux simples procédures. Ces personnes devront être armées d'énormément d'esprit d'entreprise, et ils devront avoir la possibilité d'imaginer et d'innover. Le degré de réussite des programmes des villes intermédiaires dépendra de la capacité des représentants locaux et de la communauté des affaires à reconnaître et à répondre énergiquement aux occasions qui se présentent.

Le programme des villes intermédiaires est très ambitieux et également très complexe. Lors de sa mise en oeuvre, il faudra équilibrer avec circonspection les efforts destinés à produire des résultats visibles dans le court terme et ceux qui cherchent à atteindre des objectifs de développemet économiques et institutionnels dans le long terme.

CHAPITRE V: ETUDE DE CAS - BRESIL

I. INTRODUCTION

Avec une superficie de 8,5 millions de kilomètres carrés, le Brésil est le cinquième plus grand pays au monde. Le brésil a un climat essentiellement tropical, d'importantes richesses minières, y compris du pétrole, qu'on a commencé à exploiter récemment dans des installations au large des côtes.

Depuis 1889, le Brésil est une République fédérale. De nos jours, 23 états, 3 territoires fédéraux, et le district fédéral de Brasilia, la capitale, composent le pays. La Constitution fédérale établit la division des responsabilités politiques et administratives entre les administrations fédérales, des états, et des municipalités. Les territoires et le district fédéral sont administrés par le gouvernement fédéral. Les constitutions des états définissent les pouvoirs des municipalités qui sont actuellement au nombre de 4036.

Pendant les années 30, l'économie brésilienne était basée sur l'exportation de matières premières. Entre les deux guerres mondiales, l'industrialisation s'est accélérée, surtout pour les produits manufacturés d'import-substitution. Pendant la période 1930-1945, le Brésil a eu un taux de croissance annuelle industrielle de 10 pour cent, et sa production de ciment, de fer, d'acier, de minerais non-métalliques, de textiles et de biens manufacturés a considérablement augmenté. Vers la fin des années 50, le processus d'industrialisation a été renforcé grâce à d'importants afflux de capitaux étrangers investis dans le secteur manufacturier de biens de consommation à longue durée de vie tels que les automobiles et les appareils électriques.

Parallèlement, le secteur public s'est, lui aussi, développé très rapidement, en insistant sur la construction de routes.

Une période de récession, 1962-1967, a été suivie par une autre phase d'expansion rapide avec une progression annuelle du PNB supérieure à 10 pour cent. Cette croissance a duré jusqu'en 1975, époque où elle a ralenti par suite du renchérissement du pétrole et de la récession économique mondiale. En 1983, le PIB a baissé de 4 pour cent et cette tendance s'est maintenue en 1984.

Bien que le secteur agricole du Brésil n'ait pas connu la même expansion que le secteur industriel (taux d'accroissement annuels respectifs de 4,5 et 8,2 pour cent en 1970 et 1982), le développement agricole a plus ou moins suivi les taux d'accroissement de la population et du revenu par habitant qui étaient respectivement de 2,4 et 4,8 pour cent, ces mêmes années.

Malgré les réussites enregistrées, le développement économique du Brésil a connu des problèmes qui sont très sérieux depuis la fin des années 70: taux d'inflation élevé (environ de 210 pour cent en 1983), lourde dette nationale (intérieure et extérieure). Une récession, suivant les mesures rigoureuses prises depuis 1981 pour faire face à la crise due à l'endettement, a aggravé le chômage et le sous-emploi chroniques du Brésil. L'emploi dans les secteurs "semi-structurés" et "non-organisés" de l'économie a augmenté de 13 pour cent pendant la période de "stabilisation" de 1980 à 1984, ce qui représentait le double du taux enregistré pour la décennie précédente. De juin 1983 à juin 1984 le chômage a augmenté de 9,8 pour cent dans les six régions métropolitaines du pays, grimpant jusqu'à 31 pour cent à Recife et 40,5 pour

cent à Salvador. On continue d'assister à une répartition déséquilibrée des revenus et à des disparités régionales. L'expansion économique du pays a surtout touché les régions du sud et sud-est alors que les régions du nord et du nord-est ont continué à être moins évoluées et pauvres.

II. TENDANCES ET SCHEMES DE L'URBANISATION

Bien que la densité de population du Brésil soit très faible (14 habitants par kilomètre carré en 1980) le mode de peuplement des 119 millions d'habitants composant sa population est concentré dans certaines régions du pays, dans les zones urbaines en général et en particulier dans un nombre limité de mégalopoles et de grandes zones métropolitaines.

L'expansion industrielle, les taux de natalité élevés, la rapide transformation du secteur agricole, qui est passé d'une production à forte utilisation de main-d'oeuvre à une production de type capitalistique, sont des facteurs qui ont contribué à l'accroissement de la population urbaine qui a été de 537 pour cent entre 1940 et 1980. Pendant cette même periode, la population totale a augmenté de 189 pour cent, et la proportion de la population urbaine dans la population totale est passée d'un tiers à plus de deux tiers. Si le taux d'accroissement de la population nationale a légèrement diminué pendant les dernières décennies (passant d'un taux annuel de 2,99% en 1960 à 2,49% pour cent en 1980), le taux d'accroissement de la population urbaine s'est maintenu à des niveaux élevés (4,1 pour cent par an en 1980).

Accroissement de la population au Brésil (1940-1980)

Année	Total (000)	Changements annuels depuis le recensement précédent (en %)	Pop. urbaine (000)	% Pop. totale	Pop. rurale (000)	% Pop. totale
1940	41.236	1,49*	12.880	31.2	28.356	68,8
1950	51.945	2,39	18.783	34,2	33.162	65,8
1960	70.995	2,99	32.005	45,1	38.988	54,9
1970	94.509	2,89	52.905	55,9	41.604	44,1
1980	119.099	2,49	82.013	68,9	37. 086	41,1

* 1920-1940
SOURCE: Fundacao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica.

Entre 1970 et 1980, les villes brésiliennes ont vu leurs populations augmenter en moyenne de 2,9 millions d'habitants par an. Cinquante pour cent de cet accroissement était imputable aux migrations rurales-urbaines, le restant à l'accroissement naturel. Tous les états du Brésil, à l'exception de Para et des territoires fédéraux, ont connu d'importants flux migratoires vers les villes.

Jusqu'à la fin des années 60, la croissance urbaine s'est surtout concentrée dans les grandes agglomérations, c'est-à-dire celles avec une population de 200.000 habitants ou plus. Dans les années 70, les taux d'accroissement ont été sensiblement les mêmes dans les villes de différentes tailles, encore que celles rangées dans la catégorie qui compte 50.000 à 200.000 habitants ont enregistré un accroissement plus rapide que les agglomérations plus importantes. Même dans ce cas, les grandes concentrations de population urbaine dans les agglomérations les plus importantes est un phénomène qui continue en s'intensifiant. De 1940 à 1980, le pourcentage de la population totale résidant dans des villes de plus de 500.000 habitants est passé de 7, 7 pour cent à 31,5 pour cent. 42 pour cent de la population urbaine du pays est concentré dans neuf zones métropolitaines. Ces zones

métropolitaines, à part Rio de Janeiro, Recife et Porto Alegre, se sont aggrandies plus rapidement que le reste du pays. La population dans les deux tiers des capitales des états s'est également accrue à des taux supérieurs à la moyenne nationale. La baisse du taux de croissance de Rio de Janeiro est due en partie au transfert de la capitale à Brasilia. Dans chacune des zones métropolitaines, on assiste à une tendance de déplacement de la population du centre des villes vers la périphérie.

Les villes connaissent bien des problèmes ennuyeux résultant de la nature de leur urbanisation, qui ressemble davantage à un gonflement qu'à une vraie croissance progressive.

La concentration de l'activité économique dans quelques centres urbains, surtout du sud et du sud-est, a créé un réseau urbain inégal et décousu.

Les zones métropolitaines et les grandes agglomérations sont de plus en plus congestionnées et doivent faire face à des conditions d'environnement qui se détériorent. Les économies d'échelle sont érodées par suite d'une circulation intérieure extrêmement entravée. Les finances des municipalités sont désorganisées par suite de complications et de diminutions graduelles des transferts d'origine fédérale qui avaient été institués lors de la réforme fiscale de 1967 visant à remédier aux problèmes liés à un recouvrement centralisé des impôts.

La création de nouveaux emplois dans le secteur formel (tout juste supérieure à 2 pour cent en 1984) n'arrive pas à suivre le taux d'accroissement annuel de la population urbaine qui est de 4 pour cent par an et l'accroissement de la main-d'oeuvre qui est de plus de 5 pour cent par an. Cette situation fait que de larges couches sociales doivent chercher à gagner

leur vie dans ce qu'on appelle "le secteur informel", caractérisé par des niveaux de productivité très faibles et des revenus précaires.

Plus de 60 pour cent de la population urbaine du pays ne bénéficient pas des services urbains de base. Les villes, coincées entre la rapidité et l'ampleur qui ont caractérisé l'extension des zones d'habitation et le retard pris dans le développement des bases économiques et institutionnelles, ont été incapables de développer de manière suffisante l'infrastructure sociale et matérielle.

L'écart chronique qui s'est installé entre les coûts des logements disponibles et ce qui est abordable aux ménages à faible revenu, force un grand nombre de personnes à vivre dans des conditions rudimentaires dans des larges colonies de squatters installés à la périphérie des villes.

III. POLITIQUE NATIONALE EN MATIERE D'URBANISME

La politique du Brésil en matière d'urbanisme est définie par le Conseil National pour l'Urbanisme (CNDU) et elle est mise en oeuvre sous la coordination du sous-secrétariat à l'urbanisme du Ministère de l'Intérieur. La résolution 003/79 du CNDU donne l'orientation de la politique pour la période 1979-1985:

> "La consolidation d'un système urbain capable d'assurer une répartition spatiale plus adéquate du développement économique contribuant à une meilleure interaction au sein du territoire national et à la réduction des disparités dans la répartition des revenus tant au niveau inter-régional qu'au niveau inter-personnel".

Ces objectifs devraient être réalisés grâce à:

> "... l'utilisation d'un potentiel pas encore exploité aux niveaux local et régional dans certaines zones pas encore développées; et

> améliorer les mécanismes d'articulation sectorielle et vertical entre le gouvernement fédéral, les états et les municipalités; et garantir les ressources nécessaires à l'amélioration des services urbains et de l'infrastructure au niveau local".

Dans sa dimension inter-urbaine, cette politique vise à déconcentrer les zones métropolitaines vers certains centres urbains sélectionnés. Dans sa dimension intra-urbaine, cette politique vise à éliminer les déficits de l'infrastructure matérielle et sociale des zones urbaines. Les objectifs qui ont été énoncés visent, entre autre, à améliorer les équipements et services de manière à répondre aux besoins de base, surtout pour la couche sociale économiquement faible, à investir dans les domaines suivants: améliorer l'usage des sols urbains, les conditions de l'habitat, les services de transport, l'assainissement de base, la protection de l'environnement et des monuments historiques.

Dans le cadre de l'approche en vue de déconcentrer les métropoles congestionnées, on identifie quatre catégories de zones pour une action spéciale:

> 1. Zones de déconcentration. Zones où on perçoit le danger grandissant de congestion due à une concentration excessive (cf les régions métropolitaines de Rio de Janeiro et de Sao Paulo et leurs environs).
> 2. Zones d'expansion contrôlée. Zones qui présentent un processus dynamique d'urbanisation, une bonne structure socio-économique et des conditions adéquates pour les industries qui pourraient être re-localiser à l'extérieur des zones de déconcentration.
> 3. Zones de développement. Zones où seraient dirigées les efforts en vue de stimuler les nouvelles activités économiques et
> 4. Zones ayant des fonctions spéciales définies par les besoins mentionnés dans les programmes sectoriels nationaux, notamment ceux qui sont liés à la création de centres industriels, à l'occupation et au peuplement des régions frontalières, le développement du tourisme, la protection du patrimoine historique et protection écologique.

Au sein de ce schème, plus grand, on distingue quatre classes de centres urbains, dont chacune est inscrite pour un programme stratégique de type spécial.

1. métropolitaine Ce sont les municipalités composant les neuf régions métropolitaines.

2. de taille intermédiaire Ce sont des villes qui de par leurs tailles et fonctions régionales sont arrivées à une échelle urbaine qui pourraient offrir des solutions de remplacement à la population et aux activités économiques qui ont tendance à aller se situer dans les régions métropolitaines.

3. de petite taille Ce sont les autres villes au sein du système national urbain qui fonctionnent comme noyau de support des activités rurales et

4. de support urbain Ce sont les communautés qui fournissent des services aux zones ayant des fonctions spéciales.

Cette politique urbaine est fortement marquée par la direction, les initiatives et le financement de l'Administration centrale bien que les institutions aux niveaux des administrations locales et des états de la fédération soient directement impliquées dans la planification et la mise en oeuvre.

Au niveau fédéral, les agences impliquées dans l'aménagement urbain sont, entre autres: le Conseil national pour l'urbanisme (CNDUU) et son organe exécutoire, le sous-secrétariat à l'urbanisme du Ministère de l'intérieur (SDU), les Superintendances pour le développement régional (une pou chacune des cinq macro-régions du pays) qui soutiennent les actions du SDU par l'intermédiaire des services locaux de développement; plusieurs agences sectorielles ayant des tâches spécifiques, tels la Banque nationale pour l'habitat (BNH), l'entreprise du Brésil pour les transports publics

(EBTU), la Société du Brésil pour les denrées alimentaires (COBAL), le centre du Brésil pour le soutien aux petites et moyennes entreprises (CEBRAE) et le système national pour l'emploi (SINE) dépendant du Ministère du travail parmi d'autres. Les secrétariats des états pour la planification, les sociétés des états pour l'habitat, les concessionnaires responsables des services d'eau, des systèmes d'égoût, les agences métropolitaines de développement etc... se situent au niveau des états de la fédération.

Au niveau local se trouvent les secrétariats municipaux et les agences responsables des services publics.

IV. VILLES DE TAILLE INTERMEDIAIRE

A. Importance stratégique

Environ 120 municipalités composent le groupe des villes de taille moyenne désigné pour jouer un rôle stratégique important dans le cadre du processus de décentralisation urbaine de 1979-1985. La plupart avait plus de 100.000 habitants en 1980. On a également inclus dans ce programme quelques centres régionaux qui ont une population légèrement inférieure. Par contre, aucune ville dans ce groupe n'est située dans les neuf régions métropolitaines ou dans le district fédéral de Brasilia.

Pendant les années 70, les villes de taille intermédiaire du Brésil se sont aggrandies à des taux supérieurs à la moyenne nationale ou à ceux des villes centrales des régions métropolitaines. Réunies, ces municipalités abritaient 17 pour cent de la population totale du Brésil et 22 pour cent de la population urbaine du pays -- ce qui représente l'équivalent des habitants des métropoles de Sao Paulo et de Rio de Janeiro réunies.

En termes de productivité économique, ces villes ont enregistré d'assez bons résultats, en 1980 avec 19 pour cent de la main-d'oeuvre du pays elles ont réalisé 19 pour cent de la production industrielle nationale. Des données d'enquête tirées du recensement de 1980 ont montré que dans 38 pour cent des villes de taille intermédiaire, la valeur de la production industrielle par unité de main-d'oeuvre était plus élevée que la moyenne des neuf zones métropolitaines, supérieure à la moyenne nationale de 26 pour cent, et supérieure de 30 pour cent à celle de Sao Paulo. L'importance de ces villes ne réside pas uniquement dans le secteur industriel. Elles fonctionnent comme centre, fournissant les équipements et services nécessaires à leurs régions avoisinantes. Grâce à cette capacité, les villes de taille intermédiaire sont vues comme pouvant grandement contribuer au processus de modernisation ainsi qu'à élever le niveau de vie de la population brésilienne en général.

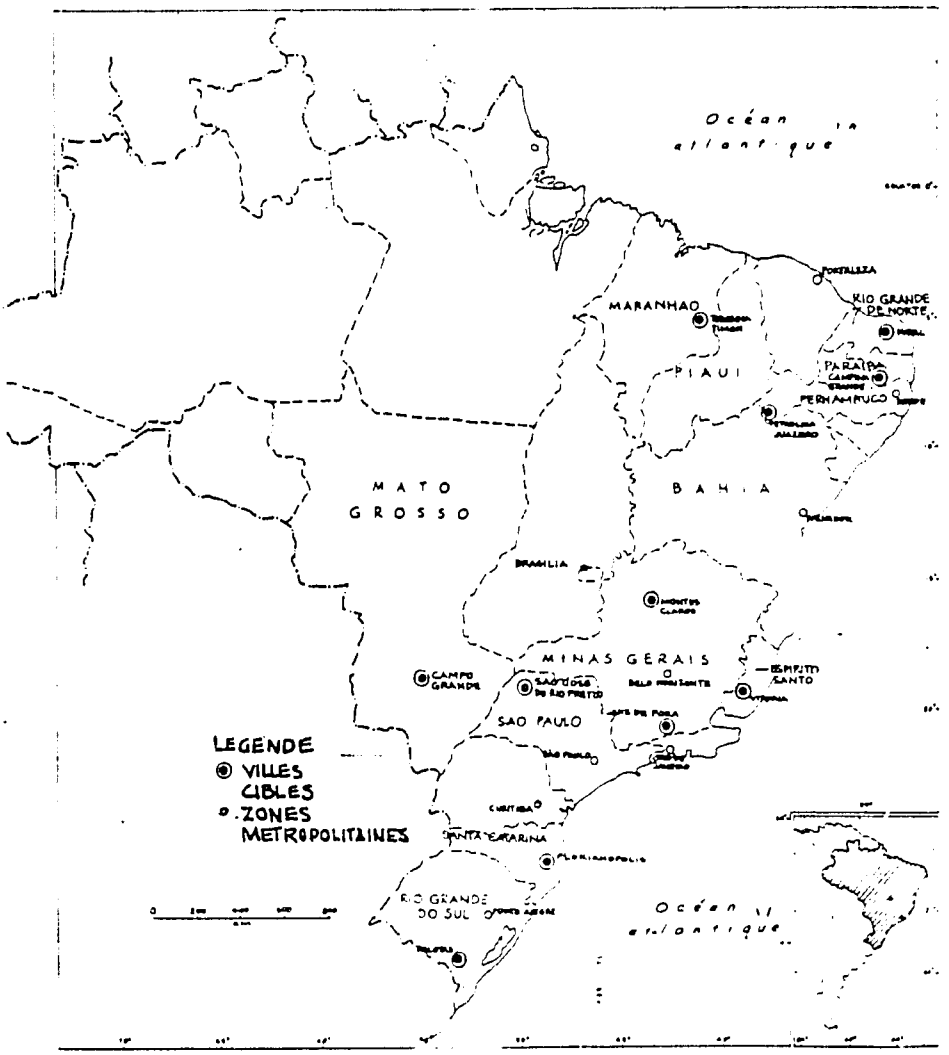
En dépit de ces facteurs positifs, beaucoup de villes de taille intermédiaire n'ont pas réussi à créer les emplois et les revenus qu'elles devraient pouvoir fournir. Les limites de l'infrastructure sociale et matérielle et de l'administration municipale ont été des contraintes les empêchant de pleinement réaliser leurs contributions potentielles aux objectifs de développement national.

B. Le projet des villes de taille intermédiaire

1. Choix des villes

Le projet des villes de taille intermédiaire a été démarré en 1979 pour essayer de résoudre ces problèmes. Régi par un accord de prêt avec la Banque mondiale, le Projet s'est concentré sur onze centres choisis dans le

PROJET DES VILLES DE TAILLE MOYENNE BRESIL



groupe des 120. Au départ, on avait choisi huit centres pour la première étape: Natal, Florianopolis, Juiz de Fora, Campina Grande, Montes Claros, Pelotas, Vitoria et Petrolina/Juazeiro (voir carte). En 1982, on a rajouté trois villes: Sao José do Rio Preto, Terisina/Timon et Campo Grande. La durée du projet est également passée de 3 à 5 ans.

Les états ont soumis des courtes listes de villes où l'on trouve des capacités, actuelles et continues, de croissance, des capacités physiques pour accueillir cette croissance, des relations économiques avec un large arrière-pays, une expérience avec les problèmes liés à la croissance, l'organisation et la capacité à préparer et à réaliser des projets à une grande échelle, ainsi que le souhait de participer, et de poursuivre jusqu'à sa conclusion le programme expérimental spécial. En dernier lieu, le choix du groupe initial de villes s'est surtout fait en fonction du degré d'élaboration de l'administration publique locale, d'un profond engagement politique, de pressions politiques spécifiques et parce qu'on désirait inclure un échantillon représentatif des villes de caractères différents et situés dans différentes parties du pays.

L'approche a consisté à préparer un programme de développement individuel pour chaque ville ou zone choisie, en combinant des éléments d'une liste d'investissements ou d'activités éligibles pour le financement dans le cadre de ce projet. La planification s'est faite selon une procédure spécifique et selon plusieurs principes de base. Tous les niveaux de l'administration ont été impliqués avec l'assistance et sous la supervision et la coordination du gouvernement central.

2. Principes de base

Cinq principes de base régissent le projet des villes de taille intermédiaire.

a. Les différents travaux et services doivent bénéficier, tout d'abord, à la population à faible revenu ainsi qu'aux différentes villes dans leur ensemble. Les quartiers "à faible revenu" sont définis comme étant ceux où au moins 70 pour cent des familles qui y habitent ont un revenu équivalent à trois fois le salaire minimum ou moins. Les composantes du projet en vue de la création d'emplois et de revenus - indifféremment de leur localisation présente - doivent favoriser la population cible. Les améliorations portées à la gestion municipale doivent déboucher sur une plus grande capacité financière et administrative.

b. Tous les travaux et services doivent être réalisés aux critères du moindre coût. Il faudra examiner différentes solutions pour s'assurer que cet objectif est respecté.

c. Chaque activité doit être faisable du point de vue technique, financier et économique, tel qu'il est énoncé dans les directives du projet.

d. On doit fournir les conditions propices à la participation communautaire, les activités requérant la création de coopératives, d'associations, d'organisations d'aide mutuelle etc... doivent incorporer l'aide communautaires dans les phases de planification et de réalisation.

e. Le projet stipule la récupération des ressources financières, là et quand c'est possible. Les montants de remboursement seront versés au Fonds municipal pour l'Aménagement urbain (FMDU). Cet argent est destiné à être recyclé dans des activités futures du projet permettant ainsi de le continuer.

3. Les étapes de la procédure

Un profil a été préparé pour chaque ville ou "zone d'agglomération urbaine" concernée. Ce profil présentait des données et analyses des caractéristiques administratives, économiques, sociales et physiques, une évaluation du potentiel de développement de la ville et une discussion des problèmes auxquels on devait s'adresser.

Puis, on a fait un projet de stratégie de développement local où on a identifié les objectifs généraux et spécifiques, les lignes pour l'action gouvernementale, les projets possibles ainsi qu'un énoncé des résultats anticipés dans le contexte du programme proposé.

Les Diagramme d'exécution des tâches ont été l'étape suivante, dressant la liste de l'infrastructure spécifique, des services publics, de la création d'emploi et d'autres projets qui pourraient être entrepris pour atteindre les objectifs indiqués. Des études de faisabilité ont été faites pour les activités les plus prometteuses.

Finalement, on a préparé des séries de projets "exécutifs". S'agissant des spécifications finales pour chaque composante du programme avec une documentation détaillé sur les aspects financiers, administratifs, architecturaux et d'ingénierie, suffisante pour pouvoir commander les travaux.

4. Activités éligibles pour le financement dans le cadre du projet

Les éléments des programmes de développement dans chaque ville peuvent être choisies à partir de trois catégories d'investissement:

a) l'infrastructure matérielle et sociale:, par exemple les systèmes d'égoûts et d'approvisionnement en eau à des faibles coûts; travaux de drainage, amélioration des sytèmes de transport, y compris le bitumage des routes et la construction de gares routières, le système de ramassage et

d'évacuation des déchets; projets d'évacuation des déchets; projets de réhabilitation et de trames d'accueil; légalisation du régime foncier; construction d'écoles, de centres de santé, des crèches et de centres communautaires; amélioration des trottoirs, constructions de parcs, de centre de loisirs etc...

b) Création d'emploi et génération de revenus, par exemple la création ou l'aggrandissement des zones industrielles, surtout pour les petites et moyennes entreprises; assistance technique pour les entreprises allant de toutes petites tailles aux tailles moyennes; organisation et équipement des coopératives et les activités du secteur informel y compris l'artisanat, formations technique et professionnelle, incitations à la production et à la distribution alimentaire; organisation de foires et de marchés gratuits etc...

c) Finances et administration municipales:, à savoir le développement organisationnel des administrations des villes; éducation continue du personnel, établir ou améliorer les systèmes d'archivage financiers, économiques, sociaux et administratifs.

5. Un exemple de programme: Natal

Le programme de développement initial pour Natal fournit un exemple d'une combinaison assez typique ou d'un "ensemble" d'activités d'investissement. Natal est une grande ville de la région du Nord touchée par la crise, c'est la capitale d'un état et sa population d'un demi million d'habitants compte 70 pour cent de pauvres. Corrélativement au Projet des villes de taille intermédiaire, un important aménagement touristique parrainé par l'état, était en train d'être construit sur plusieurs kilomètres le long des plages de la ville.

Les sous-projets en vue de la création d'emplois et de revenus comprenaient l'installation d'un entrepôt, la location d'étals mobiles pour le marché public, de l'assistance organisationnelle et des équipements pour la création d'une nouvelle organisation chargée de l'entretien des coopératives de pêcheurs ainsi que la création d'un bureau local chargé de fournir une assistance technique aux petites entreprises commerciales et industrielles.

Les projets d'infrastructure visent à l'extension des systèmes municipaux de réseaux d'égoûts et d'alimentation en eau, ainsi qu'à l'installation d'équipements pour l'écoulement des eaux de pluie destinés à plusieurs quartiers d'habitations des familles à faible revenu, à l'amélioration du système municipal de ramassage et d'évacuation des déchets solides, à la réhabilitation des routes et l'extension des services de bus aux quartiers où résident les familles à faible revenu, à de nouvelles cliniques de santé publique et une plus grande protection par la police dans les quartiers à faible revenu et finalement l'élargissment du programme en cours des trames d'accueil. La gestion financière de la municipalité a été améliorée par suite de l'achat, dans le cadre de ce programme, d'un nouvel équipement électronique et grâce aux améliorations apportées au système cadastral.

La plupart de ces activités ont été orientées vers le développement intérieur de la ville. Dans le cadre du Projet des villes de taille intermédiaire, on a accordé une attention croissante à renforcer les relations économiques de la ville à l'intérieur de sa région prise dans un sens plus large, par l'intermédiaire de programmes de marketing au gros et au détail, d'activités de stockage et de traitement des grains, d'équipements de traitement pour les coopératives laitières et d'assistance aux micro-industries du travail du cuir.

6. l'organisation du projet:

La coordination générale au niveau fédéral était la responsabilité du Ministère de l'Intérieur (MINTER) par le biais de son sous-secrétariat à l'urbanisme (SDU). Au sein du SDU, une unité était chargée de la coordination

pour les petites et moyennes villes (CPM). Ce projet a un coordinateur au niveau national secondé d'une équipe technique. En plus, MINTER a pris des dispositions spéciales avec diverses agences fédérales en vue de leur collaboration en tant que conseillères pendant la réalisation du projet (BNH, EBTU, CEBRAE, COBAL, la Société du Brésil pour l'alimentation, la superintendance pour le développement des activités de pêche (SUDEPE) et le Ministère du travail). BNH et EBTU ont également joué un rôle au niveau des dispositions financières qui permettent aux villes de se procurer les ressources qui leur sont attribuées.

Les agences sectorielles au niveau fédéral coopèrent avec le SDU dans le contexte de l'assistance technique fourni au personnel local pour la préparation des profils, des stratégies et les diagrammes d'exécution des tâches. Pour les études de faisabilité et les projets "exécutifs", l'assistance vient surtout des agences sectorielles au niveau fédéral. Ces agences sont également chargées de l'approbation finale des projets exécutifs, qui suit l'évaluation des études de faisabilité (auxquelles participe le SDU). Le SDU doit approuver le contenu des appels d'offre et soumissions, superviser les sous-projets dans chaque ville et contrôler leurs comptes.

Des instruments et des lignes directrices spécifiques ont été conçus pour mettre en pratique chacune de ces responsabilités. Le SDU a préparé des manuels traitant des caractéristiques de projet et de la préparation et l'analyse des activités, qui présentent notamment des critères permettant d'evaluer et de voir si les composantes des sous-projets sont éligibles pour le financement. D'autres manuels traitent des profils, des stratégies, des diagrammes d'exécution des tâches, des opérations, des appels d offres, du contrôle des comptes, des normes et des évaluations. Les agences sectorielles

au niveau fédéral ont développé plusieurs manuels sur la préparation des études de faisabilité et un manuel en plusieurs volumes sur la préparation des projets exécutifs. On trouve également un autre manuel concernant les procédures de la BNH pour les composantes des sous-projets ayant trait à l'habitat et à l'assainissement de base.

Chaque ville ou agglomération urbaine entrant dans le projet a une unité d'administration du sous-projet (UAS), créée pour coordonner les études préparatoires et la mise en oeuvre des travaux et services, dans le cadre de ce projet, par les différentes agences exécutives des administrations des états ou des municipalités. Ces unités sont généralement reliées aux services de planification municipaux (dans le cas des villes auto-suffisantes) ou des agences de planifications des états (dans le cas des agglomérations urbaines). Toutes les activités locales aux niveaux des agences municipales ou des états sont supervisées par les superintendances régionales. Deux autres groupes prêtent leur assistance à la mise en oeuvre du projet au niveau local. Il s'agit de la commission de coordination locale (CLC) et la commission exécutive locale (CEL). Les CLC sont composés des représentants des agences exécutives, des maires et de leurs secrétaires. Elles s'occupent des questions et problèmes d'ordre général liés à leurs projets locaux respectifs. Par contre les CEL sont composés des représentants techniques des agences exécutives et du coordinateur de l'UAS. Elles s'occupent essentiellement des questions techniques qui apparaissent lors de la mise en oeuvre du projet.

7. Dispositions financières

On a estimé les coûts de la première étape du Projet des villes de taille intermédiaire à 200 millions de dollars US. 70 pour cent de cette somme a été versée par le gouvernement central (par le biais de crédits affectés au MINTER et au EBTU). Un prêt accordé par la Banque mondiale a contribué à raison de 35 pour cent (70 milions de dollars US) à la part de dépenses que l'Administration centrale devait assumer dans le cadre du projet.

Les ressources financières des municipalités et des états ont contribué au coût total du projet à raison de 30 pour cent. Une partie de ces fonds a été prise dans leurs budgets, le restant provient d'un emprunt contracté auprès de la BNH qui a un programme de prêt permettant aux collectivités locales d'emprunter 20 à 30 pour cent de la valeur des travaux de base de l'infrastructure, effectués sous les directives de la Banque pour l'habitat.

Tous les fonds destinés au projet -- que ce soit d'origine fédérale ou locale -- sont passés par les organes locaux de l'UAS, qui, à leur tour, soit, ont passé des contrats avec diverses agences sectorielles soit ont nommé le personnel municipal devant se charger de la réalisation des éléments du sous-projet.

8. Accomplissements du projet

Les évaluations du Projet des villes de taille intermédiaire ont été faites conjointement par la Banque mondiale, le SDU, les agences sectorielles au niveau fédéral et le personnel des sous-projets locaux (UAS) qui y ont participé.

En janvier 1984, on avait réalisé au moins 50 pour cent des objectifs quantitatifs du projet (cf tableau). Les bénéfices directs résultant des investissements faits dans le cadre des sous-projets peuvent être observés au niveau des emplois créés, de l'augmentation des revenus de la population cible, de l'amélioration de l'infrastructure sociale et matérielle des villes choisies et l'amélioration du statut financier, etc...

Cependant, les incidences positives vont au-delà de ces résultats immédiats. Le projet a clairement démontré comment on pouvait accomplir des efforts réussis, en collaborant aux deux niveaux fédéral et local, et comment des agences sectorielles variées peuvent participer à un programme intégré regroupant plusieurs aspects. La recherche de solutions de remplacement aux problèmes des réseaux de canalisations et d'égoûts et autres problèmes a amené les agences à expérimenter des approches non conventionnelles et au moindre coût pour les travaux publics et les services urbains. On a introduit la participation communautaire au processus de planification et de mise en oeuvre.

A chaque niveau gouvernemental, on a nommé un personnel très qualifié pour travailler dans le cadre de ce projet. Ce personnel a acquis de l'expérience dans le travail en équipe et a progressivement amélioré sa performance grâce à une formation en cours d'emploi. En plus, le système dans son ensemble a acquis de l'expérience dans le domaine de la réalisation de projets d'aménagement urbain, ce qui à son tour améliore les perspectives d'avenir pour reproduire ces projets.

OBJECTIFS QUANTITATIFS OU PROJET DES VILLES DE TAILLE INTERMEDIAIRE

CATEGORIE: Création d'emploi et de revenus.

Composantes	Superficie construite (m2)	Nombre d'emplois (nouveaux + consolidés)
Emmagasinage et distribution des produits alimentaires	19.961	1.175
Horticulture	-	2.486
Marchés publics	-	2.095
Abattoirs	225	421
Approvisionnement alimentaire de Pelotas	1.200	988
Marché au détail de Teresina	1.308	-
Horticulture à Teresina	-	1.300
Soutien aux micro-entreprises	-	17.195
Coopérative de pêche artisanale	9.842	6.595
Soutien aux artisans	3.959	11.000
Soutien aux blanchisseurs	3.559	1.150
Soutien aux conducteurs de charrettes à bras	178	1.510
Zones industrielles	1.685.605	5.269
Formation professionnelle	3.181	11.010
Centre de services	7.192	-
Soutien aux fabricants de brique	-	-
Soutien aux boulangers-pâtissiers	-	1.431
Coopérative des produits laitiers	-	150
Quartier des services de mécanique	25.262	2.000
Centres commerciaux de Teresina		
Gare routière	2.822	96

CATEGORIE: Administration et finances municipales

Activités	Nbre de municipalités desservies
Modernisation et réformes administratives	10
Améliorations cadastrales	11
Plans d'occupation des sols	7
Recyclage des ressources humaines	4
Systèmes de cartographie	8

OBJECTIFS QUANTITATIFS DU PROJET DES VILLES DE TAILLE INTERMEDIAIRE

CATEGORIE: Infrastructure urbaine et sociale

Composantes	Quantité		Population desservie
Approvisionnement en eau	75.743	branchements	395.930
Réseaux d'égoûts	35.988	branchements	182.110
Fosses septiques	23.013	unités	118.184
Drainage	86.618	ml	367.147
Transport			
- bitumage	1.160.241	m^2	
- terminaux	1.340	unités	1.602.485
- pistes cyclables	32.750	m	
rues locales	235.939	m^2	320.510
ramassage des déchets	2.057.200	m^2 travaux de terrassement	2.028.720
Habitat			
- Réhabilitation	33.103	unités	167.325
- Légalisation du régime foncier	23.188	parcelles	115.940
- Trames d'accueil	2.158	unités	11.018
Parcs de loisirs	7.050	parcelles	32.250
Electricité	19.475	branchements	98.786
Centres commerciaux des quartiers	2.000		79.469
Centres des matériaux de construction	2	unités	-
Cimetières	2	unités	-
Caserne de pompiers	1	station	-
Poste de police	12	stations	-
Ecoles	127	unités	63.412 vacances
Centre de santé	67	unités	1.045.473
Garderies	38	unités	985 vacances
Centres communautaires	30	unités	171.851

V. LECONS TIREES DES EXPERIENCES PASSEES

Les évaluations sur le projet des villes de taille intermédiaire ont été faites conjointement par la Banque mondiale et le SDU, plusieurs agences fédérales et le personnel des sous-projets locaux (UAS) qui ont participé. Voici quelques-unes des conclusions tirées des expériences faites.

1. On a jugé que le Projet des villes de taille intermédiaire a progressé trop lentement et qu'il était entravé par les procédures bureaucratiques. Ces problèmes sont attribués aux nombreuses organisations impliquées et à la complexité des exigences techniques et des opérations financières. Les responsables, chargés de l'évaluation, recommandent de réduire le nombre des opérations contrôlées directement au niveau fédéral, grâce à la décentralisation de certaines de ces responsabilités au niveau municipal.

2. On recommande à l'avenir d'insister et de renforcer les composantes de projet destinées à éliminer les goulôts d'étranglement qui bloquent le développement complet des activités économiques. Les autres, par exemple l'assistance aux entreprises du secteur informel, qui a été peu rentable ou alors il était très difficile d'en aborder les problèmes de manière efficace devraient soit, être éliminés, ou alors être placés en fin de la liste des activités éligibles.

3. Finalement, il semble être essentiel pour des programmes de cette nature, que les administrations locales et des états soient profondément engagées dans leur programme de développement et qu'elles participent au processus, car le soutien politique local et des états est indispensable si l'on veut que l'exécution du programme réussisse.

Pour un programme de deuxième génération destiné au développement des villes de taille intermédiaire, on peut s'attendre à ce que les efforts du Brésil prennent une orientation différente de celle qui avait animé le premier projet. Une deuxième étape, négociée en 1984, vise à créer un niveau de crédit qui permettrait d'étendre le programme à 70 villes supplémentaires. Un programme de deuxième génération qui englobe un nombre de villes plusieurs fois celui du programme initial ne peut pas être administré avec le même degré de scrutation et de supervision fédérales que celui qui avait été appliqué au premier groupe de villes. Ce programme de base sera certainement énormément simplifié, pour qu'il puisse être administré de manière plus systématique au niveau fédéral et être géré de manière plus indépendante par le personnel travaillant dans le cadre du sous-projet au niveau local. Les encouragements, le soutien qui venaient de l'extérieur devront à présent relever des initiatives locales.

Etant donné les graves problèmes économiques que le Brésil rencontre actuellement, on peut également s'attendre à ce que l'aide fédérale soit plus sélective, et qu'elle tende à investir dans des activités très rentables avec une bonne efficacité-coût. Les problèmes globaux, et la responsabilité d'intégrer les éléments séparés du pogramme seront du ressort direct des municipalités. Le rôle déjà important que jouent les états dans le financement de l'alimentation en eau et de l'habitat et dans les prêts municipaux deviendra encore plus important.

Les villes participantes auront la charge de justifier les éléments du programme en fonction des liens directs de ces derniers avec les stratégies

régionales de développemet économique. Les demandes croissantes pour un personnel au niveau local indiquent qu'il faut intensifier les efforts de développement des institutions et la formation en vue d'accroître les capacités du personnel local.

Une récompense sera accordée aux villes qui réussissent à mobiliser les ressources locales pour l'investissement au développement, et par rapport à l'ingéniosité, la compétence et l'efficacité avec lesquelles ces villes programmes et gèrent les ressources qu'on leur fournit.