

**AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM**

PNABK-679

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number Delivery order 8	2. Contract/Grant Number PDC-1008-I-08-9067-00	3. Publication Date March 1991
--	---	-----------------------------------

4. Document Title/Translated Title

Le Financement des Infrastructures Volume 1:
Le Financement des Infrastructures Urbaines dans les Pays en Voie de Development

5. Author(s)

1. George E. Peterson
2.
3.

6. Contributing Organization(s)

The Urban Institute

7. Pagination 89	8. Report Number	9. Sponsoring A.I.D. Office Office of Housing and Urban Programs
---------------------	------------------	---

Ce rapport en trois volumes sur le Financement des Infrastructures représente une vue globale des enjeux du financement des infrastructures urbaines dans les pays en voie de développement.

Le Volume I intitulé "Le financement des infrastructures urbaines dans les pays en voie de développement" traite des différents rôles du secteur public dans le financement des infrastructures et examine l'écart entre les fonds disponibles pour ce financement et le niveau de fonds requis pour satisfaire les besoins urbains d'une manière adéquate. Les différentes formules actuellement utilisées pour le financement des infrastructures sont esquissées : auto-financement au moyen des droits d'usagers, plafonnement de la valeur foncière, financement par le biais des collectivités locales, etc... Les enjeux particuliers du financement des infrastructures par le secteur privé et la protection des pauvres sont également développés.

1. Infrastructure and Urban Services	4. Cost Recovery
2. Municipal Finance and taxation	5.
3. URban Development	6.

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official Mike Pulley	14. Telephone Number 663-2558	15. Today's Date April 7, 1992
--	----------------------------------	-----------------------------------

.....DO NOT write below this line.....

16. DOCID	17. Document Disposition DOCRD [] INV [] DUPLICATE []
-----------	--

PN-ABK-679
ISN 76095

Le Financement Des Infrastructures

Volume 1:

Le Financement Des Infrastructures Urbaines Dans Les Pays En Voie De Developpement

Mars 1991

OFFICE OF

HOUSING AND URBAN

PROGRAMS

U.S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT,



W O R K I N G P A P E R

This working paper represents a non-official publication of the Office of Housing and Urban Programs.
Working Papers are distributed unedited in order to ensure their timely availability.

LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

VOLUME 1 :

LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES URBAINES
DANS LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT

Mars 1991

par

George E. Peterson
The Urban Institute

pour le

Bureau de l'Habitat et des Programmes Urbains
Agence des Etats-Unis pour le Développement International
Washington, D.C. 20523

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ni ceux du Bureau de l'Habitat et des Programmes Urbains, ni ceux de l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International.

Pour recevoir une copie de ce document ou d'autres documents de l'USAID, adressez-vous à :

USAID Development Information Services Clearinghouse
AID/DISC
1500 Wilson Blvd., Suite 1010
Arlington, VA 22209-2404

Tél. : (703) 351-4006

EXTRAIT

Ce rapport en trois volumes sur le Financement des Infrastructures représente une vue globale des enjeux du financement des infrastructures urbaines dans les pays en voie de développement.

Le Volume I intitulé "Le financement des infrastructures urbaines dans les pays en voie de développement" traite des différents rôles du secteur public dans le financement des infrastructures et examine l'écart entre les fonds disponibles pour ce financement et le niveau de fonds requis pour satisfaire les besoins urbains d'une manière adéquate. Les différentes formules actuellement utilisées pour le financement des infrastructures sont esquissées : auto-financement au moyen des droits d'usagers, plafonnement de la valeur foncière, financement par le biais des collectivités locales, etc... Les enjeux particuliers du financement des infrastructures par le secteur privé et la protection des pauvres sont également développés.

Le Volume II intitulé "Les enjeux institutionnels et macro-économiques," étudie les enjeux macro-économiques liés au financement des infrastructures. Ce volume identifie également un certain nombre d'enjeux critiques liés à la planification et la budgétisation des investissements. En outre, il définit un éventail d'éventuelles stratégies visant la réduction des coûts et examine les conséquences de chacune d'entre elles. Le dernier chapitre de ce volume traite de la mobilisation des capitaux privés pour le financement des infrastructures.

Enfin, le troisième volume, intitulé "Table ronde sur le financement des infrastructures," présente un récapitulatif des présentations et des discussions de la table ronde organisée le 20 mars 1991 à Washington, D.C. Ce rapport présente les points saillants des commentaires des onze participants relatifs à la mobilisation et à l'allocation des capitaux aux infrastructures urbaines, ainsi qu'aux stratégies et actions de recouvrement des coûts.

TABLE DES MATIERES

PREMIERE PARTIE : LE DEFI DU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

I. INTRODUCTION

FAILLES DU MARCHE

Un monopole naturel

Effets externes

La "nonexcludabilité" et les resquilleurs

AUTRES MOTIFS POUR UNE INTERVENTION PUBLIQUE

Subventionnement du consommateur au revenu modeste

Objectifs de développement national

CONCLUSION : LE ROLE DU SECTEUR PUBLIC DANS LES INFRASTRUCTURES

III. CARACTERE ET AMPLEUR DU DEFICIT DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

ESTIMATION DES BESOINS FINANCIERS

LE MANQUE DE RESSOURCES FINANCIERES VU EN PERSPECTIVE

IV. LES PERSPECTIVES DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

FINANCEMENT PAR LE GOUVERNEMENT CENTRAL

UN SCHEMA DE FINANCEMENT ALTERNATIF

Bénéficiaires particuliers

Collectivités locales

Génération futures d'usagers et de contribuables

DEUXIEME PARTIE : LES DIFFERENTES ALTERNATIVES POUR LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

I. L'AUTOFINANCEMENT PAR LE BIAIS DES REDEVANCES D'USAGERS

POLITIQUE EN MATIERE DE PRIX

EAU POTABLE

Perceptions et subventions

Des tarifs différentiels pour limiter les
investissements

UTILISATION DE LA VOIRIE

LES ENJEUX INSTITUTIONNELS DE L'AUTO-FINANCEMENT AU MOYEN
DES REDEVANCES D'USAGERS

II. MOBILISATION DE LA PLUS-VALUE FONCIERE POUR LE FINANCEMENT
DES INFRASTRUCTURES

IMPOT SUR LES PLUS-VALUES
Problèmes au niveau de l'exécution

LE REMEMBREMENT DES TERRAINS
Le remembrement des terrains en Corée

III. LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES PAR LE BIAIS DU CREDIT

SOURCE DE FINANCEMENT

LES COLLECTIVITES LOCALES ET LE CREDIT

INSTITUTIONS INTERMEDIAIRES : CAISSES DE DEVELOPPEMENT
MUNICIPAL

IV. FINANCEMENT GENERAL DES COLLECTIVITES LOCALES

DECENTRALISATION : CONSEQUENCES SUR LE FINANCEMENT DES
INFRASTRUCTURES

Le programme colombien de décentralisation et de
renforcement des municipalités

LA BASE DES REVENUS LOCAUX

Critères d'évaluation de la composition des revenus
Production et croissance des revenus
Efficacité économique
Effets distributifs
Simplicité administrative

Sources alternatives de revenus
Impôts immobiliers et fonciers
Vignette-automobiles
Taxes à la vente
Octroi et taxes locales sur les ressources
naturelles

SUBVENTIONS ET TRANSFERTS

Péréquation fiscale
Stimulation des dépenses
Subventions liées à la performance
Subventions destinées à combler les déficits

TROISIEME PARTIE : PROBLEMES SPECIFIQUES RELATIFS AU FINANCEMENT
DES INFRASTRUCTURES : LE ROLE DU SECTEUR PRIVE ET LA PROTECTION
DES PAUVRES

I. LE ROLE DU SECTEUR PRIVE DANS LE DOMAINE DES INFRASTRUCTURES

LES CONDITIONS ASSURANT L'EFFICACITE DU SECTEUR PRIVE

La concurrence

Les normes à appliquer aux services

PARTENARIAT ENTRE SECTEURS PUBLIC ET PRIVE DANS LA
PRESTATION DES SERVICES

Les transports

La distribution de l'eau potable

LA MISE EN PLACE DES INFRASTRUCTURES PAR LE PROMOTEUR

PRESTATIONS DE SERVICES COLLECTIVES NON GOUVERNEMENTALES

II. LA PROTECTION DES PAUVRES

TAUX DE COUVERTURE ET NORMES DE SERVICE

LE CIBLAGE DES SUBVENTIONS .

UNE TARIFICATION PROGRESSIVE DES CONSOMMATIONS

LA REGRESSIVITE DES IMPOTS LOCAUX

PREMIERE PARTIE
LE DEFI DU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

I. INTRODUCTION

Le terme "infrastructure" se révèle difficile à définir, et particulièrement dans une perspective pratique et fonctionnelle pouvant englober certains types d'équipements, à l'exclusion d'autres. Les VRD (voies et réseaux divers) sont toujours considérés comme étant des infrastructures, tandis que les chemins de fer, les ports et les réseaux de télécommunications, bien que partageant bon nombre des caractéristiques des VRD, sont souvent exclus de cette catégorie. Aux Etats-Unis, il est d'usage d'entendre par "infrastructures" les seuls équipements relevant du secteur public. Cette définition est particulièrement inadéquate à notre propos du fait qu'elle exclut, d'emblée, le choix entre la propriété et le financement publics ou privés des équipements.

Ce document met l'accent sur les infrastructures de base entrant dans le cadre des secteurs de l'habitat et du développement urbain. Les éléments fondamentaux d'un projet de construction de logements ne se limitent pas aux terrains et aux superstructures. Un logement urbain moderne doit disposer de l'eau potable, de l'électricité, d'un système d'évacuation des eaux usées et des déchets domestiques, et de moyens de transport vers les lieux de travail, l'école, etc... La vie urbaine moderne exige l'accès au réseau d'électricité. Il faut également protéger le logement contre les crues et les glissements de terrain. Les équipements qui assurent ces services, entre autres, constituent les infrastructures indispensables à tout projet de logement.

Des études récentes ont effectivement démontré que les infrastructures constituent un élément primordial de toute action nationale de construction de logements. S'il a accès au terrain et au crédit bancaire, un ménage peut généralement accéder au logement, soit en faisant appel à un entrepreneur privé, soit en le construisant lui-même petit à petit. Cependant, en milieu urbain, il est quasiment impossible pour un ménage de mettre en place ses propres infrastructures. Il incombe à la collectivité de mettre des services communs à la disposition de l'ensemble de la population, ainsi qu'une formule appropriée de financement collectif.

Dans des pays où on a pu établir une estimation détaillée des investissements nécessaires au comblement du déficit en logements, il a été constaté que, dans le cas des logements destinés aux catégories de revenus les plus modestes, c'est le coût des infrastructures, et non celui du terrain et du logement proprement dit, qui représente plus de la moitié de l'investissement total nécessaire. Le cas du bidonville de Dharavi, dans la ville de Bombay, illustre bien l'ampleur de ce déficit en infrastructures. En effet, les 500.000 habitants de ce quartier n'ont accès qu'à 162 fontaines publiques et 842 toilettes publiques, dont la plupart sont inutilisables. Il en va

de même pour les réseaux routiers et d'eau potable dans les pays d'Afrique subsaharienne, qui se trouvent aujourd'hui dans un état bien plus mauvais qu'il y a 25 ans en raison du manque d'entretien et de réparations.

C'est l'Etat qui, traditionnellement, finance la majeure partie des infrastructures dans les pays en voie de développement. Pourtant, comme l'atteste le déficit grandissant en infrastructures dans la plupart de ces pays, ce modèle de financement n'a jamais donné de résultats tout à fait satisfaisants. Au contraire, l'expérience a démontré les faiblesses de cette méthode de financement des infrastructures, comme source de budgets d'investissements soutenus et fiables capables de financer des projets en dehors de la capitale et de sa région, de couvrir les frais d'entretien en plus des coûts de la construction initiale, et d'évoluer en fonction de l'inflation et de la croissance démographique.

Au cours des dernières années, les Etats ont vu leur marge de manoeuvre encore réduite par le poids de la dette extérieure et par la chute vertigineuse du flux des nouveaux capitaux. Face à ces contraintes financières, il serait irréaliste de compter sur l'Etat pour financer, grâce à la fiscalité, la grande masse des investissements additionnels nécessaires au comblement du déficit existant en matière d'infrastructures.

Notre propos a pour objet principal d'étudier les différentes alternatives de financement des infrastructures et d'esquisser un ensemble de mesures financières capables de soutenir les investissements infrastructurels d'appui au développement urbain. Un tel dispositif de financement doit à la fois dégager une masse plus importante de revenus susceptibles d'être canalisés vers les investissements en infrastructures, et appuyer, par la même occasion, le fonctionnement efficace du marché.

II. LE ROLE DU SECTEUR PUBLIC DANS LA CONSTRUCTION ET LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

La politique actuelle de l'USAID en matière d'habitat a pour principe de base le désengagement progressif de l'Etat en matière de construction des logements tout en conservant un rôle d'incitation et d'aide au marché privé de la promotion immobilière et de l'auto-construction. Cette stratégie reconnaît, tout d'abord, que les moyens à mettre en oeuvre pour la construction des logements dépassent de loin les possibilités de l'Etat. Elle reconnaît ensuite que les efforts déployés par les pouvoirs publics pour répondre aux besoins nationaux au moyen de logements fortement subventionnés ont faussé dans une très large mesure le marché de l'habitat et, dans certains cas, ont même engendré des distorsions financières et du marché retentissant sur l'ensemble de l'économie.

Traditionnellement, la mise en place des infrastructures est perçue plus nettement comme relevant des pouvoirs publics que la construction des logements elle-même. Comme le relève la "Stratégie globale en matière d'habitat," contrairement aux logements, il est impossible pour un particulier d'acheter et de vendre un grand nombre de réseaux de services sur le marché privé, ce qui rend nécessaire une mise en place et un financement collectifs, sous une forme ou sous une autre.

Cependant, la nature "publique" des infrastructures, mérite une certaine attention. La plupart des services assurés par les infrastructures nécessitent un certain nombre de tâches qui sont fondamentalement différentes les unes des autres. Malgré l'amalgamation traditionnelle de ces tâches en un seul service public, la justification et le type de l'intervention publique nécessaire peuvent être tout à fait différents, selon la tâche à exécuter. Donc, l'analyse de la théorie justifiant le rôle du secteur public dans les infrastructures constitue un bon point de départ pour une réflexion sur ce que devrait réellement être la politique étatique en matière de financement des infrastructures.

FAILLES DU MARCHE

Il est bien connu que, dans certaines conditions, le libre fonctionnement d'un marché compétitif engendre aussi bien la rentabilité de la production qu'une meilleure efficacité de la répartition des ressources. L'économie de marché est fondée sur l'hypothèse que les biens et services doivent, sauf circonstances exceptionnelles, être fournis par le biais du marché privé. L'argument en faveur de l'intervention du secteur public dans la mise en place et le financement des infrastructures est, par conséquent, avancé en soulignant les failles du marché susceptibles de résulter de la vente et de l'achat des services collectifs sur le marché privé comme tout autre bien ou service.

Un monopole naturel

Historiquement, le monopole naturel que constituent beaucoup de services représente l'argument le plus puissant en faveur de la mise en place des infrastructures par les pouvoirs publics. Il s'agit d'infrastructures à forte intensité de capital dont le coût marginal diminue lorsqu'elles sont exploitées sur de très longues périodes. Dans ces conditions, il est plus rentable (c'est-à-dire moins coûteux) pour un seul exploitant profitant ainsi des économies sur les coûts, de fournir l'ensemble du marché, que de le partager entre plusieurs exploitants concurrents. A titre d'exemple, il coûterait probablement moins cher d'alimenter une région tout entière en électricité à partir d'une seule supercentrale électrique, que de beaucoup de petites centrales. De même il revient moins cher d'alimenter une ville toute entière en eau potable à partir d'un seul réservoir de grande taille, que de multiplier les petits réservoirs ou de faire creuser un puits par chaque ménage.

Lorsque les conditions de financement et la technologie s'intègrent bien à ce modèle, et dans un contexte de libre concurrence, un monopolisateur privé émerge, généralement, pour assurer les prestations. Avantageux sur le plan des coûts grâce à la production en masse, il est également en mesure d'exploiter son monopole. Il maximise ses profits en appliquant à ses clients un prix supérieur au coût marginal économiquement rentable. Par conséquent, l'offre de ce service sur le marché privé reste insuffisante. Autrement dit, le monopole limite l'accès de ce service aux personnes disposées à payer le prix le plus fort, au lieu de fournir des quantités plus importantes au coût marginal économiquement rentable.

Ce raisonnement est souvent utilisé pour justifier la propriété et l'exploitation des infrastructures de base, comme les réseaux d'eau potable, d'assainissement, d'électricité, et de télécommunications, ainsi que les voiries et ouvrages d'art. L'exploitation de ces réseaux est considérée comme une activité à forte intensité de capital, avec des coûts dégressifs. Il est donc plus rentable qu'une seule personne soit à la fois le propriétaire et l'exploitant de ces réseaux. Un exploitant public ne se trouve pas dans l'obligation de chercher à maximiser ses bénéfices, assurant ainsi à tous les consommateurs en mesure de l'utiliser efficacement une prestation au coût marginal.

L'argument du monopole naturel a également des implications directes dans le financement des infrastructures. Tant que le coût marginal diminue en fonction de l'échelle de la production, on ne peut à la fois réaliser un prix économiquement efficace - au moins équivalent au coût marginal - et produire suffisamment de revenus pour récupérer le montant global des investissements, ce qui exige un prix au moins équivalent au coût moyen. Dans ces conditions, la solution économiquement efficace consiste à

assurer la prestation à un prix inférieur au coût (moyen), tout en comptant sur les revenus fiscaux pour subventionner la consommation et couvrir les nouveaux investissements. Si une entreprise étatique chargée de l'exploitation du réseau de services applique un prix au coût marginal de la manière décrite ci-dessus, elle sera toujours déficitaire et incapable de financer les travaux d'entretien ou les nouveaux investissements à partir de ses propres revenus.

L'argument du monopole naturel rend-il compte d'une manière exacte des réseaux de services modernes ? Historiquement, ces réseaux ont bénéficié d'un coût marginal dégressif, ce qui explique, dans une certaine mesure, la prédominance du secteur public comme propriétaire et exploitant de ces réseaux. Cependant, la structure des coûts n'a pas les mêmes caractéristiques de nos jours. Une étude empirique effectuée aux Etats-Unis (Weiss, 1975) a démontré que la plupart des réseaux électriques, par exemple, doivent faire face à un coût marginal croissant, ou différentiel. Ces réseaux fonctionnent à pleine capacité, ou presque, et ne peuvent être étendus davantage que si on a recours à des générateurs électriques plus coûteux. Il est souvent aussi rentable d'ajouter plusieurs petites centrales électriques au réseau que d'agrandir la centrale principale, à forte intensité de capital, compte tenu des risques pour l'environnement. Dans la plupart des pays en voie de développement, le coût marginal de l'extension de grands réseaux d'eau potable semblerait en nette augmentation. A titre d'exemple, les abonnés de Lima, au Pérou, sont alimentés à partir d'un aqueduc qui transporte l'eau sur de longues distances. Par conséquent, le coût différentiel de l'alimentation en eau à Lima, ainsi que dans beaucoup d'autres grandes villes, est de loin supérieur au coût moyen supporté actuellement par le consommateur.

L'argument soutenant que, pour une bonne répartition des ressources, les services publics doivent être exploités à perte, n'est pas confirmé par la nature des courbes des coûts actuels. Tant que le coût marginal augmente avec le niveau de production - ce qui est généralement le cas lorsque la capacité maximale est atteinte, rendant nécessaires de nouveaux investissements - l'application d'un prix économiquement rentable permet de récupérer le coût des investissements, allégeant ainsi la charge financière de l'accumulation du capital. Par conséquent, on peut demander aux fournisseurs d'eau et d'électricité de couvrir leurs investissements à partir de leurs fonds propres.

Or, il faudrait reconsidérer les implications de l'existence de réseaux à forte intensité de capital pour l'augmentation progressive des services. Dans la quasi-totalité des cas, la poursuite de l'exploitation de ces grands réseaux constitue une solution économiquement efficace. Toutefois, dans les cas où le réseau actuel travaille à pleine capacité, il faudrait effectuer

une étude comparative soigneuse du coût des différentes alternatives d'extension. Il pourrait s'avérer moins coûteux et plus efficace d'augmenter la capacité du réseau d'eau potable par la mise en place d'un ensemble de puits communaux, desservant chacun une nouvelle cité, que de procéder à la construction d'un nouveau réservoir central. De même, il pourrait s'avérer plus rentable d'assurer les besoins des ménages en matière d'assainissement par des moyens individuels que par l'extension du réseau central de collecte et de traitement. La réponse à ces questions est toujours fonction des données empiriques. Une technologie à forte intensité de capital déjà en place est susceptible de donner lieu à un monopole naturel à court terme seulement, jusqu'à ce que le réseau fonctionne à pleine capacité.

Dans le cas où plusieurs sources de production de petite taille peuvent concurrencer économiquement un réseau central, d'autres schémas que celui d'un seul exploitant public deviennent viables. A titre d'exemple, une source d'eau communale peut être financée et exploitée par un promoteur privé, par une association d'habitants locaux, ou par une régie nationale des eaux, sans perte d'efficacité théorique.

Enfin, même dans le cas d'un monopole proprement dit, la possession et l'exploitation du réseau par les pouvoirs publics n'est pas la seule option permettant la réalisation de la rentabilité économique. Une alternative consisterait en la réglementation par les autorités publiques d'un monopole privé. Une deuxième alternative serait de mettre en concurrence les droits de franchise pour l'exploitation du monopole ; dans ce cas, soit la propriété des ouvrages physiques resterait entre les mains des autorités publiques, soit elle serait cédée pendant la durée de la franchise. La Côte d'Ivoire, par exemple, a cédé à une entreprise privée sous régie publique l'exploitation du réseau d'eau potable. A condition que les droits de franchise soient accordés par voie de concurrence, on peut, au moyen d'une convention de franchise accordant le contrôle exclusif d'un marché, réaliser les mêmes avantages que dans le cas de la production concurrentielle (Baumol et al. 1982).

Sur le plan de la distribution, il est évidemment plus rentable, pour un réseau de services, qu'une seule entreprise ou un seul organisme exploite une région géographique déterminée. Ainsi, il est préférable que les réseaux d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte des ordures domestiques soient exploités ou par le secteur public, ou en franchise exclusive. Un monopole naturel, au niveau d'une localité ou d'un quartier, est néanmoins tout à fait compatible avec la concurrence entre des exploitants potentiels pour le droit d'exploitation du réseau.

Effets externes

Certains réseaux de services engendrent des bénéfices "externes" pour des personnes autres que les consommateurs directs. Ces biens ont tendance à être en sous-offre sur un marché privé où chaque consommateur décide d'en acheter ou non de son propre gré, et à titre individuel. L'impact des effets externes dans un pays en voie de développement peut être illustré par les différences, en zone urbaine, entre la demande en eau potable sous conduite et celle en branchements au réseau d'assainissement. Le ménage abonné au réseau d'eau potable en tire un bénéfice maximal : économie du temps précédemment consacré à la corvée d'eau, et consommation d'une eau généralement de meilleure qualité, et souvent beaucoup moins chère que celle achetée auprès d'un exploitant de camion-citerne. Des enquêtes menées dans des communautés à travers le monde ont démontré que le ménage urbain n'ayant pas accès à l'eau courante est prêt à payer les frais de branchement et de consommation. En revanche, les ménages sont très souvent peu disposés à payer les frais de branchement au réseau d'assainissement. La raison essentielle en est que ce sont les autres, ou la communauté tout entière, plutôt que la famille qui supporte les frais de branchement, qui bénéficient du réseau d'assainissement. Bien que le branchement à ce réseau ait le double avantage d'éviter l'écoulement des eaux usées chez des voisins situés à un niveau plus bas, et d'améliorer le niveau général de la santé de la population, les avantages directs ressentis par le ménage sont généralement beaucoup moins importants, ce qui se reflète dans la faible disposition des intéressés à en payer les frais de branchement. De ce fait, si, sur le marché privé, la décision de souscrire à un réseau d'assainissement se faisait à titre individuel, cette prestation serait peu demandée.

L'utilisation des infrastructures peut également occasionner des coûts externes à d'autres usagers. L'exemple le plus important de ces coûts serait, éventuellement, le coût de la saturation du réseau routier local occasionné par chaque usager de ce réseau, particulièrement pendant les périodes de pointe. La non-comptabilisation de ces coûts donnera lieu à la sur-utilisation du réseau routier par rapport au niveau optimal, du fait que l'usager ne tient compte que de ses frais propres et non de ceux qu'il occasionne aux autres usagers de ce réseau.

Les bénéfices et les coûts externes occupent une place importante dans les infrastructures urbaines. Cependant, il est possible d'effectuer quelques alignements sur le marché privé afin de réajuster ces services au volume de prestation optimal. Si on augmente les prix des services afin de refléter les coûts externes (au moyen de taxes ou de droits d'usage supplémentaires), et si on les diminue pour refléter les bénéfices externes (au moyen d'avantages fiscaux ou de ristournes sur les prix), les opérations normales du marché peuvent donner

lieu à un résultat optimal.

D'une manière générale, l'affectation et le financement des réseaux de services par le marché libre constituent une formule rentable pour tous les services où il n'existe pas d'effets externes. C'est également le cas pour les autres réseaux de services lorsqu'on peut faire des ajustements approximatifs pour tenir compte des effets externes.

La "nonexcludabilité" et les rasquilleurs

Beaucoup de réseaux de services souffrent d'un troisième défaut de marché. Il est impossible ou malcommode d'empêcher les gens d'utiliser les services, qu'ils les paient ou non. En raison de cette "nonexcludabilité", il est impossible de mettre en place des marchés privés réguliers. Les réseaux routiers et d'éclairage public locaux sont souvent cités comme exemples de ce type d'infrastructures. Même si, théoriquement, on peut faire payer l'utilisation de ces équipements et d'en exclure ceux qui refusent de payer, cela reste impossible dans la pratique. Il peut même s'avérer difficile d'exclure les clients non-payants de services tels que l'eau courante. Dans certains pays, le "piratage" des conduites d'eau et des réseaux électriques est une pratique courante.

Dans ces cas, le consommateur peut refuser de payer le service, dans l'intention de l'obtenir gratuitement une fois que d'autres personnes s'y seront abonnées. Cette pratique poussera une entreprise qui ne cherche qu'à maximiser ses profits à limiter l'offre de ce service. Elle ne tiendra compte, en fixant le niveau de l'offre, que des clients qui sont disposés à payer, à l'exclusion des autres, comme il faudrait le faire dans une logique de rentabilité.

Face à cette situation, l'une des solutions consiste en la mise en place de ces réseaux par les pouvoirs publics en ayant recours au budget général. Ainsi, la décision relative au niveau de production optimal reflète l'attente des pouvoirs publics quant aux bénéfices que peut apporter un réseau routier, par exemple, par rapport à son coût.

Il existe, toutefois, d'autres mécanismes qui maintiennent la rigueur du marché tout en reconnaissant la nécessité d'un choix collectif. Il serait possible de demander à tous les ménages desservis par un réseau routier tertiaire de voter "oui" ou "non" en faveur de la construction d'un tel réseau et d'exprimer leur disposition à couvrir les frais de construction. La décision de construire, ou non, le réseau est décidée au scrutin majoritaire, autrement dit en fonction d'un seuil (par ex. 75 pour cent) de soutien parmi la population locale. En cas de construction du réseau, chaque ménage devra payer sa quote-

part des coûts. Cette formule élimine la possibilité de "resquille", et, par conséquent, l'intérêt à ne pas déclarer sa disposition à contribuer aux frais d'investissement.

Dans ce cas, la décision collective joue un rôle primordial. Le réseau peut, en principe, être mis en place par les pouvoirs publics, par une mutuelle des résidents locaux ou par une compagnie privée.

AUTRES MOTIFS POUR UNE INTERVENTION PUBLIQUE

Subventionnement du consommateur au revenu modeste

Le marché privé fournit des biens au client qui est à la fois disposé à les payer et en mesure de le faire. C'est le principe de base de son fonctionnement. Toutefois, beaucoup d'infrastructures liées aux programmes d'habitat sont si fondamentales pour la vie humaine qu'elles doivent être mises en place, sans tenir compte des capacités de financement des ménages bénéficiaires. L'accès à l'eau potable, l'évacuation des eaux usées et des déchets domestiques, la protection contre les affaissements de terrain et les inondations, ainsi que les transports de base appartiennent tous à cette catégorie. Cet argument a été avancé pour justifier la mise en place et l'exploitation des réseaux de services par les pouvoirs publics. Il est justifié par le raisonnement que l'exploitant public peut se permettre de fournir le service lorsqu'il est nécessaire pour des raisons d'ordre social, tandis que le fournisseur privé ne le peut pas. Le fournisseur public peut puiser dans les recettes budgétaires lorsque les droits et taxes perçus auprès des usagers s'avèrent insuffisants. Il peut également, en principe, procéder à des subventions internes par l'application au consommateur à revenus élevés d'un tarif supérieur au coût réel du service, tout en appliquant au consommateur à revenus modestes un tarif inférieur au coût réel. Un tel système de tarification ne permettrait pas à l'exploitant privé détenteur du monopole (qui n'est pas sous régie) de réaliser un rendement maximal. En outre, il ne pourrait pas tenir dans des conditions de libre concurrence (parce que le nouveau venu prendrait les clients les plus aisés, rendant ainsi impossibles les subventions internes).

Cependant, là encore, il est important d'identifier le type d'intervention publique nécessaire pour venir en aide au consommateur à revenus modestes. La condition exigeant une subvention interne pour les ménages à revenus modestes peut être incorporée dans les clauses de la réglementation ou de la convention de franchise spécifiant les modalités de contrôle de l'exploitant privé détenteur du monopole par les pouvoirs publics. Par ailleurs, même dans un contexte de marché, caractérisé par la concurrence, les pouvoirs publics pourraient rembourser tous les exploitants de réseaux grâce à une réduction

tarifaire au profit d'un groupe cible de consommateurs à revenus modestes, ou accorder des subventions directes à cette catégorie de consommateurs. Autrement dit, les subventions qui sont soit financées, soit imposées par l'Etat n'impliquent pas nécessairement que les réseaux en question doivent être propriété du secteur public ou exploités par celui-ci. A titre d'exemple, SODECI, la compagnie privée de distribution des eaux en Côte d'Ivoire, est tenue d'appliquer une tarification différenciée par laquelle le consommateur urbain subventionne le consommateur rural et semi-urbain.

Objectifs de développement national

Très souvent, l'Etat cherche à encourager un modèle précis de développement urbain. Ce modèle peut être motivé par des raisons économiques en vue de réaliser une distribution démographique susceptible de réduire les frais à long terme ou d'exploiter des ressources naturelles potentielles. Il peut également se fonder sur d'autres considérations, telles que l'amélioration de la sécurité publique au moyen d'un certain type de développement urbain. Les investissements en infrastructures constituent certainement l'outil le plus efficace d'un gouvernement pour canaliser le développement urbain à l'échelle aussi bien régionale que locale. L'exploitant privé, libre de tout contrôle public, ne tient pas compte des objectifs de développement national au moment de décider où, ou comment, mettre en place des réseaux d'infrastructures, sauf si ces objectifs constituent des créneaux lucratifs. La nécessité de guider plus activement le processus de développement urbain peut justifier des investissements publics directs à des points stratégiques.

Les pouvoirs publics cherchent également à suivre et à contrôler l'endettement des fournisseurs d'infrastructures, et plus particulièrement leur endettement extérieur. Les réseaux d'infrastructures sont de grands consommateurs de capital. Dans le passé, certaines compagnies privées et entreprises étatiques, ayant pris des crédits importants sur les marchés étrangers afin de financer des projets d'infrastructures, se sont trouvées dans l'impossibilité de les rembourser. Dans certains cas, ces crédits sont avalisés par le gouvernement. Et même si le gouvernement ne donne pas son cautionnement, la dette extérieure est d'intérêt national, du fait qu'elle peut affecter les taux de change et le plan national de développement, ou même mettre en cause les flux de capitaux à l'avenir.

A première vue, des considérations liées à l'endettement peuvent constituer une raison supplémentaire puissante pour le financement et la mise en place des infrastructures directement par les pouvoirs publics. Toutefois, dans la pratique, les entreprises étatiques et les organismes publics se sont montrés très excessifs au niveau de l'endettement dans le cadre des

projets d'investissement. Le souci légitime de l'Etat de contrôler la dette extérieure peut très bien se traduire par un système de surveillance et de contrôle sur tout projet d'investissement nécessitant des dépenses en devises étrangères, plutôt qu'en ayant le contrôle des plus grands emprunteurs.

CONCLUSION : LE ROLE DU SECTEUR PUBLIC DANS LES INFRASTRUCTURES

Le secteur public doit incontestablement conserver un rôle important dans le financement et la mise en place des réseaux de services, tout en distinguant entre les infrastructures urbaines et l'habitat. Cependant, l'efficacité économique ne nécessite pas une forme spécifique d'intervention publique. Plus précisément, il n'est pas nécessaire que la propriété, l'exploitation et le financement direct des réseaux de services soit assurés par le secteur public.

Dans cette partie, nous avons mis en relief les failles du marché qui légitiment le rôle du secteur public. Cependant, ce secteur connaît également des failles. Il existe une abondante littérature sur les raisons qui poussent l'Etat à ses propres objectifs, indépendamment des priorités des citoyens, afin d'augmenter le pouvoir d'une administration publique ou de faciliter la vie des fonctionnaires de l'Etat. Les résultats financiers et de production des entreprises étatiques à travers le monde suggèrent que la rentabilité laisse à désirer lorsqu'un organisme public n'est pas contraint de financer ses propres opérations ou de satisfaire la demande réelle des clients.

A première vue, des considérations liées à la dette peuvent être avancées comme une autre raison, très puissante, pour justifier l'intervention directe du gouvernement pour le financement et la mise en place des infrastructures. Toutefois, dans la pratique, les entreprises étatiques et les agences publiques se sont avérées très imprudentes en contractant des dettes destinées aux projets d'investissements. La meilleure façon de satisfaire le souci légitime du gouvernement de contrôler l'endettement vis-à-vis de l'étranger consisterait en un système d'examen et de contrôle de tous les grands projets d'investissement nécessitant des devises étrangères, plutôt qu'en ayant le contrôle majoritaire des plus gros emprunteurs.

III. CARACTERE ET AMPLIEUR DU DEFICIT DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

L'élaboration d'une stratégie de financement des infrastructures doit tenir compte, entre autres, aussi bien du caractère et de l'ampleur des investissements à effectuer que de l'importance du déficit de financement (c'est-à-dire, de la

différence entre les besoins en investissements et les fonds actuellement disponibles).

Les besoins d'un pays en voie de développement en matière de financement des infrastructures se répartissent en trois grandes catégories. La première catégorie est celle des investissements nécessaires à la satisfaction d'une population en accroissement et des nouveaux ménages. Ces investissements comprennent l'extension et l'agrandissement des réseaux de services devant desservir les nouveaux logements. La deuxième catégorie est celle des "investissements de rattrapage," c'est-à-dire les investissements nécessaires à l'extension des taux de couvertures des réseaux actuels afin de desservir la population existante. Ils comprennent la mise en place de réseaux d'eau potable, de voiries, d'assainissement et d'autres services là où ils n'existent pas. Enfin, il y a la catégorie des investissements nécessaires à la réfection, la réparation et l'entretien des infrastructures qui sont déjà en place et opérationnelles. Il arrive très fréquemment que ce type d'investissements représente un besoin aigu en raison du report répété des travaux d'entretien dans le passé, menaçant la survie même d'équipements essentiels.

De nos jours, ces trois catégories de besoins en infrastructures constituent, dans une très large mesure, des besoins en investissements urbains. La majeure partie des nouvelles populations à desservir habiteront soit dans les grandes villes, soit à leur périphérie. D'après les prévisions faites par les Nations Unies, 82 pour cent de l'ensemble de l'accroissement démographique dans les pays en développement seront concentrés dans les zones urbaines pendant la période 1985 - 2020. Selon ces pronostics, la population urbaine connaîtra une augmentation de l'ordre de 2,28 milliards d'habitants pendant cette période - c'est-à-dire l'équivalent de la population totale des Etats-Unis, tous les 3,5 ans. Il faudra brancher ces nouveaux habitants sur les réseaux de services et entreprendre une extension importante des réseaux eux-mêmes, souvent à un coût marginal très élevé.

Les taux de couverture des réseaux d'infrastructures (eau courante, assainissement, électricité) sont généralement beaucoup plus élevés en milieu urbain qu'en milieu rural. Néanmoins, une bonne portion des investissements nécessaires à l'amélioration des taux de couverture doit être affectée aux zones urbaines. En effet, plusieurs alternatives au réseau à forte intensité de capital sont offertes au ménage rural, qui peut obtenir de l'eau à partir d'un puits et évacuer ses déchets ménagers à travers des latrines. En revanche, il existe très peu d'alternatives au réseau en ville. Même dans les cas où des solutions individuelles sont impossibles (électricité, routes), les priorités en matière de développement empêchent de consacrer le restant du siècle à mettre en place des VRD pour desservir une population rurale très dispersée. Des considérations de rentabilité dictent des

coefficients de couverture plus élevés en milieu urbain.

Enfin, les réseaux vieillissants ayant besoin de réparations se trouvent presque exclusivement en milieu urbain. Beaucoup de ces réseaux, construits à l'époque coloniale, ont été négligés sur le plan de l'entretien et des réparations courantes. Les coûts de réhabilitation de ces réseaux, pour élevés qu'ils soient, ne font qu'augmenter par défaut de maintenance, entraînant ainsi la nécessité de reconstruire entièrement les infrastructures de base dans les villes.

ESTIMATION DES BESOINS FINANCIERS

Certains observateurs estiment que le coût total des infrastructures nécessaires est trop élevé pour satisfaire les besoins, à moins de prendre des mesures draconiennes pour empêcher la migration vers les villes. Prakash (1982, 1977) est arrivé à la conclusion que la quantité de logements et d'infrastructures nécessaires en vue de desservir les populations migrant vers les villes asiatiques dans les 20 prochaines années dépasserait les capacités d'investissement de ces pays, même si on arrivait à mobiliser la totalité de l'épargne domestique à cette fin.

Cependant, des estimations plus précises des investissements nécessaires sont moins pessimistes. Elles démontrent, d'une part, une variation importante, d'un pays à l'autre, de l'écart entre les "besoins" et les ressources vraisemblablement disponibles, et d'autre part, une grande potentialité, dans la quasi-totalité des pays, de réduire les coûts des investissements en ajustant les normes régissant les infrastructures.

Richardson et ses collaborateurs ont élaboré les estimations probablement les plus complètes du coût nécessaire pour desservir la population urbaine croissante (Tableau 1). Ces coûts ont été rapprochés, ensuite, au pool de ressources potentiellement disponibles pour financer la totalité des investissements intérieurs. Le pool global des ressources disponibles à l'investissement a été déterminé par la projection des taux de croissance économique nationale, ainsi que les ratios investissements intérieurs/PNB antérieurs ou escomptés. La définition donnée au terme "infrastructures" est assez large, comprenant pratiquement tous les investissements locaux nécessaires dans le secteur de l'habitat, à l'exception du coût de la création d'emplois. Les totaux des "besoins" en infrastructures indiquent les sommes nécessaires à la seule population urbaine, et tiennent compte de ce que les auteurs considèrent comme des ajustements raisonnables aux normes officielles en matière de logements et d'infrastructures sociaux.

Bien qu'importants, ces besoins en infrastructures - qui comprennent les investissements directs en logements - sont néanmoins dans les capacités des pays concernés. Le problème ressenti par le Pakistan, qui se trouve dans la situation la plus difficile sur le plan du financement, est le résultat d'une combinaison de deux facteurs : le taux élevé de croissance urbaine prévue (4,9 pour cent par an) et le faible taux général d'investissement intérieur brut. En fait, c'est la capacité de mobilisation des ressources nationales pour couvrir l'ensemble des investissements qui différencie le plus les pays quant à l'ampleur du déficit des ressources affectée à l'habitat. Par conséquent, nous devons toujours garder à l'esprit que toute mesure visant à augmenter les fonds disponibles pour le financement des infrastructures doit être compatible avec la politique nationale relative à l'augmentation de l'épargne globale et des investissements intérieurs.

Si on ajuste les besoins en investissements directs en logements, ajustés pour tenir compte des normes de construction effectivement appliquées sur le marché des logements sociaux, on constate que les infrastructures représentent une part très importante des besoins globaux en investissements de ce marché. Dans l'étude qui a donné lieu aux extrapolations figurant dans le Tableau 1, il a été estimé que, dans les cités logeant les populations à revenu modeste du Grand Caire, le coût des infrastructures représente les deux tiers du coût global logement/infrastructures, alors que dans la Grande Alexandrie, la part des infrastructures atteint presque 80 pour cent du coût global de l'habitat dans les quartiers modestes. En Indonésie, la répartition des coûts suit le même schéma général. En outre, c'est l'extension des VRD existants qui représente la part la plus importante des coûts en infrastructures, et non le branchement de nouveaux abonnés. A titre d'exemple, il a été estimé que le coût par habitant de la construction de nouveaux barrages et de la mise en place de nouvelles installations de traitement et d'alimentation en eau potable à Jakarta représente 40 fois le coût des branchements individuels et de la distribution locale.

Tableau 1

**Estimations des investissements en infrastructures
nécessaires pour faire face à l'accroissement démographique**

Pays	Coût par habitant du logement et des infrastructures	Coût de l'absorption urbaine par rapport au pool général des ressources	Coût par habitant exprimé en années du revenu médian par habitant en milieu urbain
Bangladesh	\$ 480	42,1 %	2,9
Egypte	2.598	28,6	2,8
Indonésie	1.197	14,6	1,2
Pakistan	1.603	50,8	4,3

Source : Tiré de Harry W. Richardson : "The Costs of Urbanization: A Four-Country Comparison," Economic Development and Cultural Change (Avril 1987), p. 561-580.

Sur le plan des coûts, donc, les infrastructures urbaines constituent un accessoire nécessaire du logement dans une stratégie nationale en matière d'habitat. Pour satisfaire les besoins nés de l'accroissement démographique, ces infrastructures mettent davantage encore la pression sur les ressources financières que les investissements directs en logements, et plus particulièrement lorsqu'il s'agit de la moitié de la population aux revenus les plus modestes.

Selon les estimations, des ressources énormes sont également nécessaires pour étendre le taux de couverture des infrastructures parmi la population urbaine existante. A l'occasion de la Décennie Internationale de l'eau potable et de l'assainissement, on s'est fixé pour objectif d'assurer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour tous avant 1990. D'après les prévisions de la Banque Mondiale, la réalisation de cet objectif - même avec des normes moins rigoureuses que celles actuellement en vigueur - nécessiterait des investissements annuels de l'ordre de 40 milliards de dollars US (au taux actuel) pendant dix ans, soit environ trois fois le niveau d'investissement réel actuel dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement. Le taux de couverture des réseaux d'eau potable en milieu urbain varie actuellement entre moins de 60 pour cent dans les pays d'Asie de l'Est et du Pacifique, à 78 pour cent en Amérique Latine et aux Caraïbes, avec des variations considérables d'un pays à l'autre, voire d'une ville à une autre.

L'ampleur des investissements nécessaires pour maintenir, réparer et réhabiliter les réseaux d'infrastructures vieillissants constituerait l'élément le plus aléatoire du déficit financier actuel.

La Banque Mondiale estime que 45 milliards de dollars en infrastructures routières auraient été perdus dans 85 pays en voie de développement pendant les 20 dernières années en raison de l'absence de maintenance. D'après ses prévisions, les réparations économiquement justifiées sur le réseau routier existant nécessiteraient un budget de 9 milliards de dollars par an pendant les dix prochaines années. Ce chiffre dépasse d'environ 30 pour cent le niveau des dépenses actuelles consacrées à la réhabilitation et à l'entretien des routes, bien que le problème des réparations soit beaucoup plus aigu dans certains pays.

LE MANQUE DE RESSOURCES FINANCIERES VU EN PERSPECTIVE

Ces estimations des besoins en investissements d'infrastructures ne peuvent être d'une extrême précision. Toutefois, dans l'ensemble, elles dépeignent une image constante. Les implications pour les infrastructures liées à l'habitat peuvent être récapitulées de la manière suivante :

- * La satisfaction de l'ensemble des besoins en infrastructures liées à l'habitat dans un délai de 12 ans exigerait une forte augmentation des niveaux d'investissements, même en appliquant des normes moins rigoureuses. Selon toute probabilité il serait impossible de réaliser cet objectif à la lettre. Un objectif plus réalisable, mais qui représente toujours un grand défi, consisterait à mettre en place, avant l'an 2000, un système et des institutions financiers auto-suffisants neutralisant ces déficits.
- * Les investissements intérieurs dans les pays en voie de développement font l'objet de demandes concurrentielles, et particulièrement pour maintenir la croissance de la production. Par conséquent, les mécanismes de financement des infrastructures doivent promouvoir un plus grand volume d'épargne et d'investissement intérieurs, plutôt que de détourner les ressources d'autres formes d'investissements.
- * Chaque pays doit établir des priorités à l'intérieur du budget destiné aux investissements en infrastructures. Pour ce faire, il faudra, premièrement, s'assurer, que les réseaux existants restent fonctionnels avant de lancer de nouveaux projets de construction, et, deuxièmement, chercher des moyens d'assurer des services adéquats sans avoir recours à des investissements trop lourds.
- * Il est paradoxal, au niveau de la mise en place des infrastructures, que malgré les taux de couverture très faibles, la consommation de certaines catégories de la population dépasse la consommation économiquement rentable en raison de la pratique courante de la subvention des prix. Les mécanismes de financement des infrastructures ayant recours au marché peuvent - voire doivent - limiter la demande du consommateur, réduisant ainsi le volume des investissements nécessaires, tout en créant des sources d'investissement.

IV. LES PERSPECTIVES DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

Dans la plupart des pays en voie de développement à l'heure actuelle, le financement des infrastructures est perçu comme relevant principalement de la responsabilité du gouvernement central. Dans une étude effectuée par la Banque Mondiale sur les investissements et les dépenses publics, VanDomelen (1988) a constaté que la part des municipalités et des collectivités locales ne représentait que 2 pour cent des investissements sectoriels aux Philippines, 5 pour cent en Tunisie, et 15 pour

cent en Turquie et au Brésil, pays qui ont mis en place des institutions spécialisées pour encourager les investissements au niveau local. La dépendance par rapport au budget central est même plus importante, étant donné qu'une partie des dépenses locales est financée par les subventions et les paiements de transfert du gouvernement.

Cette grande dépendance par rapport au budget central contraste avec le financement des infrastructures urbaines aussi bien dans des pays à système fédéral, comme les Etats-Unis et l'Allemagne, que dans des pays à gouvernement central comme la Grande-Bretagne. Dans ces pays, une grande part de la responsabilité en matière d'investissements et de financement a été décentralisée, au profit des collectivités ou gouvernements locaux.

FINANCEMENT PAR LE GOUVERNEMENT CENTRAL

Le budget central s'est avéré être une source précaire de financement des infrastructures dans les pays du tiers monde. En effet, les budgets publics ont enregistré de grands déficits pendant la majeure partie des dix dernières années. Ces déficits, comme proportion du PIB, ont atteint leur maximum en 1982, nécessitant la réduction des dépenses publiques dans un grand nombre de pays. La crise de la dette internationale est venue accroître la pression sur les budgets gouvernementaux par l'augmentation du coût du service de la dette au moment où les flux de capitaux extérieurs - dont beaucoup étaient traditionnellement affectés au financement des infrastructures - ont diminué. Dans l'ensemble des pays en voie de développement, la part des intérêts dans les budgets gouvernementaux et le PIB a plus que doublé entre 1975 et 1985. Dans beaucoup de cas, les déséquilibres financiers créés par l'endettement ont donné lieu à des réductions draconiennes des dépenses publiques, soit à l'initiative du gouvernement national, soit en raison des conditions imposées par les accords de crédit internationaux.

Les investissements en général, et les infrastructures en particulier, ont été la cible des compressions budgétaires. Une étude des budgets de 25 pays (Hicks, 1988) a démontré que tandis que les dépenses courantes réelles étaient réduites de 7,8 %, les investissements diminuaient de 35,3 %. De même, les investissements et dépenses courantes sur les infrastructures ont enregistré la réduction la plus importante - environ 27 pour cent - et de loin supérieure à celle enregistrée par n'importe quel secteur. (Les dépenses militaires ont été le moins affectées par les restrictions budgétaires.) Les données relatives aux budgets s'accordent avec les résultats déjà enregistrés pour la majorité des pays industrialisés : pendant des périodes de compressions budgétaires, ou d'incertitude quant aux revenus, ce sont les investissements et les budgets d'entretien qui subissent les

compressions les plus drastiques. Très souvent, le gouvernement espère que cette pression budgétaire ne sera que provisoire. Dans ce cas, il est plus facile d'arrêter, puis de reprendre, les dépenses relatives aux investissements que celles des programmes sociaux ou de défense nationale. Par ailleurs, les implications de la suspension des travaux d'entretien ne se font pas sentir immédiatement, et on a naturellement tendance à faire absorber les compressions budgétaires là où les conséquences négatives d'une telle action mettent le plus de temps à se manifester.

Cependant, dans la conjoncture économique actuelle, la réduction des investissements en infrastructures est peu susceptible d'être de nature provisoire. La pression du service de la dette continuera à s'intensifier. Malgré la compression des dépenses dans un grand nombre de pays, les déficits budgétaires restent élevés, limitant ainsi les perspectives d'une croissance des dépenses. La résistance opposée à une augmentation générale des taxes et impôts aussi bien par la population que par les stratèges en développement qui cherchent à encourager l'investissement privé rend peu probable le relâchement des contraintes budgétaires de l'Etat à l'avenir. En effet, dans les 30 pays où elle a étudié les investissements et dépenses publics entre 1982 et 1987, la Banque Mondiale a proposé une réduction supplémentaire de 23 %, en moyenne, des investissements publics, par rapport aux budgets proposés par les gouvernements de ces pays.

Dans ces conditions, il serait imprudent de s'attendre à une croissance des investissements publics en infrastructures de l'ampleur nécessaire pour atteindre les objectifs de la Stratégie Globale pour l'Habitat.

UN SCHEMA DE FINANCEMENT ALTERNATIF

D'où peut-on obtenir les ressources si l'Etat n'est pas en mesure de les fournir ? D'une manière générale, une stratégie de financement des infrastructures nécessite le transfert d'une part de la charge financière aux trois groupes suivants :

Bénéficiaires particuliers

Conformément aux principes du marché, les bénéficiaires directs des investissements en infrastructures doivent en supporter les frais, pourvu que les avantages soient plus importants que les coûts et qu'il n'existe pas d'effets extérieurs considérables. La plupart des redevances supportées par les bénéficiaires n'exigent pas de relation inverse entre la rentabilité et la production des revenus, du fait que toute redevance qui répond aux conditions du marché peut engendrer des fonds d'investissement. Dans le cas d'un projet d'infrastructures type, il y a deux catégories de bénéficiaires : les consommateurs

et les propriétaires fonciers se trouvant dans la zone desservie. Il faut identifier des mécanismes permettant le recouvrement efficace des frais d'investissement de ces deux groupes de personnes.

Collectivités locales

C'est au niveau local que sont tirés dans leur intégralité les avantages "publics" de la plupart des infrastructures liées à l'habitat. Ainsi, du point de vue de la rentabilité, la collectivité locale constitue le niveau approprié pour déterminer les priorités en matière d'investissement et financer les infrastructures. Selon le réseau concerné, la notion de collectivité locale peut s'appliquer à toute la région administrative, ou à une seule association de quartier.

La collectivité locale dispose de ses propres revenus pour financer son budget. La mobilisation de ces revenus apporte un élément de diversification au financement des infrastructures. Cependant, la conviction qu'une réorientation vers le financement local donnera lieu à une augmentation du volume des dépenses affectées aux infrastructures repose principalement sur le fait que, à l'échelon local, le citoyen ainsi que les élus semblent attacher une plus grande importance aux projets d'infrastructures liées à l'habitat que ce n'est le cas au niveau central.

Génération futures d'usagers et de contribuables

Les voiries, les réseaux d'eau potable et d'assainissement, ainsi que d'autres réseaux de services ont une durée de vie raisonnable de 60 à 100 ans, à condition d'être bien entretenus. Ainsi, outre les utilisateurs actuels, les générations futures d'usagers, bénéficieront des investissements faits aujourd'hui.

Si les investissements se poursuivent à un rythme plus ou moins constant par rapport à la population ou au PIB, chaque génération pourra bénéficier, pratiquement dans la même mesure, des équipements mis en place par les générations précédentes. De cette manière, chaque génération léguera à la suivante un parc d'équipements qu'elle aura améliorés comme la génération précédente. Dans cette hypothèse constante, et à l'exception des grands projets, les investissements pourraient être financés par les revenus fiscaux courants. Cependant, si l'Etat se trouve obligé, à un moment déterminé, d'engager des dépenses en vue de combler le manque d'investissements dans le passé, ou pour réaliser un meilleur taux de couverture, la charge financière, sous un régime fondé sur la répartition des coûts, sera beaucoup plus lourde pour la population actuelle que pour les générations passées ou futures. Dans ces conditions, il est à la fois équitable et rentable de répartir une partie des investissements sur plusieurs générations au moyen d'emprunts. L'émission

d'emprunts obligataires permet la mobilisation d'un volume plus important de capital, tout en répartissant les frais d'investissement sur tous les bénéficiaires, y compris les futurs utilisateurs des équipements. Bien entendu, un emprunt peut être déployé abusivement s'il est utilisé également pour transférer les frais d'investissement ordinaires de la génération actuelle sur la génération future.

Dans le chapitre suivant, nous étudierons les véhicules techniques et financiers pouvant être utilisés pour mobiliser efficacement des revenus parmi les groupes de personnes décrites ci-dessus. Nous analyserons, ensuite, le cadre institutionnel dans lequel le principe des revenus a été appliqué d'une manière réussie dans différents pays.

DEUXIEME PARTIE

**LES DIFFERENTES ALTERNATIVES
POUR LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES**

Dans ce chapitre, nous analysons d'une manière plus détaillée les différentes possibilités de financement des infrastructures, en dehors du budget général de l'Etat. Nous nous efforçons d'identifier des mécanismes de financement économiquement viables, et de comprendre le cadre institutionnel et pratique dans lequel ces mécanismes se sont montrés le plus susceptibles de réussir.

I. L'AUTOFINANCEMENT PAR LE BIAIS DES REDEVANCES D'USAGERS

Comme nous l'avons constaté, une tarification bien conçue peut à la fois assurer l'affectation efficace des services et dégager des revenus pour financer les budgets d'investissement. L'augmentation de la redevance d'utilisateur à un niveau économiquement rentable doit constituer la première priorité d'une stratégie de financement des infrastructures.

Quelles potentialités les redevances d'utilisateurs offrent-elles en matière de revenus ? Différentes études suggèrent qu'une partie importante du budget d'investissement en infrastructures liées à l'habitat pourrait être financée par les redevances d'utilisateurs. Dans une étude récente de la potentialité des redevances d'utilisateurs en Afrique sub-saharienne, Anders (1987) estime à 6 milliards de dollars les investissements en infrastructures (eau potable, électricité, télécommunications et voiries) en 1987, tandis que le parc existant d'infrastructures vaut environ 12 fois ce montant, soit quelque 3,6 milliards de dollars. Si, au moyen d'une politique de prix plus agressive, on arrivait à augmenter de 5 pour cent le taux de rentabilité financière de ces équipements, on dégagerait un revenu annuel supplémentaire de 3,6 milliards de dollars, permettant une augmentation d'environ 60 pour cent des investissements annuels en infrastructures, et ce sans tenir compte des emprunts pouvant être mobilisés par ce flux de revenus. Une augmentation de cet ordre des redevances d'utilisateurs augmenterait d'environ un quart le revenu total de l'Etat.

POLITIQUE EN MATIERE DE PRIX

La théorie économique préconise l'application d'un prix (ou d'une redevance d'utilisateur) égal au coût marginal de l'offre. Dans le cas où la capacité des infrastructures existantes est insuffisante pour satisfaire la demande future, le coût marginal de l'offre doit refléter le coût de la capacité additionnelle, ainsi que le coût marginal d'exploitation.

La meilleure méthode pour incorporer dans la tarification les frais d'extension du réseau de services a fait l'objet d'un grand débat parmi les économistes. Néanmoins, le Coût

Différentiel Moyen (CDM) est une méthode qui a l'avantage d'être simple et de rendre compte de l'essentiel de l'analyse économique. Le CDM identifie tout simplement les investissements nécessaires pour étendre la capacité d'un réseau pendant une période déterminée avant de les convertir, ensuite, en "unités de production." C'est-à-dire que la méthode CDM aligne la redevance sur le coût d'investissement moyen - actualisé - nécessaire pour étendre la production augmenté du coût marginal d'exploitation.

Si la tarification est calculée correctement, et si les redevances dues sont réellement perçues, la méthode CDM crée suffisamment de revenus pour couvrir les investissements futurs prévus. En outre, si le coût d'investissement différentiel a tendance à augmenter - ce qui est généralement le cas - la méthode CDM créera suffisamment de revenus pour couvrir les coûts financiers d'acquisition et dégager un surplus financier. Autrement dit, les réseaux d'infrastructures pour lesquels la méthode CDM est appropriée, doivent pouvoir couvrir leurs frais d'exploitation et d'entretien, le coût du service de la dette, et les frais d'amortissement, tout en réalisant un taux de rendement correct et un surplus financier. Ce dernier peut soit être mis à la disposition du budget général de l'Etat, soit être utilisé pour subventionner les usagers à revenu modeste. Il existe quelques exemples de pays en voie de développement où les réseaux d'électricité ou d'eau potable ont été exploités de cette manière : les responsables du réseau d'eau potable de la ville de Nairobi ont, dans le passé, appliqué une tarification plus ou moins égale au CDM. La municipalité de Nairobi a "emprunté" le surplus financier ainsi dégagé au profit de son budget général (Buhl et Linn, sous presse).

Ce modèle de financement à partir des redevances d'utilisateur peut, bien entendu, s'écrouler au niveau de l'application. Si les revenus sont irréguliers, même le système de tarification le mieux conçu n'arrivera pas à couvrir le budget d'investissement. Par ailleurs, une tarification efficace au présent ne constitue en aucune manière une garantie contre l'inefficacité des investissements du passé. En effet, une tarification efficace, fondée sur les coûts différentiels futurs peut entraîner des pertes financières pour un réseau qui doit endosser les conséquences des décisions antérieures en matière d'investissements, notamment si le réseau a été surdimensionné en raison des erreurs de calcul dans le passé, ou si on a utilisé des matériaux excessivement coûteux.

Dans le cas de nombreux réseaux, il est important de faire la distinction entre les investissements nécessaires pour effectuer des branchements domestiques supplémentaires (au moyen de fils ou de conduites reliés aux maisons) et les investissements nécessaires à l'agrandissement du réseau dans son ensemble (au moyen de l'extension des installations de génération, de traitement ou de production, et de conduites ou

lignes de distribution). Ces derniers coûts sont, effectivement, des investissements différentiels à faire supporter par tous les utilisateurs du réseau, et ils doivent être incorporés dans la structure des frais de construction. Les avantages des branchements individuels ou collectifs reviennent, dans leur intégralité, à l'utilisateur individuel, et il est donc plus efficace de les faire ressortir dans une catégorie à part comme frais de branchement à la charge de l'utilisateur. Lorsque un quartier tout entier est connecté à un nouveau réseau, le coût de l'amenée de la conduite ou de la ligne de distribution peut être affecté aux nouveaux usagers par le biais des frais de branchement. (Il est à signaler que si le branchement individuel au réseau de distribution local est volontaire, il faut faire la distinction entre le prix d'installation du réseau dans le quartier, et le prix du branchement individuel. Le premier doit être une redevance obligatoire, payable par l'ensemble des habitants du quartier, alors que le deuxième ne doit couvrir que le coût différentiel du branchement d'une maison précise au réseau local, et payable seulement par ceux qui optent pour le branchement.)

Afin de pouvoir appliquer avec succès les redevances d'utilisateur, il faut disposer d'un moyen efficace pour mesurer la consommation individuelle. Evidemment, le compteur d'eau ou d'électricité remplit cette fonction, mais il doit être durable, facile à relever et difficile à falsifier. La consommation peut être mesurée par d'autres moyens dans les cas où il n'existe pas de compteur et où il n'est pas possible de procéder à la mesure directe de la consommation. Dans le cas de la distribution de l'eau potable, la consommation domestique peut être déterminée de manière approximative en fonction du diamètre du tuyau de branchement. Dans le secteur des transports, une surtaxe sur le carburant automobile - bien qu'ayant le libellé de taxe - sert de redevance approximative en paiement de l'utilisation du système routier public.

EAU POTABLE

Il est plus utile d'étudier les questions soulevées par les redevances d'utilisateur dans le cadre d'un réseau précis. Nous avons pris les réseaux d'eau potable et routier comme exemples pour illustrer les différents types de services qui se prêtent à l'application d'une redevance d'utilisateur.

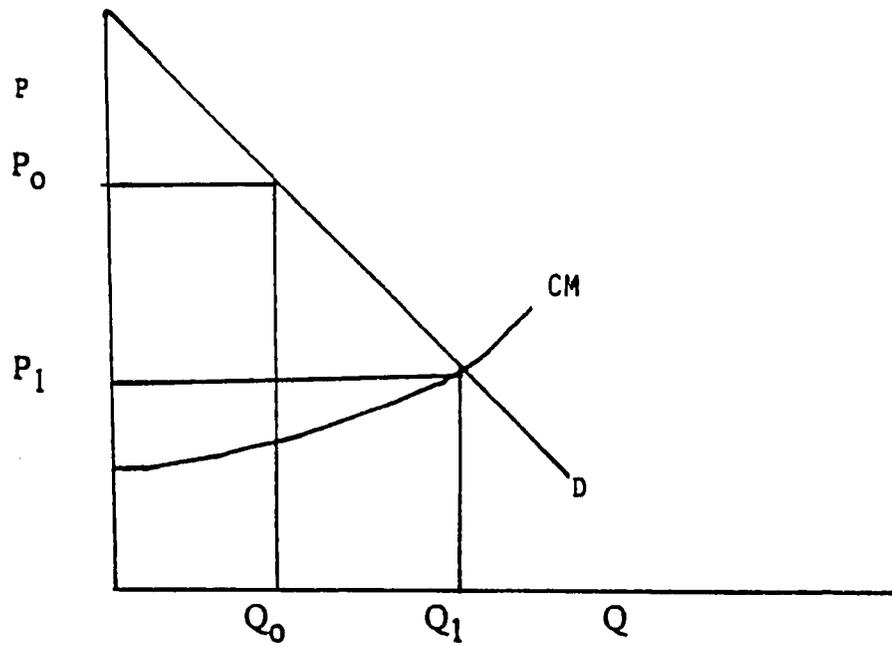
Le branchement des nouveaux habitants de la ville au réseau d'eau potable et l'extension du taux de couverture de ce réseau parmi la population urbaine - en majeure partie des pauvres - figurent parmi les grandes priorités les plus pressantes du secteur de l'habitat.

Supposons que la Figure 1 représente la demande en eau potable d'un ménage typique dans un quartier qui n'est pas

desservi par le réseau public d'eau potable. La courbe CM indique le coût marginal du réseau (compte tenu du coût différentiel moyen de l'extension du réseau). Le prix P_1 représente le prix de l'eau fournie par le réseau public et facturée au coût marginal. La ligne P_0 représente le prix de vente de l'eau vendue au consommateur dans le même quartier à partir d'un camion-citerne. Les études ont démontré que, dans le cas où un quartier dépend totalement des camions-citernes,

Figure 1

Demande pour l'Eau Potable et Redevances d'Usager



le prix de l'eau est de 3 à 25 fois plus élevé que la redevance publique en vigueur dans les grandes grandes villes, et probablement de 2 à 10 fois le coût marginal intégral de distribution à partir du réseau public. Il faut signaler qu'en raison du prix de vente plus élevé à partir du camion-citerne, le ménage consomme un volume d'eau considérablement moins important (Q_2) que s'il était desservi par le réseau public (Q_1).

Pour savoir s'il est de l'intérêt du ménage de payer le branchement au réseau d'eau potable public ou non, il suffit de faire une simple opération d'analyse des coûts et des rendements. La partie ombrée du diagramme représente la valeur que représente pour le ménage (ou le surplus du consommateur) l'accès au réseau public, étant donné que l'organisme chargé de l'exploitation de ce dernier applique un prix équivalent au coût marginal, et que le ménage s'approvisionne actuellement en eau auprès d'un vendeur privé. Il est à remarquer que si le prix de l'eau est subventionné par l'exploitant public, sous forme d'une redevance inférieure au coût marginal, le ménage sera disposé à payer même plus cher le branchement au réseau public du fait qu'il accède ainsi à un approvisionnement à un prix bonifié.

Dans le cas où le coût intégral du branchement domestique est inférieur au montant que représente la partie ombrée du diagramme, le ménage trouvera plus rentable de payer les frais de branchement. En revanche, si le coût du branchement est supérieur au montant que représente cette zone ombrée, le ménage ferait mieux de continuer à s'approvisionner auprès d'un vendeur privé à un prix unitaire plus élevé, en évitant ainsi le prix forfaitaire de branchement. L'affectation optimale de l'eau de réseau est réalisée tant que la redevance est établie au coût marginal, et que les frais de branchement sont fixés à leur coût réel.

Ceci illustre comment on peut mettre en application une politique de branchements domestiques au réseau d'eau potable au moyen des frais de branchement et des décisions collectives. Si la compagnie de distribution des eaux applique un tarif de branchement lui permettant de récupérer la totalité de ses frais, elle peut étendre la couverture du réseau sans devoir recourir à des fonds extérieurs. La plupart des actions d'extension du réseau d'eau potable concernent la couverture des nouveaux quartiers et cités. Par conséquent, la décision concernant le paiement ou le non-paiement des branchements doit être une décision collective de chaque quartier à desservir. Le vote de tous les résidents du quartier constitue la meilleure façon de faire ce choix. Il faut présenter aux résidents un éventail complet de choix d'infrastructures et de frais d'installation. Les habitants du quartier, si on leur en laisse le choix, pourraient préférer l'installation d'une fontaine publique, compte tenu des frais de consommation plus modiques.

Un programme de branchements auto-financés au réseau d'eau potable, du genre décrit ci-dessus, a été récemment lancé par la ville de Tegucigalpa, au Honduras. Les agents municipaux chargés de la planification communautaire se rendent, tout d'abord, chez les ménages d'un quartier qui n'est pas relié au réseau d'eau potable. Ils les informent de la possibilité du branchement à ce réseau, des frais à payer, ainsi que des avantages du branchement, à savoir une eau de qualité plus sûre et des frais de consommation considérablement réduits. Dans une deuxième étape, l'association de quartier (patronato) organise un vote pour permettre à chaque ménage d'exprimer son désir de participer ou non au programme de branchements. Dans le cas d'un choix positif, une caisse d'avances est créée, avec l'aide du bailleur de fonds, afin de prêter au ménage une portion de l'investissement initial nécessaire au branchement, avec un calendrier d'amortissement échelonné sur trois ans. Aussi bien la patronato que le bénéficiaire individuel donnent une garantie de remboursement. Grâce au programme, la couverture du réseau d'eau est en train de s'étendre rapidement dans des quartiers pauvres, où une forte demande de participation a été enregistrée. Malheureusement, cependant, le nombre accru de branchements a contribué à une pénurie d'eau sur le réseau. Par conséquent, le programme a dû accuser un ralentissement en attendant la mise en production des nouvelles sources d'approvisionnement en eau qui sont actuellement en cours de développement.

Perceptions et subventions

Le financement des investissements au moyen des redevances d'usager nécessite une politique vigoureuse de perception. En principe, il est facile d'obliger l'utilisateur d'un service tel que l'eau ou l'électricité de payer sa consommation, parce que la compagnie peut couper l'alimentation en cas de non-paiement. Dans le cas où les autorités tiennent bon pour le recouvrement de la redevance, les frais de perception deviennent importants. La Régie nationale des eaux du Panama, par exemple, fait fonction d'agent de recouvrement d'autres taxes et droits locaux, étant donné que la coupure de l'eau constitue la menace la plus crédible que possède le secteur public. A Bogota, vers le milieu des années 70, il a été constaté que les arriérés sur la consommation d'eau représentaient moins du dixième des arriérés sur les frais d'installation des réseaux d'assainissement. Ces derniers avaient été imposés par un organisme non habilité à procéder à la coupure de l'eau (Linn, 1976).

Néanmoins, en matière de recouvrement des factures d'eau, l'expérience est peu concluante pour grand nombre de réseaux. On avance, parfois, l'excuse que la tarification est trop sévère pour le ménage au revenu modeste, et on déconseille donc de procéder à une perception vigoureuse des impayés. Cependant, il faut isoler la question des subventions destinées aux ménages à revenus modestes de celle de la perception des droits. Toute

politique de subventionnement doit être incorporée explicitement dans la tarification, plutôt que d'être introduite de fait dans le recouvrement sélectif des redevances.

Il existe plusieurs méthodes d'ajustement des redevances d'utilisateurs pour tenir compte des capacités financières de ces derniers. L'une des méthodes appliquées le plus couramment dans les réseaux d'eau est celle du tarif minimal, c'est-à-dire un tarif inférieur au coût de revient et qui est appliqué pour un niveau de consommation minimal, considéré comme étant le minimum nécessaire à la santé ; ce tarif augmente avec le volume de consommation. Parfois, une autre distinction est faite au niveau des droits de consommation, en fonction de la consommation considérée comme "de luxe" : dans la ville de Bombay, un tarif spécial est appliqué aux maisons équipées d'une piscine. Dans le cas des réseaux où le prix par unité augmente avec le volume de consommation, il est très fréquent de trouver un régime de subventions réciproques. Autrement dit, l'excédent que paient certains consommateurs par rapport au CMD est compensé par le tarif inférieur payé par d'autres consommateurs.

Les deux questions les plus importantes relatives à la tarification appliquée aux pauvres concernent les frais de branchement et la tarification de l'eau distribuée à partir d'une fontaine publique. Les frais de branchement établis pour récupérer l'intégralité des coûts d'extension d'un réseau, y compris les frais d'extension des conduites d'alimentation et des installations de pompage, peuvent s'avérer très élevés par rapport au budget du ménage à revenu modeste ou au coût du lotissement fini. A titre d'exemple, le coût total de l'extension du réseau d'eau potable vers des lotissements viabilisés en dehors de Montego Bay en Jamaïque, représente environ 40 pour cent du coût total d'un terrain équipé, y compris le prix du terrain et des autres infrastructures. Si un gouvernement veut cibler son intervention en matière d'infrastructures dans le sens de l'efficacité, il peut, allouer - sur le budget de l'Etat - une somme fixe par ménage pour couvrir le coût des réseaux primaires dans le cadre des projets de trames assainies ou d'autres projets d'habitat destinés aux pauvres.

L'application d'une tarification réduite à la consommation à partir d'une fontaine publique constitue un autre moyen efficace pour cibler les couches à faibles revenus. En général, une telle intervention ne nécessite pas de subvention spéciale, il suffit, soit de tenir compte dans la tarification du coût marginal réduit de ce type d'alimentation en eau, soit d'appliquer le prix minimal à la consommation. Dans certains pays, la tarification appliquée aux fontaines publiques est contraire au principe évoqué ci-dessus, en ce sens qu'une tarification croissante place l'utilisation d'une fontaine publique dans la tranche de prix la plus élevée, étant donné que la consommation mesurée correspond au débit global de la fontaine, alors que la consommation très

réduite du ménage devrait placer chaque famille dans la tranche de prix la moins élevée.

Des tarifs différentiels pour limiter les investissements

Parmi les buts de la tarification d'un service figure la limitation du volume de consommation que l'utilisateur est disposé à payer, compte tenu du coût, limitant, ainsi, la nécessité de faire des investissements en vue d'étendre la capacité du réseau.

La tarification reflétant les différences au niveau du coût d'approvisionnement des différentes régions géographiques offre, probablement, les meilleures possibilités pour l'application des tarifs différentiels dans le domaine de la distribution des eaux. A présent, dans beaucoup de régions de grandes métropoles - comme celles de Lima, Bangkok, ou Mexico City - il est nécessaire de transporter l'alimentation additionnelle en eau sur des distances de plus en plus importantes. Si nous prenons le cas de Bangkok, cette alimentation additionnelle entraîne des coûts externes de plus en plus importants compte tenu de l'épuisement de la nappe aquifère et de l'affaissement du terrain. Il est important, donc, de signaler ces conditions spécifiques du marché en tenant compte, au niveau de la tarification, de ces différences de coût. L'Office du Développement Métropolitain de la ville de Bangkok et le Gouvernement de la Thaïlande, par exemple, ont annoncé que la région de Bangkok devait se prendre financièrement en charge. L'application de cette politique nécessite, entre autres, une augmentation de la redevance d'eau, qui reflète le coût élevé de l'exploitation des ressources hydrauliques. Un nombre surprenant de pays (comme la Malaysia, la Côte d'Ivoire, la Tunisie) ont établi une redevance d'eau uniforme pour toutes les zones urbaines du pays, éliminant ainsi la possibilité de récupérer les coûts différentiels.

Il existe même, à l'échelle des métropoles, une possibilité plus intéressante pour l'application de frais de branchement différentiels. Le coût intégral d'un branchement domestique peut varier d'un endroit à l'autre, en fonction de la distance que doit parcourir la conduite principale et du taux d'occupation de la cité concernée. Des études effectuées à Cali, en Colombie, ont fait état de différences de prix variant de 20 à 1 sur le plan du coût total du branchement domestique, alors que des études effectuées à Santa Cruz, en Bolivie, ont fait état d'un écart de 30 à 1 dans le coût total de l'extension du réseau d'eau vers un certain nombre de cités. Il est d'une importance primordiale que la politique tarifaire reflète ces différences, si la tarification doit remplir sa fonction consistant à canaliser le développement de manière rentable.

UTILISATION DE LA VOIRIE

L'utilisation de la voirie nous donne l'exemple d'un marché de redevances d'usagers tout à fait différent. Tout d'abord, plusieurs des coûts les plus importants en matière d'utilisation des voiries sont des coûts externes, comme l'encombrement et l'usure des routes occasionnés par les camions et portés à la charge de l'ensemble des utilisateurs du réseau routier, etc... Bien que ces coûts soient reflétés dans les investissements rendus nécessaires par l'usure des routes, ce sont des personnes autres que les utilisateurs qui les supportent en premier lieu. Deuxièmement, bien qu'il soit possible, en principe, de récupérer certains frais au moyen de l'application d'une tarification directe aux usagers du réseau routier, il est généralement impossible d'en faire payer directement l'utilisation, sauf dans le cas de longs trajets sur des routes à péage ou des ponts. Or, Singapour est le seul pays en voie de développement à avoir mis en application un système de frais d'encombrement routier. Ces frais sont prélevés à des taux différentiels sur tous les véhicules à différents points d'accès de la ville. La plupart des frais d'usagers dans ce secteur sont imposés indirectement sous forme de taxes sur le carburant et de vignette automobile, qui varient selon la catégorie du véhicule.

Newbery (1988) a démontré que, dans un pays en voie de développement, ces droits indirects constituent un substitut plus ou moins efficace à la tarification directe de l'accès au réseau routier. La taxe sur les carburants constitue une espèce de mandat pour l'utilisation du réseau routier et fait fonction de droit d'encombrement. Il peut être démontré que, dans certaines conditions (la rentabilité constante de l'extension du réseau routier, l'ajustement optimal de ce dernier par rapport aux flux de la circulation), le régime optimal de droits d'encombrement fournit exactement les revenus nécessaires au financement optimal des investissements routiers (Mohring, 1974). Si, comme c'est généralement le cas en zone urbaine, l'extension du réseau routier entraîne des coûts croissants, le régime optimal de droits d'encombrement, tout comme celui des redevances d'eau, crée plus de revenus qu'il n'est nécessaire pour couvrir les investissements routiers, laissant ainsi un surplus pour le budget général de l'Etat. Cette constatation implique également que le planificateur fiscal puisse inverser sa procédure de travail, en commençant par le calcul du meilleur investissement routier, avant de calculer, ensuite, le coût différentiel moyen et la taxe sur le carburant qu'il faudra appliquer pour récupérer le coût différentiel de l'extension du réseau routier.

Alors que la taxe sur le carburant peut servir à payer les nouveaux investissements routiers, une vignette progressive, ou une taxe progressive en fonction des dimensions des pneus peuvent être appliquées pour couvrir le budget des réparations routières. Les dégâts qu'un véhicule occasionne à la route augmentent de

façon exponentielle en fonction du poids de ses essieux. Ainsi, pour lier les droits d'utilisation routière au degré d'usure infligé à la chaussée, il faudrait appliquer une échelle progressive de droits de vignette, avec une hausse considérable d'une catégorie à une autre, de sorte que les poids lourds paient les droits les plus élevés. Le régime optimal de droits d'usager fournit exactement le niveau de revenus nécessaire pour couvrir les frais de réparations au moment optimal (c'est-à-dire que les réparations seront programmées de manière à remettre la chaussée en état au moment approprié). Là encore, sur le plan pratique, on peut déterminer le meilleur programme de réparations avant de déterminer le montant des droits nécessaires pour le financer.

Lorsque le raisonnement présenté ci-dessus a été appliqué au cas de la Tunisie, plusieurs possibilités de barèmes de taxes et de droits ont été déterminées. Chacun de ces barèmes répondait aux conditions optimales et était capable de financer le budget routier national. L'une de ces alternatives consiste en une taxe sur les carburants équivalente à 0,06 \$US/litre de carburant, une taxe de 10 pour cent sur les pièces détachées automobiles, et un droit de vignette progressif pour les camions, équivalent à 20 pour cent du prix d'achat d'un camion léger (Newbery, 1988).

LES ENJEUX INSTITUTIONNELS DE L'AUTO-FINANCEMENT AU MOYEN DES REDEVANCES D'USAGERS

La garantie que les tarifs puissent être fixés au niveau optimal et ajustés pour tenir compte de l'inflation, et que les revenus ainsi dégagés soient canalisés vers les investissements dans le secteur, constitue la clé du fonctionnement efficace d'un régime de redevances d'usagers. Si les revenus sont versés purement et simplement dans le budget général de l'Etat, et ne sont utilisés que pour couvrir ses frais courants, le lien qui constitue la justification économique de la structure tarifaire est rompu.

L'institution chargée de l'établissement des tarifs et de la gestion des revenus est, par conséquent, d'une importance primordiale. Les établissements indépendants, comme les compagnies - publiques ou privées - de distribution des eaux, d'assainissement et d'électricité réalisent le meilleur score en matière d'auto-suffisance financière. Ces établissements disposent de la souplesse nécessaire pour ajuster les redevances d'usager en fonction des changements au niveau des coûts, et ils sont habilités à conserver leurs revenus pour financer leurs investissements. A titre d'exemple, les compagnies de distribution des eaux ayant le meilleur rendement financier et le meilleur score sur le plan de l'auto-financement des investissements sont généralement des établissements autonomes, au niveau aussi bien local que national. C'est le cas des réseaux d'eau potable à Séoul (Corée), à Bogota (Colombie), à

Bombay (Inde) depuis 1973, et des réseaux nationaux en Tunisie et en Côte d'Ivoire (avec les meilleurs taux de récupération des coûts en Afrique). En revanche, les réseaux qui sont assujettis au contrôle des pouvoirs publics, et à l'intervention de ces derniers dans la fixation des tarifs, ont tendance à être encombrés par des structures tarifaires insuffisantes et par l'incapacité de financer leurs propres investissements. C'est le cas, entre autres, du réseau d'eau à Bombay avant 1973, à Lagos au Nigéria (où la redevance d'eau est fixée par la municipalité), et à Tegucigalpa au Honduras. En Bolivie, les réseaux locaux de distribution de l'eau - qui sont établis sous forme de coopératives et qui ne doivent pas soumettre leurs tarifs au Ministère de l'Habitat - ont un score en matière de récupération des coûts de loin meilleur à celui des établissements publics, dont les tarifs doivent être approuvés par ce Ministère.

Bien entendu, l'auto-suffisance financière ne doit pas être le seul objectif ni des établissements dans le secteur de l'eau, ni de ceux qui exploitent d'autres réseaux. Il a été constaté, dans certains cas, que les établissements autonomes d'exploitation des eaux sont peu disposés à mener une action vigoureuse en vue de desservir les catégories sociales à revenus modestes - soit par des branchements domestiques, soit par des fontaines publiques - en raison des problèmes rencontrés au niveau du recouvrement. A titre d'exemple, lorsque la Commission Nationale des Eaux de Jamaïque est devenu un établissement semi-autonome, il a cessé d'installer les fontaines publiques parce qu'il n'arrivait pas à recouvrer les droits. Linn (1975) a fait état d'une réticence de la part de l'organisme municipal chargé de l'exploitation des réseaux à Cartagena (Colombie) à appliquer un programme rigoureux d'investissements dans des quartiers populaires en raison de la contrainte d'auto-financement qui lui était imposée.

L'équilibre recherché entre les objectifs de l'auto-suffisance financière et de la prestation de services au public est mieux réalisé sous la forme d'une convention explicite entre le gouvernement et un exploitant (public ou privé) détenteur du monopole. Cette convention doit prévoir expressément un système de tarification capable de financer le programme d'investissements et de permettre des ajustements périodiques et systématiques pour compenser l'inflation. La convention doit également préciser les responsabilités de l'établissement prestataire. Aux Etats-Unis et dans beaucoup de pays d'Europe, les entreprises de services publics ont une obligation, en vertu de leur statut, de fournisseur universel - c'est-à-dire qu'elles doivent fournir l'eau ou l'électricité, dans sa zone d'opération, à tout ménage ou société qui le désire. Il n'est pas possible pour une entreprise de service public du tiers monde d'appliquer des normes de service aussi rigoureuses dans un proche avenir. Au moins, faut-il déterminer des normes spécifiques en matière de taux de couverture. Les politiques en matière d'installation de

fontaines publiques, de branchements domestiques dans des quartiers populaires, et de subventionnement du consommateur pauvre doivent également être déterminées de manière explicite.

REGIDESO, la régie nationale des eaux et de l'assainissement du Zaïre, représente un exemple réussi d'une telle formule. En effet, la REGIDESO a récemment conclu un "Contrat-Programme" avec le gouvernement, qui prévoit des obligations réciproques en matière de tarification et d'investissements. Pour sa part, le gouvernement a accepté d'autoriser une augmentation progressive, de l'ordre de 3 pour cent par an, du tarif réel moyen, avec ajustement systématique chaque trimestre du tarif nominal pour compenser l'inflation. Cet arrangement permet à la REGIDESO de réaliser un bénéfice d'au moins 7 pour cent sur les équipements revalorisés. Le gouvernement s'est également engagé à réduire les arriérés sur les factures d'eau de la fonction publique (qui constitue une contrainte majeure dans beaucoup de pays en voie de développement). Ces arriérés vont être réduits de 27,8 mois à 3,5 mois de facturation avant la fin de 1988. De sa part, la REGIDESO s'engage à exécuter un programme précis d'investissements sur cinq ans, pour augmenter le taux de couverture du réseau d'eau en milieu urbain de 62 pour cent à 70 pour cent avant 1990, et augmenter la capacité du réseau ainsi que le nombre de compteurs installés. Enfin, la REGIDESO s'engage à financer au moins 40 pour cent de ces investissements à partir de ses revenus internes.

Bien qu'il reste à voir si toutes ces engagements seront remplis, il faut dire que la REGIDESO a enregistré d'excellents progrès au niveau de la réforme administrative. Ce type de convention explicite relative à la tarification et aux investissements est très prometteur comme moyen de dégager des fonds d'investissement, tout en appliquant des tarifs rentables.

II. MOBILISATION DE LA PLUS-VALUE FONCIERE POUR LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

Parmi les aspects les plus frappants de la croissance urbaine dans les pays en voie de développement figure l'augmentation rapide de la valeur des terrains urbains. Il existe une demande croissante en terrains urbains du fait des nouveaux migrants vers la ville, de l'accroissement naturel de la population, de l'expansion des secteurs industriel et commercial, et des investisseurs (ou spéculateurs) qui cherchent à placer leurs fonds dans des biens immeubles ayant pu résister à l'inflation. Face à cette demande très importante, nous trouvons une offre limitée de terrains à aménager. Dans les régions de certaines métropoles, il existe des contraintes physiques à l'expansion de la ville. Cependant, la contrainte majeure dans la plupart des villes n'est pas la pénurie globale de terrains, mais plutôt la pénurie de terrains viabilisés, c'est-à-dire de terrains ayant accès aux infrastructures de base.

Dans ces conditions, tous les prix fonciers dans les environs de la ville augmentent à la longue. Mais, en même temps, de grandes différences de prix se développent entre les terrains viabilisés et les terrains qui ne sont équipés d'aucune infrastructure. Les propriétaires de terrains non viabilisés se trouvent soit dans la situation de ne pas pouvoir - dans la majorité des cas - aménager leurs terrains pour une utilisation dans le cadre du secteur formel, soit de devoir supporter le coût de l'installation d'infrastructures propres au lieu de réseaux publics.

L'augmentation du prix des terrains urbains est si frappante que la propriété d'un terrain urbain est devenu l'un des principaux moyens de création de richesses dans la plupart des pays en voie de développement. Le Tableau 2 présente quelques augmentations de prix dont les sources sont crédibles. Ces augmentations de prix moyennes, qui couvrent des périodes relativement longues, sont exprimées en prix constants, après actualisation compte tenu de l'inflation. Les changements de prix les plus récents semblent avoir dépassé la moyenne à long terme. A titre d'exemple, au début des années 80 les prix fonciers ont augmenté de plus de 24 pour cent par an à prix constants à Bangkok.

Les grandes différences entre les prix des terrains viabilisés et des terrains non viabilisés sont illustrées par le cas de la ville de Santa Cruz en Bolivie, qui depuis 15 ans connaît l'un des taux de croissance urbaine les plus élevés de l'Amérique du Sud (avec un taux d'accroissement démographique annuel d'environ 10,2 pour cent). Dans cette ville, un terrain équipé de l'eau courante, de la voirie, de la protection contre les inondations et de l'assainissement rudimentaire se vend à

quelque 10 à 15 fois le prix d'un terrain d'une situation comparable mais sans accès à ces infrastructures (Peterson, 1987). Des études détaillées des prix fonciers à Cali en Colombie et à Bangkok ont également fait état d'importantes différences de prix.

Dans les zones urbaines où la couverture des réseaux d'infrastructures est insuffisante, les investissements en infrastructures constituent la principale dynamique du marché foncier. Dans ces conditions, l'énorme différence entre les prix dans les zones viabilisées et celles qui ne le sont pas ne tiennent pas compte des coûts de la viabilisation, mais plutôt de la valeur de rareté liée aux services publics. Si le secteur public accélérât son programme d'investissements en infrastructures, il arriverait à recouvrer auprès des propriétaires fonciers la totalité des coûts de viabilisation, tout en laissant à ces propriétaires la possibilité de faire des bénéfices sous forme d'un prix foncier plus élevé. Autrement dit, les prix du marché indiquent clairement l'efficacité économique de l'extension de la couverture des réseaux d'infrastructures, étant donné que la disposition du marché à payer dépasse le coût de l'installation des infrastructures, comme le démontrent les différences de prix mentionnées ci-dessus. L'extension des infrastructures contribue également à la réduction des prix fonciers d'une manière générale à travers la zone urbaine du fait de l'augmentation de l'offre en terrains à aménager.

Dans les zones urbaines caractérisées par une forte demande et une couverture insuffisante au niveau des infrastructures, il devrait être possible de développer une politique d'extension auto-financée des infrastructures, les propriétaires fonciers dans la zone concernée supportent les frais d'extension. Cette politique comporte plusieurs avantages :

- . elle ne crée aucune charge nette pour le secteur public ;
- . les propriétaires fonciers dans les nouvelles zones viabilisées bénéficient d'une plus-value ;
- . les demandeurs de logements ou de terrains à aménager dans la zone concernée bénéficient de prix fonciers moins élevés.

Il faut signaler que toute politique visant le recouvrement des frais d'investissement au moyen de la valeur foncière doit être compatible avec la politique en matière de tarification des services. Une éventuelle politique globale de recouvrement des coûts doit comprendre les éléments suivants :

Tableau 2

Augmentation des prix fonciers dans des villes sélectionnées

Ville	Période	Augmentation annuelle moyenne, prix constants
Séoul, République de Corée	1963-74	20,2 %
Nouveau Delhi, Inde	1957-77	16,9
Bangkok, Thaïlande	1981-87	24,2
Caracas, Vénézuela	1973-77	16,0
Kingston, Jamaïque	1978-87	15,1
Manila, Philippines	1973-77	7,2

Source : Dowall (1989) ; Doebele (1988).

- . le recouvrement, auprès de tous les consommateurs, du coût de l'augmentation de la source d'approvisionnement ou de la capacité de production d'énergie électrique au moyen des droits de consommation ;
- . le recouvrement du coût des branchements domestiques au moyen de droits de branchement ;
- . le recouvrement du coût du réseau primaire ou des routes principales nécessaires pour créer des cités nouvelles.

Dans le cas d'une tarification selon laquelle l'utilisateur paie la totalité du coût différentiel de l'amenée des services, la plus-value foncière résultant du branchement au réseau urbain ainsi que le volume des revenus perçus par le biais des taxes locales seront moins importants. Dans le cas extrême de la voirie locale, on n'applique généralement pas de droit d'usage local, alors que ce sont les utilisateurs et les habitants locaux qui en sont les premiers bénéficiaires. Dans ce cas, il importe de récupérer la totalité des coûts auprès des propriétaires fonciers. Dans d'autres cas, en revanche, les coûts peuvent être partagés entre les propriétaires fonciers et les bénéficiaires des services.

Par ailleurs, dans le cas du branchement de propriétaires-occupants à un réseau de services, le recouvrement des coûts est réalisé à la fois par le paiement de la plus-value foncière et par la perception d'un droit d'équipement. En effet, le propriétaire foncier récupère, auprès des différents propriétaires individuels, et au pro rata, le coût de l'amenée des réseaux jusqu'au quartier. En outre, ce même propriétaire foncier récupère les coûts d'installation des réseaux, qu'il affecte aux différents bénéficiaires en fonction de la plus-value foncière. Dans la pratique, les deux systèmes donneront probablement lieu au paiement de montants similaires. En effet, la distinction entre les droits de branchement et les droits perçus sous la forme de la plus-value foncière ne prend de l'importance que lorsqu'il s'agit de terrains d'une très grande superficie, de zones industrielles ou commerciales, ou d'un équipement (ex. une route) dont profite une population dépassant le voisinage immédiat. Il peut également y avoir une différence significative dans l'incidence des droits d'usagers et des prix fonciers si une portion importante de la population locale loue auprès d'un propriétaire foncier, que ce soit formellement ou informellement.

La suggestion que les propriétaires fonciers cèdent au public soit une partie, soit la totalité de la plus-value réalisée en raison des investissements publics est séduisante pour des considérations de répartition équitable et de rentabilité. Lors de la Conférence sur l'Habitat à Vancouver en 1976, les pays participants ont approuvé une résolution demandant

que les organismes publics récupèrent dans sa totalité la plus-value foncière issue des investissements publics. Cette proposition est beaucoup plus radicale que celle consistant à ce que les organismes publics récupèrent les seuls frais d'investissement auprès des propriétaires fonciers bénéficiaires. Toutefois, la plupart des pays ont tardé à mettre en application le recouvrement de la plus-value foncière.

IMPOT SUR LES PLUS-VALUES

L'impôt sur les plus-values est perçu auprès des propriétaires fonciers dans le but précis de financer la mise en place des infrastructures. Cet impôt, qui est généralement destiné à couvrir le coût des investissements publics, a pour assiette la plus-value foncière (ou profit) dont le propriétaire foncier bénéficierait grâce à ces investissements. On peut supposer que, dans tout projet d'investissement qui est soumis soit à une analyse des coûts et des rendements, soit au vote des éventuels bénéficiaires, les gains prévus sont supérieurs aux coûts, laissant au propriétaire foncier un bénéfice net, même après le paiement de l'impôt sur les plus-values.

L'impôt sur les plus-values, qui est connu depuis l'époque des Romains, est appliqué assez couramment dans les pays industrialisés. Dans les pays en voie de développement, cet impôt est utilisé le plus fréquemment en Amérique Latine, et plus particulièrement en Colombie (où il est connu sous le nom de valorizacion) et au Panama. Au sommet de sa gloire, cet impôt a financé 16 pour cent de l'ensemble des dépenses publiques locales à Bogota. Malgré la diminution de la part de cet impôt dans le financement des dépenses publiques au cours des dernières années, il continue à représenter un outil important pour le financement des infrastructures.

La "valorisation", telle qu'elle est appliquée à Bogota (Doebele, Grimes, Linn, 1979), est administrée par l'Institut du Développement Urbain, qui est un établissement semi-autonome. L'Office Régional des Eaux et de l'Assainissement et le Ministère des Travaux Publics sont également habilités à exécuter des projets de valorisation dans la ville. Les axes routiers et les collecteurs principaux d'eaux usées sont installés conformément au Plan Directeur de la capitale, suite à une analyse des coûts et des bénéfices pour la localité. Les travaux de construction de chaussées sont lancés par le conseil des résidents locaux.

Pour chaque projet, on définit une zone d'influence à l'intérieur de laquelle la valeur foncière sera affectée. On fait la projection, par la suite, des tendances en matière de plus-value foncière résultant du projet. L'impact d'un projet sur la valeur foncière varie, presque systématiquement, en fonction de l'éloignement par rapport à l'équipement. Il peut également

varier en fonction d'autres facteurs, comme (dans le cas d'un axe routier) la partie de la ville traversée, la mesure dans laquelle le terrain se prête à une vocation résidentielle ou commerciale, ou la superficie et la configuration du lotissement. Sur la base de ces calculs, on détermine l'appréciation prévue de la valeur de chaque terrain se trouvant dans la zone d'influence. La prévision des plus-values est une opération formelle nette, bien définie, nécessitant une analyse et une étude approfondies ainsi que l'approbation officielle. En plus d'une meilleure précision au niveau de l'estimation des plus-values, cette opération a pour objet de redonner l'assurance du respect des normes professionnelles. Une fois le processus achevé, le coût des investissements est réparti entre tous les propriétaires, proportionnellement aux bénéfices prévisionnels qu'ils tireront de l'augmentation des prix fonciers.

Le recouvrement des coûts par le biais de l'impôt sur les plus-values se prête le mieux aux travaux pour lesquels il est possible d'identifier les effets externes. Etant donné que ces équipements apportent des avantages clairement définis, au-delà de la zone immédiatement concernée, les seuls droits d'usagers ne suffisent pas pour en récupérer les coûts. En fait, l'impôt de "valorizacion" a été utilisé le plus souvent pour financer les réseaux routiers et d'assainissement. Ce même système a été transposé une fois à Tegucigalpa, au Honduras, pour financer les branchements au réseau d'eau. Cependant, on l'a trouvé trop compliqué. Etant donné que ce réseau engendre très peu d'effets externes, et qu'on ne fait pas de distinction entre le propriétaire foncier et l'utilisateur dans les quartiers habités par des propriétaires-occupants, on peut atteindre le même résultat plus facilement par l'application d'un droit de branchement standard. Le travail supplémentaire que constitue le calcul prévisionnel du changement de la valeur foncière et l'affectation des coûts proportionnellement à ce dernier n'a fait que cacher l'objectif essentiel.

Problèmes au niveau de l'exécution

La mise en application de l'impôt sur les plus-values se heurte à trois principales difficultés. Premièrement, il faut disposer d'un cadastre bien documenté, qui établit les droits de propriété, la valeur, et les caractéristiques de toutes les parcelles dans la zone d'influence. Par conséquent, on ne peut mettre en application un régime d'impôts sur les plus-values que dans les villes pourvues d'un régime d'impôts immobiliers qui fonctionne bien, ou qui ont établi des archives relatives à la propriété foncière pour d'autres besoins. A titre d'exemple, toutes les tentatives d'utiliser l'impôt sur les plus-values à Jakarta ont échoué en raison du manque de renseignements relatifs aux propriétaires fonciers et à la valeur foncière (Banque

Mondiale, 1988).

Deuxièmement, la perception de cet impôt s'avère souvent difficile. En effet, en 1986 le cumul d'arriérés à Bogota représentait 16 pour cent des coûts d'investissements des projets réalisés entre 1968 et 1986, une performance moins satisfaisante encore que pour les arriérés des redevances d'utilisation des réseaux. Le résultat le plus mauvais a été enregistré pour les terres appartenant aux organismes étatiques. La situation au niveau de la perception de l'impôt sur les plus-values s'est améliorée depuis 1980, avec l'introduction de pénalités de retard. De meilleurs résultats ont également été enregistrés lorsque les bénéficiaires jouaient un rôle plus actif au niveau de l'élaboration du projet et lorsque le remboursement était échelonné sur une période relativement courte (Pineda, 1988).

Enfin, la troisième difficulté rencontrée au niveau de l'impôt sur les plus-values est liée aux quartiers populaires. Dans ces quartiers, l'épargne du propriétaire se limite à son terrain et à sa maison. Par conséquent, il lui est souvent impossible de régler son impôt sur la plus-value sans devoir vendre sa maison. Plusieurs solutions ont été proposées pour faire face à ce problème, qui se pose également pour les frais d'investissement et de branchement. On peut instituer un fonds de roulement pour permettre aux bénéficiaires d'échelonner leurs paiements sur une période déterminée, qui est généralement de trois ans. Alternativement, les subventions réciproques peuvent être introduites dans le schéma de financement, en faisant supporter une part plus importante des coûts par les propriétaires de parcelles d'une plus grande valeur, permettant ainsi aux propriétaires des parcelles les plus modestes de payer moins. En règle générale, toutefois, l'impôt sur les plus-values engendre moins de problèmes de répartition que les droits ou redevances destinés à couvrir les frais d'investissement, parce que les propriétaires les plus aisés ont tendance à posséder des parcelles d'une superficie plus importante et dont la valeur accuse la meilleure plus-value par suite de l'installation des VRD. En outre, la valeur des terrains autorisés pour l'activité commerciale ou industrielle est extrêmement sensible à la mise en place des réseaux. On réussit mieux à cibler les paiements par le biais d'un régime d'impôt sur les plus-values que par celui d'un régime de redevances d'usagers uniformes.

LE REMEMBREMENT DES TERRAINS

Le remembrement des terrains est une procédure permettant aux collectivités locales, aux établissements publics désignés, ou à des groupements privés de participer au processus d'urbanisation dans sa dimension valorisante et de profiter des plus-values foncières qui en résultent. Le remembrement des

terrains constitue, en quelque sorte, un régime de perception en nature de l'impôt sur les plus-values, et qui se prête à l'aménagement foncier à grande échelle.

Dans sa forme de base, le remembrement des terrains passe par les étapes suivantes :

- élaboration d'un plan d'aménagement de terrains nus situés dans une zone à urbaniser ; ce plan doit être acceptable aussi bien par les autorités de tutelle, que par les propriétaires fonciers intéressés;
- affectation des espaces publics (rues, jardins publics, écoles, etc...) et des lotissements destinés à l'aménagement privé ;
- calcul du coût de la mise en place des infrastructures, ainsi que de la valeur vénale probable des terrains aménagés ;
- cession à la collectivité locale de lotissements dont la valeur vénale probable est égale aux coûts d'investissements, en vue de la réalisation de ces derniers.

L'avantage du remembrement des terrains, à condition d'être exécuté correctement, réside dans les gains qu'il apporte à la fois aux propriétaires fonciers et à la collectivité locale. En effet, il permet à celle-ci de créer une nouvelle zone urbaine sans dépenses nettes. Pour sa part, le propriétaire privé reçoit en retour un terrain aménagé à peu près au même endroit que son terrain original, et bien qu'il risque de perdre jusqu'à 60 % de sa superficie initiale, sa perte est largement compensée par la plus-value et, par conséquent, l'augmentation de la valeur unitaire du terrain, engendrées par l'installation des réseaux de services. Le système étant fondé sur l'échange de titres de propriété, plutôt que sur l'achat de terrains, il est possible de financer les infrastructures sans avoir recours à d'importants capitaux à long terme. Dans une situation où le marché foncier est soutenu (une caractéristique des zones péri-urbaines dans beaucoup de villes du tiers monde) la vente des terrains remis aux autorités chargées de l'aménagement peut constituer un moyen efficace pour dégager des surplus. Ceux-ci peuvent être mobilisés pour créer un fonds de roulement destiné à financer d'autres projets de remembrement des terrains, ou bien des subventions réciproques au profit des cités populaires.

Dans la pratique, cependant, le remembrement des terrains peut être une affaire très complexe. Le maintien d'une distribution équitable des avantages est primordial pour assurer la réussite du système. En fait, l'équité devient un enjeu important à trois stades : préalablement à l'exécution du projet,

il faut tenir compte de la valeur relative des terrains à l'heure actuelle - un terrain plat et fertile a une plus grande valeur et coûte moins cher à aménager qu'un terrain accidenté ou marécageux. Ensuite, pendant la mise en oeuvre du projet, certains lotissements seront prêts avant d'autres - il faudra donc opérer quelques ajustements pour les revenus sacrifiés pendant les travaux d'aménagement. Enfin, une fois le projet achevé, certains lotissements auront une valeur unitaire supérieure à d'autres, en fonction de leur vocation, de leur proximité aux réseaux, etc... ; un système équitable permet de garantir que certains propriétaires ne fassent pas de gains miraculeux en raison du plan de site.

Le remembrement des terrains donne les meilleurs résultats dans le cas où des terrains d'une très grande superficie se trouvent entre les mains d'un nombre limité de propriétaires fonciers. Cependant, cette constatation met en évidence la nécessité de lier le schéma de financement à une planification saine. La réussite d'un projet dépend du choix du moment propice pour la mise en place des infrastructures, ainsi que d'autres mesures destinées à encourager l'aménagement des terrains en question. Dans certains cas, les pouvoirs publics ont combiné le remembrement des terrains avec un impôt sur les terrains inoccupés afin de garantir que les réseaux soient utilisés une fois installés dans une cité nouvelle.

Le remembrement des terrains en Corée

Introduit par les Japonais, le remembrement des terrains a été utilisé à très grande échelle après la guerre de Corée pour la reconstruction des infrastructures urbaines. Le remembrement s'est avéré une méthode efficace dans les grandes villes, comme à Séoul où 43 pour cent de l'agglomération urbaine en 1985 avaient été créés par des projets de remembrement de terrains. En revanche, ce système n'a pas donné d'aussi bons résultats dans les petites villes, où, dans beaucoup de cas, une croissance plus ralentie a donné lieu à l'installation prématurée des réseaux.

Cependant, en Corée, le remembrement des terrains s'est heurté à un problème du fait que, tandis que les routes, les écoles, les réseaux d'assainissement, la protection civile et la police sont couverts par le produit de la vente des terrains, les réseaux d'eau et d'électricité sont payés par le propriétaire de chaque lotissement. Or, ces réseaux ne sont installés que s'il existe une demande suffisante, alors que l'absence d'eau et d'électricité fait que les acquéreurs éventuels hésitent à acheter et à construire. Un problème similaire se pose au niveau des transports publics. Pour résoudre ces problèmes, certaines collectivités locales ont construit ces cités de logements économiques subventionnés à fort taux d'occupation afin de les desservir en infrastructures et de rendre d'autres parcelles plus

attrayantes pour les éventuels acquéreurs.

D'une manière générale, et à l'exception de l'augmentation du parc de logements subventionnés, ce sont les propriétaires fonciers et les promoteurs immobiliers du secteur informel qui ont le plus profité des avantages directs du programme. (Le promoteur immobilier achète, à un prix relativement bas, des terrains du propriétaire originel, qui est mal informé ou qui n'est pas disposé à accepter les risques inhérents au processus d'aménagement. Par conséquent, une grande partie de la plus-value revient au promoteur.) Sauf dans le cas des logements subventionnés construits par la collectivité locale, les terrains viabilisés produits dans ce cadre ne profitent pas directement aux ménages à revenu modeste, étant donné qu'ils reviennent relativement chers. Cependant, en mettant une plus grande quantité de terrains sur le marché, le système du remembrement a contribué à maintenir le prix et le loyer des terrains urbains à un niveau inférieur à celui qui aurait existé autrement. Enfin, le système du remembrement des terrains a réduit la pression sur les budgets d'investissement.

III. LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES PAR LE BIAIS DU CREDIT

Le financement des investissements en infrastructures par le crédit doit être considéré, sur le plan économique, comme une source de financement indépendant des redevances et droits d'usagers, de l'impôt sur les plus-values ou des stratégies de recouvrement que nous avons déjà évoquées. En effet, le crédit constitue plutôt un moyen permettant de réunir les capitaux nécessaires aux investissements. En principe, le crédit doit toujours être remboursé, bien ce ne soit pas toujours le cas dans la pratique. Le financement par le recours au crédit a pour effet de répartir les investissements sur les échéances du crédit. Le remboursement de la dette (c'est-à-dire le remboursement du principal plus les intérêts) doit être assuré soit à partir des revenus engendrés par le projet, soit à partir des recettes publiques.

Le crédit permet d'accélérer de façon importante le volume des investissements en infrastructures pouvant être réalisés pendant une période déterminée. En effet, les revenus du projet et les fonds publics affectés à ces investissements peuvent être utilisés pour le service de la dette plutôt que pour le financement direct des investissements, ce qui entraîne un effet multiplicateur sur le niveau actuel des investissements. La rentabilité et l'équité de l'échelonnement des investissements sont fonction de l'urgence des besoins actuels, de la possibilité d'engager des dépenses plus importantes, et des capacités du secteur public de traduire la dette en investissements additionnels plutôt que d'en faire tout simplement une source de financement alternative aux recettes courantes. Il faut également évaluer l'opportunité de l'accroissement de la dette sur le plan macro-économique. En effet, l'endettement pour les besoins d'investissements peut, dans certaines situations, soit contribuer à augmenter l'inflation par le gonflement de la demande globale, soit diminuer l'investissement productif dans le secteur privé, soit (dans le cas de l'endettement extérieur) aggraver les problèmes de change.

Néanmoins, il est évident que l'amélioration du taux de couverture des infrastructures, à l'échelle et suivant le calendrier réclamés par la Stratégie Globale en matière d'Habitat, exigera comme élément de financement un plus grand volume de crédits. Les seules recettes publiques ne peuvent pas suffire à une extension des équipements d'une telle ampleur.

Les crédits destinés au financement des investissements en infrastructures peuvent être étudiés dans plusieurs perspectives, dont voici les plus importantes :

- **Source de financement** : Les fonds sont-ils empruntés sur

le marché intérieur privé dans des conditions de concurrence, ou à partir d'une source publique ? Dans ce dernier cas, sont-ils empruntés au taux du marché ou à un taux bonifié ? Ou bien, les fonds destinés au financement des infrastructures sont-ils empruntés sur le marché extérieur ?

- **Emprunteur, taux d'intérêt et garanties** : L'emprunteur final, est-il l'Etat, un organisme autonome, ou une collectivité locale ? La garantie du remboursement réside-t-elle dans les revenus dégagés par les investissements, ou dans les recettes publiques courantes ? Le taux d'intérêt est-il bonifié (soit explicitement, soit implicitement) ?
- **Processus intermédiaires** : Comment les fonds sont-ils transférés de la source de financement à l'emprunteur ? Quel est le degré d'efficacité des institutions intermédiaires ?

SOURCE DE FINANCEMENT

Dans certains pays du tiers monde, et au sein des organismes bailleurs de fonds internationaux, il s'est instauré un débat de politique générale qui fait écho aux différences d'approche entre les Etats-Unis et l'Europe sur les crédits de financement des infrastructures. Aux Etats-Unis, les collectivités locales et les organismes chargés des infrastructures empruntent directement sur le marché privé. Par ailleurs, ils contractent ces emprunts au taux du marché, qui tient compte du risque inhérent aux crédits accordés aux emprunteurs particuliers. (Ces crédits sont toutefois exonérés des taxes fédérales, ce qui entraîne des taux d'intérêt inférieurs à ceux appliqués aux contribuables.) En revanche, dans la plupart des pays européens et au Japon, les collectivités locales empruntent les fonds destinés au financement des infrastructures soit à un fonds public spécial, soit à des institutions créées spécialement pour financer les investissements en infrastructures, généralement à un taux d'intérêt inférieur à celui du marché. En France, ce type de crédits est accordé par le Fonds de Développement Municipal de la Caisse des Dépôts et Consignations, financée par les caisses d'épargne, de retraite et d'assurances publiques. En Allemagne, ces crédits sont financés par la Banque Municipale Allemande, qui est tenue de réserver une portion déterminée de ses crédits au financement des infrastructures locales à des taux d'intérêt précis. Au Japon, c'est la Société de Financement des Entreprises Publiques Locales qui se charge de l'octroi de ces crédits, alors qu'en Norvège c'est la Caisse de Retraite Municipale, etc...

Ces deux mêmes tendances sont reflétées dans les tentatives

d'organiser les emprunts - et plus particulièrement au niveau local - destinés au financement des infrastructures dans les pays industrialisés. Une première approche consiste à rendre le marché privé du crédit plus accessible aux municipalités et aux entreprises spécialisées dans les infrastructures. Cette approche a pour avantage, en cas de réussite, une affectation plus efficace des capitaux par le marché. Elle convient particulièrement au cas des projets générateurs de revenus lorsque l'opérateur dispose d'une souplesse tarifaire et lorsque les revenus peuvent être affectés prioritairement au remboursement de la dette. Par conséquent, plutôt qu'une décision politique, le remboursement de la dette devient beaucoup plus une question de capacités économiques. Ces dernières peuvent être évaluées suivant le même type de procédure que celle traditionnellement utilisée par les banques pour étudier les demandes de crédit. Toutefois, compte tenu du scepticisme que manifeste le secteur privé envers la solvabilité des collectivités locales et des entreprises de services publics, ces dernières ne pourront se procurer que des capitaux modestes, au moins dans un avenir prévisible, et pour lesquels les exploitants des réseaux devront payer des taux d'intérêt compétitifs, très souvent dans un environnement où les taux d'intérêt réels sont élevés. C'est là le principal inconvénient que présente pour ces sociétés de services publics le recours aux crédits sur le marché privé. Par ailleurs, ces capitaux risquent d'être affectés de telle sorte que seules les localités qui sont solides sur le plan fiscal puissent y accéder. Les localités de taille moins importante et les organismes de services publics moins solides se trouvent dans une position où, soit ils ne peuvent pas engager d'emprunts du tout, soit ils se trouvent obligés de payer une prime élevée de remboursement anticipé pour compenser le risque considérable inhérent au crédit. En effet, le risque qu'entraînent les crédits destinés aux infrastructures est attesté par l'irrégularité des remboursements aussi bien par les collectivités locales que par les entreprises publiques autonomes. Rappelons le cas récent de la banqueroute de la ville de Rio de Janeiro à l'automne 1988, avec, entre autres, le défaut de paiement de plus de 200 millions de dollars US en crédits destinés aux infrastructures.

La seconde approche consiste en la canalisation de fonds "captifs" vers les organismes chargés des infrastructures. Sur le plan du placement, elle a l'avantage de permettre le drainage de fonds beaucoup plus importants, capables de modifier l'ampleur des investissements publics, et à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché. Toutefois, le contournement des contraintes du marché constitue également le point faible de ces régimes de crédit. En effet, ces derniers font dévier vers les activités concernées des volumes de capitaux si importants que la mauvaise affectation des ressources se répercute sur l'ensemble de l'économie. C'est particulièrement le cas lorsque les capitaux captifs, provenant de sources telles que les caisses de sécurité

sociale et l'impôt sur les salaires, sont dirigés vers les crédits hypothécaires résidentiels et la construction de logements, ainsi que vers le financement des infrastructures, à des taux d'intérêt bien inférieurs à ceux appliqués sur le marché. A titre d'exemple, la "Mass Housing Fund" (Caisse Populaire du Logement) en Turquie utilise des fonds publics pour alimenter des crédits hypothécaires à un taux fixe bien en-dessous de celui appliqué sur le marché. Etant la seule source de financement du logement dans le pays, et grâce à ses taux d'intérêt bonifiés, cette Caisse a drainé 45 pour cent de l'investissement intérieur brut vers le secteur de l'habitat. Même si ces mesures atteignent leur objectif de réaffectation des capitaux, elles le font en dehors du marché, en substituant les investissements dans le secteur de l'habitat, peu rentables pour le secteur privé, à d'autres types d'investissement plus rentables. Or, un tel résultat ne peut se justifier que si les effets externes liés aux dépenses dans le secteur de l'habitat sont assez importants pour mériter l'affectation des ressources en dehors du marché, d'une part, et des taux d'intérêt bonifiés, d'autre part.

S'ils veulent atteindre leurs objectifs d'investissements en infrastructures liées à l'habitat, la plupart des pays doivent créer ou maintenir des institutions intermédiaires spéciales pouvant recourir aux fonds publics pour mobiliser les crédits nécessaires au financement de ces investissements. Cependant, le montant de la subvention dans ces crédits doit être très clairement défini. Enfin, cette subvention mise à part, les institutions de crédit doivent fonctionner selon un régime strict de recouvrement des coûts.

Le recours aux crédits extérieurs pour le financement des investissements en infrastructures fait intervenir des enjeux tout à fait particuliers. Dans certains projets à forte intensité de capitaux - comme la construction d'un barrage ou de transformateurs, ou la mise en place d'une ligne de transport - la part des importations représente un élément important. Toutefois, cette part dépasse rarement les 50 pour cent du financement dans des infrastructures liées à l'habitat. Dans ce cas, l'emprunt de devises étrangères pour le financement des investissements en infrastructures comporte deux phases. Tout d'abord, une portion des devises est affectée aux importations. Entre temps, les devises non requises pour financer les importations sont transmises à la banque centrale où elles sont converties en monnaie nationale pour financer la composante locale du projet. Il faut s'assurer que cette deuxième portion des devises étrangères peut être utilisée en dehors du secteur de l'habitat afin de justifier les intérêts. Dans la plupart des cas, il est préférable de n'emprunter sur le marché extérieur que les devises nécessaires aux investissements, à moins que les conditions du crédit soient si attrayantes que les crédits de financement des infrastructures représentent le meilleur moyen

pour acquérir des devises étrangères. Sinon, il vaudrait mieux emprunter sur le marché national la part du budget qui lui sera affecté.

LES COLLECTIVITES LOCALES ET LE CREDIT

Par rapport à leurs homologues des pays industrialisés, les collectivités locales du tiers monde recourent relativement peu aux crédits pour financer leurs investissements en infrastructures. Lors d'une étude (Linn) de 25 grandes villes dans des pays en voie de développement, il a été constaté que les crédits bruts ne représentaient que 6 pour cent des recettes. En revanche, les municipalités aux Etats-Unis empruntent plus de 20 pour cent de leurs recettes, malgré leur croissance beaucoup plus lente et leur charge moins lourde en investissements.

La principale raison de ce recours si peu répandu au crédit est le risque que croient courir les institutions financières lorsqu'elles prêtent des fonds à une collectivité locale. Or, si les municipalités doivent jouer le rôle qui leur incombe dans l'extension des infrastructures, tel qu'il est prévu par la Stratégie Globale en matière d'Habitat, il faut trouver un moyen d'élargir leurs capacités d'endettement face aux institutions de financement. Dans les pays où on a souvent recours aux crédits sur le marché, il existe généralement des garanties qui contribuent à protéger les intérêts du bailleur de fonds. A titre d'exemple, il est de coutume, dans un accord de crédit, de poser les conditions suivantes :

- qu'au niveau de l'affectation des recettes, la priorité soit accordée au remboursement du crédit, qui doit passer en premier lieu, même avant le paiement des salaires ;
- que les commissions de service soit systématiquement majorées à chaque fois que le rapport recettes/remboursement tombe au-dessous d'un certain ratio ;
- qu'une caisse de réserve soit établie afin de pouvoir assurer le remboursement ininterrompu du crédit en cas d'imprévus,

De telles conditions peuvent faciliter l'accès des municipalités au crédit sur le marché commercial dans un pays en voie de développement. Il n'existe pas de meilleur atout, pour la mobilisation de crédits d'investissement privés, que d'avoir à son actif une bonne gestion financière ainsi que la possibilité légale expresse - clairement explicitée dans ses statuts - d'augmenter les prix, le cas échéant, afin de respecter ses obligations en matière d'amortissement des crédits.

En outre, les transferts du gouvernement central représentent un autre flux de revenus pouvant être mobilisé comme nantissement pour les crédits contractés par les collectivités locales. Afin de constituer un nantissement réel, ces transferts doivent représenter une source de revenus stable à laquelle la

municipalité a droit en vertu d'une loi fondamentale. Dans ce cas, les transferts peuvent être donnés en nantissement pour garantir le remboursement du crédit comme première priorité. A titre d'exemple, les collectivités locales au Costa Rica participent à un programme de partage des revenus avec l'Etat. Si une collectivité locale déterminée prend du retard dans le remboursement de ses dettes, les arriérés sont déduits automatiquement des revenus auxquels elle a droit et transférés à la banque de développement municipal. L'Etat de New Jersey, aux Etats-Unis, a mis en oeuvre un programme selon lequel les fonds de l'Etat destinés à l'aide peuvent être donnés en nantissement pour garantir les obligations municipales émises par des collectivités locales à haut risque. Si, une année quelconque, il existe un déficit au niveau des remboursements, l'Etat suspend automatiquement le versement des fonds destinés à aider la ville en question et les verse dans un compte spécial au profit des porteurs d'obligations. Ce programme a réussi, d'une part, à rendre le crédit accessible aux collectivités qui en seraient autrement exclues, et d'autre part, à faire réduire de manière significative le taux d'intérêt appliqué aux collectivités considérées comme à hauts risques.

INSTITUTIONS INTERMEDIAIRES : CAISSES DE DEVELOPPEMENT MUNICIPAL

La Caisse de Développement Municipal (CDM) apparaît comme le véhicule de crédit le plus apprécié par les pays en voie de développement. Le terme "Caisse de Développement Municipal" est un terme générique que nous utilisons pour décrire les caisses spéciales créées par les pouvoirs publics afin d'octroyer des crédits aux collectivités locales ainsi qu'aux entreprises étatiques, et pour contribuer au financement des investissements en infrastructures. Dans certains cas, le crédit peut être assorti d'une subvention et d'une assistance technique. Plusieurs types d'organismes - comme un ministère central, une banque de développement spécialisée, ou un organisme responsable du développement urbain au niveau métropolitain - peuvent être chargés de la gestion d'une CDM. Cependant, quel que soit son cadre institutionnel, la CDM est financée soit directement par l'Etat, soit par des fonds privés avec une aide étatique. Elle rétrocède ensuite ses fonds aux collectivités locales en vue de la réalisation de projets d'infrastructures. Le Tableau 3 présente un récapitulatif des caractéristiques institutionnelles des CDM dans quelques pays.

Les CDM ont été financées principalement à partir de fonds publics. Dans le cas où elles ont profité de l'épargne privée, elles l'ont fait indirectement au moyen de crédits accordés par les banques centrales, ou les caisses de retraite et d'assurance publiques. Ces crédits sont généralement accordés à un taux d'intérêt inférieur à celui du marché. En outre, beaucoup de collectivités locales ont pu créer des caisses de crédit grâce au

financement assuré par des bailleurs de fonds internationaux. Une fois la caisse pourvue de capitaux permanents, elle peut engendrer des ressources additionnelles par le biais des marges réalisées sur les prêts aux municipalités. Les possibilités d'augmenter le capital initial de cette manière sont particulièrement grandes lorsque celui-ci prend la forme d'une subvention. En Jordanie, 58 pour cent des nouveaux crédits accordés par la Banque de développement municipal sont financés à partir de fonds internes. Ce taux est de 50 et 44 pour cent respectivement pour des banques similaires au Mexique et en Colombie (Davey, 1988). Enfin, le capital peut également être augmenté par un flux constant de fonds publics spécialement affectés à cette fin.

D'une façon générale, toutes les municipalités peuvent se voir accorder un crédit par la Caisse, bien que cette dernière applique plusieurs formules d'affectation (selon l'emplacement, la population de la ville, le secteur). Les critères d'octroi appliqués par les CDM constituent une source de tension fréquente. D'une part, les municipalités ayant le plus besoin d'un organisme de crédit parce qu'elles n'ont pas accès au marché normal du crédit, sont généralement relativement petites et ont des finances précaires. D'autre part, ces municipalités présentent également le plus grand risque de défaut de paiement. Certaines CDM ont pu résoudre ce problème en appliquant un taux d'intérêt uniforme à toutes les municipalités bénéficiaires de crédits, alors que d'autres appliquent ouvertement des taux d'intérêt bonifiés aux municipalités ayant les capacités d'endettement les plus faibles. D'autres encore ajustent les taux d'intérêt en fonction de leur évaluation du risque que présentent tant le projet que la municipalité concernée. A titre d'exemple, la municipalité de San Pedro Sula, au Honduras, a suspendu sa participation à la CDM nationale jusqu'à ce que le conseil d'administration modifie sa politique et ses taux d'intérêt différentiels, de façon à refléter les performances des différentes municipalités en matière de remboursement.

Une deuxième caractéristique importante de l'activité des CDM est l'utilisation des fonds réservés aux crédits comme levier pour améliorer aussi bien l'administration des investissements municipaux que l'exploitation des infrastructures. Beaucoup d'organismes de crédit exigent que le projet respecte certaines normes de simplicité de l'étude et du calcul, de rendement économique, et d'équité sociale, alors que d'autres proposent une assistance technique pour pousser les municipalités à entreprendre certains types d'investissements. De ce point de vue, les CDM fonctionnent, au niveau local, d'une manière comparable aux banques de développement internationales et régionales. Beaucoup d'organismes, au Brésil, en Inde et aux Philippines, vont au-delà des conditions liées au projet proprement dit, et n'agrément que les projets entrant dans le cadre d'un plan d'investissement à moyen terme. Dans le cas où le

crédit doit être garanti par les recettes générales du gouvernement, la CDM pose souvent comme condition préalable à l'octroi du crédit une augmentation de l'assiette de la taxe locale et le renforcement du système de perception des taxes.

Sans aucun doute, cependant, c'est la politique de subventionnement appliquée par les CDM qui constitue l'enjeu essentiel. La quasi-totalité des crédits accordés par les CDM comportent un élément de subvention, ne fût-ce que sous forme d'assistance technique. Beaucoup d'entre elles ciblent leurs subventions sous la forme d'une allocation qui accompagne le crédit accordé au taux du marché dans le cadre d'une stratégie de financement à double volet. Le rapport subvention/crédit peut varier en fonction des conditions économiques locales ou du type de projet financé. Dans les crédits accordés par l'Autorité Métropolitaine de la Ville de Calcutta, la subvention atteint son niveau le plus élevé pour les projets de réhabilitation des quartiers insalubres. Les plus grandes difficultés apparaissent lorsque l'octroi de la subvention ne peut pas être contrôlé, comme dans le cas d'un crédit polyvalent à un taux d'intérêt faible dans un environnement inflationniste, ou le non-recouvrement des remboursements. Ces mesures ont pour effet de décapitaliser très vite l'organisme intermédiaire, tout en affectant des capitaux à un taux inférieur à celui du marché en dehors d'un programme formel de subventions.

Jordanie : La Banque de Développement des Villes et des Villages (BDVV)

En 1979, le crédit municipal en Jordanie, d'étatique à l'origine est devenu un organisme autonome, la Banque de Développement des Villes et des Villages (BDVV). Cette banque apporte une aide financière et technique aux conseils municipaux et villageois en vue de promouvoir un plus grand accès aux infrastructures et à l'emploi. La BDVV sert d'agent de transit pour la part destinée aux municipalités de certaines taxes nationales bien précises ainsi que des impôts foncier et immobilier perçus par le gouvernement au nom des collectivités locales. La BDVV déduit automatiquement de ces transferts un montant représentant le service de la dette municipale. Pendant la période 1979 - 1988 les crédits ont atteint plus de 200 millions de \$US. Les fonds propres et le capital social (souscrit par le gouvernement, la banque centrale et les collectivités locales) représentaient 40 pour cent de la totalité des fonds affectés aux crédits en 1985.

La BDVV a joué un rôle majeur dans la desserte de la quasi-totalité des communautés - même des villages les plus petits et les plus éloignés - en équipements urbains aussi bien physiques (routes, eau potable, électricité) que sociaux (écoles, cliniques), et ce malgré une croissance urbaine rapide à l'échelle nationale. La BDVV a contribué à la mise en place de

normes rigoureuses pour les projets d'investissements. Elle a également fait preuve de perspicacité vis-à-vis des municipalités dans l'élaboration de critères en matière de planification des investissements et d'évaluation de projets, et de la prestation de conseils en matière de finances et d'établissement des budgets.

Enfin, parmi les principales innovations apportées par la BDVV figure l'abandon du critère d'appréciation standard dette/revenus pour l'évaluation des capacités d'endettement. En effet, elle a constaté que ce critère surestimait les capacités d'endettement des petites municipalités, tout en sous-estimant celles des municipalités plus importantes. Les nouveaux critères sont axés sur les liquidités courantes et les prévisions relatives aux excédents de revenus courants des collectivités locales. Ce changement a, d'une part, révélé un niveau de prêts insupportable pour certaines municipalités, et d'autre part, donné lieu à la modification des procédures d'affectation des crédits accordés par la banque.

IV. FINANCEMENT GENERAL DES COLLECTIVITES LOCALES

Nous avons axé la discussion, jusque-là, sur les instruments destinés spécifiquement à contribuer au financement des investissements. Cependant, bien qu'une proportion plus importante de la charge des investissements puisse - voire doive - être supportée par ces mécanismes, une partie de ce financement, tant au niveau local qu'au niveau central, continuera à avoir pour source le budget général de l'Etat. Par conséquent, nous allons examiner les sources du revenu général des collectivités locales, ainsi que les mécanismes de transfert des subventions du gouvernement central à la collectivité locale. Nous accorderons une attention particulière aux conséquences des changements au niveau de la composition des recettes étatiques sur le financement des équipements.

DECENTRALISATION : CONSEQUENCES SUR LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

La tendance en faveur de la décentralisation prend de plus en plus d'ampleur dans les pays en voie de développement. Ce phénomène est dû aussi bien aux contraintes fiscales auxquelles se trouvent confrontés les gouvernements qu'à la relative incapacité de l'Etat de mettre en place le type de services publics efficaces que désire le citoyen. La décentralisation est devenue une pièce maîtresse de la stratégie de développement d'un grand nombre de pays aux systèmes divers : qu'il s'agisse de pays à système central comme l'Indonésie, la Tunisie et la Côte d'Ivoire, ou bien de pays à système fédéral, comme le Brésil, le Mexique et l'Inde, ou encore de petits pays comme le Honduras, et même de pays au système administratif rudimentaire comme le Zaïre. Cependant, l'engagement en faveur de la décentralisation ne prend pas toujours la même forme. Dans certains pays, par exemple, la décentralisation est synonyme de la délégation au niveau local des pouvoirs administratifs centraux, alors que dans d'autres elle signifie le renforcement de l'autonomie de la collectivité locale, sous l'autorité d'un maire élu, tout en conférant à la collectivité des responsabilités plus étendues dans le domaine des services publics. Toutefois, dans la quasi-majorité des cas, la décentralisation signifie la dotation des collectivités locales aussi bien de ressources que de pouvoirs budgétaires plus importants.

La décentralisation semble représenter une importante transition dans la réflexion des pays en voie de développement, bien que les changements réels risquent d'être masqués par la rhétorique et l'idéologie. Toutefois, les conséquences précises sur le financement des infrastructures du transfert des responsabilités en matière de revenus et de services des pouvoirs centraux aux collectivités locales ne sautent pas aux yeux. On ne

peut compter sur le simple transfert des revenus d'un niveau d'autorité vers un autre pour augmenter le volume total des ressources disponibles pour un poste comme les équipements, encore moins sur le seul transfert des responsabilités en matière de dépenses pour générer des revenus nets supplémentaires pour un poste budgétaire déterminé.

La thèse qui veut que la décentralisation contribue à combler le déficit du financement des infrastructures est fondée sur deux arguments. D'abord, les investissements en infrastructures locales semblent constituer une priorité plus puissante pour la collectivité locale que pour le gouvernement central. Le citoyen du pays en voie de développement perçoit les "travaux" concrets qui appuient le développement de l'habitat et l'activité économique comme l'activité principale de la collectivité locale. Si c'est le cas, on peut s'attendre à ce que le transfert des revenus généraux du gouvernement central à la collectivité locale engendre un plus grand volume de dépenses sur les infrastructures, du fait de la substitution des priorités locales à ceux des pouvoirs centraux. En outre, c'est souvent le mécontentement du public en raison du niveau insuffisant des investissements infrastructurels qui est à l'origine de la pression en faveur de la décentralisation. Par conséquent, il arrive souvent que la décentralisation soit accompagnée de mesures ayant pour effet tant d'augmenter les revenus de la collectivité locale, que d'affecter ces derniers aux investissements infrastructurels, ou créant par la même occasion de nouveaux organismes chargés du financement de ces investissements.

Deuxièmement, on soutient souvent que le choix, l'étude, la réalisation et l'exploitation des infrastructures se font plus efficacement à l'échelon local. Autrement dit, la collectivité locale peut réaliser un meilleur rendement que les pouvoirs centraux pour un même niveau d'investissements. Il est plus facile pour la collectivité locale de tenir compte des souhaits du citoyen local au moment de la définition des investissements prioritaires. Par ailleurs, si les encouragements financiers sont bien définis, la collectivité locale a un plus grand intérêt à s'assurer de la réalisation et de l'exploitation efficaces d'un projet local.

Cependant, il ne faut pas s'attendre à ce que ces deux thèses représentent une règle universelle, leur validité devant être confirmée, ou réfutée, par la pratique. En particulier, si les contraintes placées par le pouvoir central sur les sources de revenus de la collectivité locale ne sont pas assouplies dans le cadre de la décentralisation, la collectivité locale ne peut, malgré sa bonne volonté, mobiliser les fonds nécessaires pour augmenter le volume des investissements. En outre, même si la collectivité locale a la possibilité d'augmenter ses revenus de manière suffisante, il se peut qu'elle n'ait pas les capacités administratives et analytiques pour identifier et réaliser

beaucoup plus de projets qu'à l'heure actuelle.

Le programme colombien de décentralisation et de renforcement des municipalités

Le lien entre la décentralisation, le renforcement des municipalités et le financement des infrastructures est mieux illustré par les réformes fondamentales décrétées récemment en Colombie (Calderon, 1988 ; Bird, 1981).

Ces réformes comportent des éléments à la fois politiques et fiscaux. Sur le plan politique, l'introduction de maires élus à l'échelon local représente le changement le plus important. Sur le plan fiscal, la base des revenus des collectivités locales a été renforcée tant par la capacité de celles-ci de collecter des revenus sur leur propre initiative, que par leur affectation d'une part des revenus collectés au niveau central. La valeur de l'assiette de l'impôt immobilier local a été ajusté pour compenser l'inflation antérieure, et des mesures ont été prises pour l'ajustement systématique de cette assiette à l'avenir pour refléter les changements de l'indexe des prix. Bien que les objectifs de cette réforme n'aient pas été réalisés dans leur totalité en raison de la résistance au niveau politique, l'effritement de l'assiette de l'impôt immobilier local a été largement ralenti. Pour la première fois, on a laissé aux collectivités locales la liberté de fixer le taux de l'impôt immobilier à entre 4 et 12 mills. La décentralisation fiscale s'est achevée par l'augmentation de la part de la taxe à la vente - perçue à l'échelon national - allouée aux collectivités locales de 30 pour cent en 1986 à 50 pour cent en 1992. Les ressources additionnelles sont canalisées surtout vers les villes ayant une population inférieure à 100.000 habitants ; elles seront accompagnées (avant 1992) par le transfert des responsabilités du pouvoir central en matière de prestation de services, et qui équivalent au montant des revenus transférés.

Un des facteurs ayant motivé la réforme fiscale en Colombie a été le désir d'encourager de plus grands investissements dans les infrastructures. La centralisation avait été poussée à un point tel que les responsables locaux étaient obligés de se rendre à la capitale, Bogota, pour supplier l'administration centrale de leur accorder des fonds et d'agréer pratiquement tous les investissements, depuis la réparation d'une chaussée jusqu'à la construction d'une école. En effet, tous dépendaient de la capacité d'endettement d'une administration centrale dépassée par les événements.

Partant d'une telle situation, la législation visant à augmenter la part des transferts de recettes aux collectivités locales exigeait que les recettes additionnelles réalisées sur la taxe à la vente soient être exclusivement consacrées aux investissements (y compris l'entretien et le remboursement de la

dette). On avait estimé ces transferts additionnels à 75 millions de dollars en 1988 et à 950 millions de dollars en 1992. Ce qui importe le plus est que les institutions financières colombiennes aient adapté leurs procédures de prêt de manière à orienter ces futurs flux de revenus vers des investissements immédiats ayant un effet multiplicateur. Au cours des dix années précédentes c'est le "Fonds de Financement de l'Aménagement Urbain" (FFAU) de la Banque Hypothécaire Centrale qui avait servi d'intermédiaire pour 200 prêts accordés à des municipalités, d'une valeur totale de 300 millions de dollars. Ses opérations ayant gagné en importance, au cours des six premiers mois de 1988, la banque a déjà reçu des demandes de prêts de plus de 333 millions de dollars. (Ce "Fonds de Financement de l'Aménagement Urbain" est en fait une variante du Fonds de Développement Municipal présenté dans la section précédente. Ses activités se déroulent sur le marché secondaire où il fait l'acquisition d'une partie des prêts accordés aux collectivités locales par les institutions de crédit du marché primaire. En général les prêteurs d'origine demandent au FFAU de participer à un projet avant d'accorder un prêt à une municipalité.)

Le financement s'est fixé comme premier objectif l'amélioration de la couverture en eau potable et de l'assainissement de base. On estime que le pays aura à déboursé quelque 820 millions de dollars pour améliorer la distribution d'eau potable de 78 à 85 pour cent dans les zones urbaines et de 25 à 30 pour cent dans les zones rurales; étant donné les nouvelles sources de financement, ces objectifs devraient être atteints.

Bien que ce programme de décentralisation soit particulier à la Colombie, il n'en reste pas moins que le lien qui lie la décentralisation à des ressources plus substantielles pour financer les infrastructures existe dans la plupart des pays qui ont lancé une telle réforme. L'Indonésie a entamé un programme de renforcement du rôle des collectivités locales allant de pair avec le lancement d'un fonds de développement pour encourager les municipalités à investir davantage. Une des plus importantes actions menées par le Mexique a été de redonner vigueur à BANOBRAS, le fonds de développement municipal, et de lui remettre des capitaux suffisants permettant leur rétrocession aux collectivités locales, qui peuvent les investir dans les infrastructures. La nouvelle constitution du Guatemala stipule que l'administration centrale doit automatiquement affecter 8 pour cent de ses recettes totales aux municipalités pour qu'elles les investissent dans des infrastructures et des services publics générateurs de ressources. Il appartient aux conseils municipaux de fixer les priorités d'investissement. Quand, en Bolivie, la réforme fiscale a permis aux maires des grandes villes (élus en vertu d'une réforme politique parallèle à la réforme fiscale) de disposer de revenus plus substantiels, les deux plus grandes villes du pays, La Paz et Santa Cruz, ont choisi de consacrer 80

pour cent de ces nouvelles recettes à des investissements sur place.

Dans le cas où les collectivités locales partagent les recettes fiscales, il arrive que l'obstacle aux investissements ne soit plus le manque de sources de financement, mais plutôt la capacité de concevoir et de réaliser des projets, puis de les exploiter efficacement afin d'assurer le recouvrement des coûts d'investissement. Les réformes réalisées en Colombie assureront au pays des ressources dix fois plus importantes pour les investissements dans les petites villes; mais peu nombreuses sont les municipalités capables de canaliser des ressources aussi importantes vers des projets économiquement et socialement faisables. Il faudrait que la réforme fiscale soit accompagnée de stratégies permettant de renforcer le potentiel local de planification et de gestion de projets si on veut que ces ressources soient exploitées intelligemment.

LA BASE DES REVENUS LOCAUX

Pour que les collectivités locales s'engagent dans des investissements en infrastructures, il faudrait qu'elles puissent disposer de ressources locales suffisantes pour le faire. La majorité des sources de revenus sont dans une large mesure flexibles, même si elles ont été affectées à une utilisation spécifique. Si les budgets des municipalités souffrent de sérieuses restrictions, les investissements dans les infrastructures en pâtiront, comme c'est le cas pour l'administration centrale en période d'austérité. C'est donc l'état général des revenus locaux qui intéresse le financement des investissements.

Critères d'évaluation de la composition des revenus

Plusieurs critères influencent la structure des revenus des collectivités locales:

Rendement et croissance des revenus. Les collectivités locales ont évidemment intérêt à s'assurer une base de recettes rentable aujourd'hui et qui, plus tard, augmentera proportionnellement à l'inflation et aux activités économiques. Une assiette fiscale élastique par rapport aux revenus évite aux collectivités d'introduire de nouveaux impôts ou de les augmenter en permanence pour maintenir le niveau des recettes réelles.

Efficacité économique. Il faudrait que les taxes municipales interviennent aussi peu que possible dans le fonctionnement du marché économique national. En même temps, des impôts bien choisis renforcent l'efficacité des marchés foncier et immobilier du pays, et soutiennent les choix faits par la collectivité en matière de prestations publiques à réaliser par

la municipalité.

Effets distributifs. Le régime fiscal local ne doit pas imposer de charges aux pauvres. En dehors de cela, c'est en premier lieu le gouvernement du pays qui est responsable de la politique fiscale qui affecte la répartition des revenus. Les contribuables riches ou les entreprises ont toujours la possibilité de déménager dans une autre localité si une collectivité locale entreprend une politique agressive de redistribution des revenus. Pour cette raison, et en dehors de la nécessité de protéger les très pauvres, le régime fiscal local doit être aussi neutre que possible vis-à-vis de la répartition des revenus, sauf, bien sûr, en ce qui concerne les impôts imposés uniformément à toutes les municipalités par l'administration centrale.

Simplicité administrative. Aucun impôt n'est bon s'il n'est administré de manière efficace. Dans les pays en voie de développement, il y a très peu de latitude en matière de perception d'impôts, de recouvrement des recettes publiques, de satisfaction des protestations des contribuables et de contrôle des revenus. Cela donne donc tout son poids à la simplicité administrative et aux ressources qu'il est possible d'auto-administrer par le biais des marchés.

Sources de revenus alternatives

En fonction de tels critères, comment peut-on classer les différents revenus et recettes fiscales ?

Impôts immobiliers et fonciers. L'impôt immobilier local soutient une comparaison favorable par rapport à trois des quatre critères d'évaluation. En estimant la valeur vénale des propriétés urbaines, il est possible d'établir une assiette fiscale pour la majorité des grandes villes, ou des villes en pleine expansion, du tiers-monde. Comme nous l'avons montré dans le Tableau 1, la valeur des propriétés foncières a non seulement résisté à l'inflation, mais a même progressé plus rapidement que le taux de l'inflation et de la croissance économique réelle. Dans les villes en pleine croissance, de nouveaux embellissements dans les secteurs immobilier et commercialo-industriel s'ajoutent également à un rythme accéléré et les constructions modernisées existantes sont constamment réévaluées sous la pression de la demande et de l'inflation. La crainte certaines villes des pays en voie de développement que l'impôt immobilier ne constitue pas une base de recettes soutenue, n'est pas fondée tant qu'il est possible de déterminer la valeur vénale des propriétés en fonction des besoins fiscaux.

L'impôt immobilier constitue potentiellement un soutien efficace du marché. C'est aussi un des rares impôts qui permette d'ajuster le volume budgétaire local aux préférences des

habitants. Avec quelques milliers de dollars, il est possible de corriger cet impôt à la hausse ou à la baisse quand les citoyens exigent de nouvelles prestations locales, ou demandent le remboursement, par l'intermédiaire des recettes fiscales, de l'endettement résultant des investissements faits dans les infrastructures. Des ajustements à d'autres sources de revenus, comme les droits de monopole commercial, sont plus difficiles à effectuer et aussi à inverser. Pour que l'impôt immobilier serve effectivement de soutien aux choix collectifs, il faut, bien sûr, que les collectivités locales aient le pouvoir d'ajuster le taux d'imposition local, au moins dans certaines limites. Cela reste quand même rare. Par ailleurs, pour connaître les préférences des habitants, il faudrait les convier à voter, soit directement, soit par l'intermédiaire de leurs élus locaux, qui soutiennent les différents programmes de dépenses budgétaires de la localité.

L'élément foncier de l'impôt urbain sur la propriété soutient les marchés immobiliers. De nombreuses villes du tiers-monde se trouvent encombrées de grandes surfaces non bâties entre leurs bordures aménagées. Ces lots sont entre les mains d'investisseurs (ou de spéculateurs) qui trouvent que les parcelles urbaines constituent un excellent investissement. Mais ces propriétés font grimper les coûts du budget d'équipement car l'aménagement doit passer des zones déjà viabilisées à la frange urbaine, nécessitant de ce fait des dépenses publiques beaucoup plus importantes pour l'installation des infrastructures. On a estimé que les terrains non bâtis constituaient 72 pour cent de toutes les parcelles de Buenos Aires, 64 pour cent à Manille (Philippines) en 1973, et de 75 et 50 pour cent respectivement à New Maadi et Nasr City (au Grand Caire en Egypte) en 1977 (Doebele, 1987). L'impôt foncier peut constituer un élément de pression fiscale pour mettre en valeur ces terrains non bâtis. En effet, il impose une taxation sur la terre qui correspond au prix que représente pour les pouvoirs publics le fait de ne pas mettre une parcelle sur le marché foncier. Si d'autres pressions fiscales sont justifiées, les collectivités locales peuvent taxer les propriétés non bâties d'un impôt spécial basé sur le régime de l'impôt immobilier.

Si l'impôt immobilier est fondé sur la valeur vénale des propriétés, il peut être considéré comme un impôt progressif dans le contexte urbain du tiers-monde. D'après plusieurs études, la valeur d'une propriété immobilière résidentielle semble étroitement liée aux revenus du ménage et à sa richesse globale.

Les complexités administratives risquent de constituer le principal défaut de l'impôt immobilier. Son application rigoureuse exige un excellent système cadastral comportant des informations sur les caractéristiques de toutes les parcelles, aménagées ou non, et un système de dépistage pour contrôler toutes les nouvelles constructions. A ce jour, il a été difficile de mettre en place et d'exploiter de tels systèmes, mais quand

tel est le cas, les informations obtenues s'avèrent très précieuses pour toutes les planifications économiques entreprises par les collectivités locales.

Mais, l'équité et l'efficacité économiques de l'impôt immobilier dépendent avant tout de l'équilibre entre la valeur estimée à des fins d'imposition et la valeur vénale d'une propriété. Quand le système d'évaluation ne fonctionne plus, l'impôt immobilier devient régressif et commence à être dépassé par l'inflation. On a tendance à traiter ce problème comme s'il était purement administratif. Plusieurs réformes administratives bien faites ont démontré qu'il est techniquement faisable de réévaluer régulièrement des propriétés (Dillinger, 1987), et de procéder automatiquement à des calculs intermédiaires de la valeur immobilière réelle compte tenu de l'inflation. La résistance à de telles mesures est politique et constitue la preuve que l'impôt immobilier risque de trop bien réussir à imposer la charge fiscale aux riches propriétaires immobiliers.

Vignettes automobiles. Comme nous l'avons déjà indiqué à propos des redevances d'usagers, les vignettes automobiles font partie d'un ensemble de redevances imposées aux usagers. Il est toutefois possible de les exploiter filons comme des sources de revenus purs. Il est facile de localiser et de taxer les propriétaires de véhicules puisqu'il faut des cartes grises et des vignettes. Dans les pays en développement, la propriété d'un véhicule reflète assez correctement le revenu d'un ménage, ce qui fait de la vignette un impôt assez progressif. Du point de vue de son efficacité économique, toute charge fiscale pure doit frapper le consommateur final (c'est-à-dire les vignettes d'automobiles à usage familial) et non l'utilisation commerciale d'un véhicule, ce qui risquerait de rendre inefficaces certaines charges fiscales imposées sur différents types de biens en fonction de leur mode de transport. (Newbery et Stern, 1987).

Taxe à la vente. Une taxe à la vente, calculée sur une base assez large et qui frappe le consommateur final, ou une taxe à la valeur ajoutée qui frappe également tous les stades de production, satisfont également à la plupart des critères fiscaux. Une telle taxe permet d'éviter les inefficacités d'un taux fiscal trop élevé calculé sur une base plus étroite. Il est possible de l'appliquer directement en complément à des transaction privées. Puisque cette taxe est imposée sur la valeur de quasiment toutes les productions et importations d'un pays, les recettes fiscales augmentent parallèlement à l'inflation et aux activités économiques, et elle est quasiment neutre à l'égard des revenus des ménages. Elle doit être imposée uniformément sur toutes les activités économiques et ventes sans tenir compte de l'emplacement géographique. Cette taxe ne se prête donc pas à l'établissement d'un barème local; par contre elle se prête très bien à un partage du revenu national avec les collectivités locales.

Octroi et taxes locales sur les ressources naturelles. Deux taxes qui ne satisfont pas aux critères d'évaluation sont l'octroi et les taxes locales sur les ressources naturelles et leur extraction. Ces deux taxes tendent à transférer les charges fiscales de la communauté locale à des étrangers à la localité, et ce faisant elles entraînent des éléments d'inefficience pour l'économie nationale. L'octroi est un genre de taxe à la vente mais qui taxe des biens en provenance de l'extérieur de la région, introduits par route, rail ou voie fluviale. Cette taxe constitue une protection peu efficace de la production locale contre la concurrence des autres régions. Elle a tendance à déformer le commerce intérieur et va à l'encontre des intérêts de la région; pour éviter la taxe locale d'importation, les producteurs sont incités à déplacer leur production de l'endroit où elle coûte le moins cher à des lieux offrant un grand marché, afin d'éviter le paiement de la taxe locale d'importation. Cela aboutit non seulement à choisir des lieux de production peu efficaces, mais à encourager davantage la croissance des marchés les plus importants où il y a probablement déjà des effets externes négatifs liés à la croissance.

Quand les biens fabriqués à partir de ces ressources sont consommés dans le pays, une taxe locale sur les ressources naturelles exporte les charges fiscales au reste du pays. Si les ressources naturelles ou les produits fabriqués avec elles sont exportés vers des marchés étrangers, les autorités locales, en imposant ces taxes, s'approprient des revenus fiscaux qui iraient normalement à l'administration centrale, ce qui risque de freiner les exportations et la croissance nationale. Dans les deux cas, les autorités locales essaient de profiter du monopole géographique des ressources pour faire payer le reste du pays. C'est pour cette raison que la plupart des gouvernements interdisent la taxation locale d'importantes ressources naturelles, bien que dans certains pays une telle structure ait pu subsister.

SUBVENTIONS ET TRANSFERTS

Il est également possible aux collectivités locales de s'assurer des revenus grâce à des subventions et transferts faits par des instances gouvernementales supérieures. Le but et la forme que peuvent prendre ces mécanismes sont divers, mais leurs objectifs peuvent se résumer en 4 points.

Péréquation fiscale

Les moyens d'imposition des collectivités locales varient en fonction de la dimension de la ville, de l'emplacement géographique et d'autres facteurs. Un des objectifs poursuivis par l'assistance fiscale centrale est de pallier ces inégalités

en mettant à la disposition des collectivités locales des recettes fiscales nationales.

C'est certainement par l'intermédiaire d'un programme de partage des revenus que d'une aide consentie en vue d'une péréquation des impôts est le mieux administrée; les collectivités locales peuvent ainsi obtenir automatiquement une part des recettes fiscales nationales. La taxe à la valeur ajoutée, ou toute autre taxe de ce type qui augmente avec l'inflation et l'activité économique, constitue la base d'un partage plus équitable des recettes publiques.

Certains pays ont introduit des formules de redistribution des ressources dans leur programme de partage des recettes fiscales. Les petites villes de Colombie et du Brésil, par exemple, bénéficient de contributions par habitant plus élevées que les grandes villes. Dans d'autres pays, toutes les villes d'une région pauvre ou d'une région à développement prioritaire bénéficient de parts plus élevées pour chaque habitant. Il est également possible d'intégrer les revenus personnels dans les formules d'égalisation fiscale pour que les recettes fiscales en provenance du programme de partage soient inversement proportionnelles aux tranches de revenus de la région. Toutes ces formules permettent de renforcer le potentiel de redistribution de ces programmes de partage. Il ne faudrait, toutefois, pas oublier que même le mécanisme de partage le plus simple, fondé sur des affectations uniformes à tout le monde, tend à assurer une bonne redistribution par rapport à des localités qui ne dépendent que de leurs propres ressources.

Le partage avec les collectivités locales introduit par la nouvelle taxe à la valeur ajoutée en Bolivie démontre comment une telle formule peut faire échec à la péréquation des impôts. La part des recettes fiscales affectée aux collectivités locales boliviennes est calculée en fonction du volume de la TVA recouvré par cette localité. Un tel procédé non seulement préserve toutes les inégalités entre les activités économiques de différentes localités, mais tend même à les exacerber. Des sociétés qui possèdent des usines à différents endroits du pays doivent payer la TVA à La Paz, alors que la plus importante part de la taxe est recouvrée ailleurs. Quand les recettes fiscales sont remises aux localités en fonction du lieu de recouvrement, les affectations sont encore plus déformées que les niveaux d'activité économique sous-jacents.

Stimulation des dépenses

Le but de la plupart des subventions est de pousser les collectivités locales à s'engager dans certains types de dépenses. Une subvention de contrepartie qui contribue au financement de postes de dépenses spécifiques, permet de baisser

le coût net pour les collectivités locales, encourageant ainsi ce genre de dépenses. Les subventions de contrepartie se prêtent bien à des services qui ont des effets externes positifs et vont au-delà de la circonscription fiscale. Il faudrait que la contrepartie gouvernementale couvre les effets externes des prestations. En compensant les collectivités locales pour les effets externes des prestations, le gouvernement du pays est en mesure d'encourager un volume optimal de prestations, et d'aider les collectivités locales à assurer des prestations optimales.

Bien que ce type de subvention soit assez courant dans les pays développés, les subventions de contrepartie n'ont jamais connu une application étendue dans les pays en voie de développement. A l'heure actuelle, on les accorde souvent au financement des infrastructures. L'Office d'Aménagement Métropolitain de Calcutta, par exemple, fournit aux circonscriptions locales un mélange de prêts et de subventions où la proportion de la subvention varie en fonction de la dépense projetée. La part de la subvention est d'un tiers pour les drains, les parcs et les routes, de 100 pour cent pour l'assainissement des taudis, et de 0 pour cent pour les marchés et l'alimentation en eau. La contrepartie varie donc proportionnellement aux effets externes ou à la redistribution sociale ainsi assurée.

Subventions liées à la performance

Le principe qui régit les subventions de contrepartie peut également servir à encourager les collectivités locales à réaliser d'autres objectifs. Si le paiement des subventions dépend de la réalisation d'un objectif administratif ou budgétaire, la subvention constitue une incitation fiscale à la performance. Les autorités régionales de Calcutta viennent d'adopter un ensemble très intéressant de subventions liées à la performance. Le volume de la subvention accordée dépend des progrès réalisés par les collectivités locales dans le comblement du déficit de leurs budgets de fonctionnement. Il est également possible de lier ce type de subventions à la réalisation des objectifs fixés en matière d'infrastructures (par exemple, l'extension des réseaux d'eau ou d'assainissement) ou encore au respect des critères minimaux de performance des réseaux (comme les pertes d'eau maximales admissibles dans un réseau de distribution d'eau).

Subventions destinées à combler les déficits

La forme la plus courante de subvention dans les pays du tiers monde est probablement un paiement punctuel pour aider les collectivités locales à combler leurs déficits budgétaires. On pourrait les considérer comme contraires à la performance. En effet, ces subventions récompensent des localités qui n'arrivent pas à recouvrer les impôts, en leur offrant une assistance

extérieure si, et seulement si, ces localités sont déficitaires. Des paiements de cette nature ont contribué à l'érosion de la discipline fiscale locale et, à l'occasion, ont même encouragé un jeu dangereux, puisque les collectivités locales ont délibérément encouru des dépenses supplémentaires dans l'espoir de pouvoir forcer l'administration centrale à accorder une assistance plus substantielle sous la forme d'un renflouement.

TROISIEME PARTIE

PROBLEMES SPÉCIFIQUES RELATIFS AU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES: LE RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ ET LA PROTECTION DES PAUVRES

I. LE RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ DANS LE DOMAINE DES INFRASTRUCTURES

Le secteur privé joue déjà un rôle important, quoique souvent méconnu, dans le domaine des infrastructures liées à l'habitat. On s'est davantage préoccupé de la collaboration entre les secteurs public et privé sous la forme de sous-traitance, ou même de la "privatisation" formelle, c'est-à-dire la vente ou le transfert des entreprises du secteur public à des entrepreneurs privés. Cette polarisation a pour effet de cacher l'existence des nombreuses autres manières dont les deux secteurs peuvent collaborer en vue d'un partenariat avantageux qui réponde aux besoins en matière d'infrastructures.

A l'échelon supérieur de l'échelle des revenus, les normes du développement national font qu'on demande aux promoteurs immobiliers opérant dans le secteur formel d'installer à leurs propres frais la voirie, les conduites d'eau ainsi que le réseau d'assainissement. Le coût de ces infrastructures locales est alors inclus dans le prix du terrain et des logements, et donc payé par l'acquéreur d'un logement. Cela permet de soulager le budget public du coût de cet investissement.

Au bas de l'échelle, les pouvoirs publics ne fournissent souvent pas la moindre infrastructure aux quartiers les plus démunis. Ces zones dépendent alors entièrement d'entrepreneurs privés qui se substituent au secteur public. La plupart du temps, ces entrepreneurs travaillent "informellement", c'est-à-dire sans aucune patente, et sans se conformer aux normes publiques en vigueur. En fait, les pouvoirs publics dans de nombreux pays ont essayé de fermer des entreprises privées de ce genre, même quand les services publics dans ce domaine sont insuffisants, voire inexistantes. Une politique avisée devrait plutôt rechercher les moyens de préserver le secteur privé tout en s'attachant à faire appliquer le minimum indispensable des normes de santé et de sécurité. On assurerait ainsi une meilleure couverture infrastructurelle sans drainer les ressources publiques.

Les possibilités d'un partenariat entre les deux secteurs vont au-delà de la mise en place d'équipements ou de la fourniture de services d'infrastructures par les entreprises à la recherche de profits. Au niveau d'un quartier ou d'une communauté, les décisions collectives relatives à l'installation et au financement des infrastructures peuvent être prises en dehors du service public. Des associations de riverains, par exemple, pourraient agir à la place des pouvoirs publics en assumant des responsabilités collectives et en collectant les fonds des particuliers. Il est normal que ce genre de groupe jouisse au moins d'une reconnaissance de facto de la part de l'Etat, car ces associations font partie d'un important secteur privé à but non lucratif.

LES CONDITIONS ASSURANT L'EFFICACITÉ DU SECTEUR PRIVÉ

La concurrence

Le modèle qu'on peut appliquer au secteur privé dans le domaine de la prestation de services à titre lucratif est fondé sur le principe que la concurrence entre firmes rivales permet à l'utilisateur de contrôler l'utilisation des fonds, en fonction du type de produit fourni et des prix demandés, et contraint les entreprises qui résistent sur le marché à plus de productivité. Les possibilités d'activités lucratives dans le secteur privé augmentent donc quand l'importance et le caractère des prestations permettent la concurrence. Ces conditions sont optimales quand ce sont des entreprises relativement petites qui prennent en charge efficacement ces services sans avoir recours à d'importants investissements et en employant une main-d'oeuvre peu qualifiée. Un nombre assez important de concurrents réels ou potentiels entre alors sur le marché pour offrir ses services au public.

A mesure que la qualité d'exécution des travaux s'améliore, que les besoins en capitaux augmentent, les possibilités d'une concurrence réelle diminuent. Les obstacles barrant l'accès au marché signifient, et cela s'applique surtout dans les pays pauvres, qu'un petit nombre d'entreprises se partagent le marché. Les problèmes deviennent encore plus aigus quand ces entreprises s'entendent entre elles, ce qui se produit inévitablement si l'Etat ne peut pas ou ne veut pas encourager la concurrence.

Il faut alors faire appel à une intervention publique ad hoc qui se substituera à la concurrence normale du marché. Une des possibilités, valable même quand il s'agit d'une industrie occupant un monopole naturel, consiste à ce que le secteur public consente les investissements de base et garde la propriété de cette réalisation, puis lance un appel d'offres pour la concession des droits d'exploitation de ce réseau d'infrastructures pendant une période limitée. La contestation de cette concession peut s'avérer tout aussi efficace que la concurrence au niveau de la production. Il n'en reste pas moins que si tout le financement de l'infrastructure reste à la charge de l'Etat, cette option n'allège en rien le budget d'investissement du secteur public. Pour que l'accumulation du capital incombe au secteur privé, tout en évitant le risque du monopole, le meilleur moyen serait de lancer des appels d'offres pour toute l'enveloppe (construction et exploitation de l'infrastructure en question), sous réserve des prix stipulés à l'avance. La Chine vient d'adjuger à des entreprises étrangères le droit de construire et d'exploiter, à leurs propres frais, des systèmes assez complexes, transmettant de ce fait à des exploitants privés aussi bien le risque que les obligations

d'investissement. Bien qu'à ce jour cette stratégie ait surtout trouvé application dans le secteur industriel, dans les aciéries et les cimenteries par exemple, son principe peut s'appliquer aussi valablement au financement des infrastructures, tant que les investisseurs sont assurés d'une tarification positive. La Turquie a réalisé un nouveau pont à péage sur le Bosphore grâce à ce type de financement par le secteur privé, et l'Argentine a conclu un accord avec Telefonica d'Espagne en vue de la modernisation et l'extension du réseau téléphonique, tout en assurant l'exploitation du réseau par l'intermédiaire d'une société nationale.

Les normes à appliquer aux services

Les entreprises privées spécialisées dans les infrastructures ont souvent tendance à ignorer les normes indispensables, pour réduire les coûts de production. Sur un marché concurrentiel, toutes les entreprises n'assurant pas la qualité des services exigée par le consommateur et pour laquelle il est prêt à payer, seraient écartées. Pour de multiples raisons, ce modèle de marché concurrentiel ne réussit pas toujours dans la pratique. Même quand la concurrence est minimale, le consommateur ne dispose souvent pas des informations qui lui permettraient de distinguer entre différents niveaux de qualité. En Amérique Centrale et du Sud, il arrive souvent que des vendeurs d'eau privés écoulent une eau insalubre, la puisant parfois dans les cours d'eau qui traversent les villes au lieu d'aller s'approvisionner à des points d'eau surveillés. Les consommateurs des environs n'ont aucun moyen de vérifier la potabilité de l'eau qu'ils achètent, et par ailleurs, ils n'ont aucun autre approvisionnement possible.

L'équilibre est difficile à réaliser quand on veut instaurer un contrôle public sur les normes à appliquer aux infrastructures. D'une part, les pouvoirs publics sont responsables de la protection de la vie et de la sécurité de la population. Pour ce faire, il peut être nécessaire d'établir des droits d'exploitation contrôlée, ou l'assurance de la part des prestataires privés qu'ils se conformeront aux normes publiques. On pourra, par exemple, demander aux vendeurs d'eau de prouver qu'ils ont acheté l'eau à des points de distribution publics où la potabilité de l'eau est contrôlée. Il faut dire, d'autre part, que de nombreuses activités du secteur informel d'infrastructures sont nées précisément parce que le secteur public avait établi des normes très peu réalistes que le consommateur refuse du fait de leur coût plus élevé. Les prestataires du secteur informel n'offrent pas leurs services uniquement dans les quartiers négligés par les organismes publics, mais également, à des normes et des prix inférieurs, à des ménages qui pourraient s'offrir les services fournis par les organismes publics ou par des prestataires officiellement reconnus du secteur privé. La seule réponse possible à cette

situation fâcheuse est que le secteur public doit établir des normes minimales permettant de protéger la santé et la sécurité de la population, tout en laissant le marché découvrir par lui-même quelles sont les options les plus demandées.

PARTENARIAT ENTRE SECTEURS PUBLIC ET PRIVE DANS LA PRESTATION DES SERVICES

Pour illustrer ce partenariat public-privé en matière de prestation de services, on ne peut trouver meilleur exemple que les secteurs des transports en commun et de la distribution de l'eau.

Les transports

Des réseaux de transport privés existent dans pratiquement tous les pays en voie de développement, qu'ils soient légalement reconnus ou non. Le plus souvent le secteur public, soit règne en monopole, soit a délégué les droits d'exploitation à un seul prestataire privé, mais des services et un réseau entre les mains d'un monopole sont rarement à la hauteur de la demande. Il arrive alors que des prestataires privés du secteur informel essaient de combler le déficit par rapport à la demande. Le secteur des transports remplit pratiquement toutes les conditions d'une concurrence réussie : l'accès à ce marché nécessite un capital plutôt modeste (pas plus d'un véhicule, quelle que soit sa catégorie); peu de qualifications sont nécessaires; et pour les services fournis ainsi, il n'y a pas ainsi dire pas d'économies d'échelle.

Les caractéristiques respectives des réseaux de transport public et privé ont été étudiées dans plusieurs villes du tiers monde, telles Abidjan, Bangkok, Buenos Aires, Le Caire, Calcutta et Kuala Lumpur (Roth, 1985; Hanke, 1985; Walters, 1979). Les prestataires publics et ceux disposant du monopole d'exploitation ont recours à des autobus beaucoup plus grands et desservent surtout les principaux axes de navette. Les transporteurs privés se servent de véhicules plus petits, offrent leurs services sur des parcours secondaires où la demande est moins forte et accèdent aux communautés les plus démunies. Les transporteurs publics sont presque toujours subventionnés alors que les privés ne le sont pour ainsi dire jamais. Quand leurs parcours se chevauchent, le transport public pratique des tarifs généralement plus bas (grâce aux subventions), mais les temps d'attente sont plus longs.

Au vu de ces caractéristiques, il ressort que la plupart des sociétés publiques de transport pourraient aboutir à une entente au moins de facto avec les transporteurs privés quand les deux se partagent le marché. Abidjan, en Côte d'Ivoire est un bon exemple de ce modus vivendi. En 1960, une société française

avait signé un contrat de 15 ans en vue d'assurer le transport urbain. Il en est né une société monopolistique, la SOTRA (Société des Transports Abidjanais), qui a un parc de véhicules de toutes dimensions et dessert un vaste réseau. Malgré l'efficacité et le monopole légal de la SOTRA, les Gbakas, des camionnettes mises en service par le secteur privé, occupent une place de plus en plus importante, et aux heures de pointe elles transportent actuellement presque la moitié des usagers à destination des banlieues lointaines. Les Gbakas ont une plus grande souplesse, peuvent rouler pendant plus longtemps, et pénètrent davantage dans les quartiers pauvres. En fait, leurs services viennent compléter ceux de la SOTRA, bien qu'elles soient déclarées "hors-la-loi" depuis 1974 à cause de la "concurrence déloyale" qu'elles font au monopole.

Une collaboration de fait entre les secteurs public et privé qui se fait en marge de la loi, ou sans aucune réglementation officielle, peut quand-même poser des problèmes de prestation de services. A Nairobi, à Lima, à Guatemala City et dans d'autres villes, on a enregistré des taux d'accidents extrêmement élevés pour les transporteurs du secteur informel. Ce record d'accidents s'accroît du fait que ces transporteurs ont rarement souscrit une police d'assurance. De plus, l'entretien étant mal fait, il arrive souvent que ces véhicules tombent en panne, empêchant ainsi la circulation et ils sont devenus la source de plaintes permanentes dans de nombreuses villes africaines. Ce manque de réglementation peut également entraîner l'instabilité des services de transport. A Lima, par exemple, des vagues successives de nouveaux transporteurs illégaux et informels ont remplacé leurs prédécesseurs, mais ces changements étaient le plus souvent accompagnés de grèves, de violences et d'antagonismes politiques (DeSoto, 1987).

Par contraste avec le chaos engendré par un partage de fait des responsabilités, il existe, dans les pays en voie de développement, bon nombre d'exemples encourageants d'une collaboration volontaire entre les secteurs public et privé pour assurer les transports en commun. Dans ces cas, on reconnaît formellement le droit d'exploitants privés à assurer le transport des usagers, tout en imposant certaines réglementations, telles que l'obligation du permis de conduire, l'assurance des véhicules, et le respect des parcours fixés. Mais la réglementation a échoué dans ses tentatives d'imposer une tarification trop stricte. Si on empêche les transporteurs de réaliser un bénéfice sur leurs services, ils abandonnent les parcours fixés ou essaient de faire des économies par d'autres moyens (en négligeant l'entretien des véhicules, par exemple) ce qui n'est pas dans l'intérêt des usagers. Etant donné la facilité d'accès au marché du transport, le moyen le plus efficace de contrôler les prix est d'exploiter le potentiel de concurrence. C'est à Colombo, au Sri Lanka, qu'on peut trouver un exemple d'une telle collaboration volontaire entre les deux

secteurs : vers la fin des années 1970, le secteur des transports en commun a été modifié de manière à inclure un secteur privé en expansion, mais avec des réglementations officielles concernant les parcours, la sécurité, les assurances et l'inspection des véhicules. Il en résulta une réduction des subventions aux transporteurs et une amélioration des services.

Il n'est pas nécessaire que ce soit le secteur public qui se charge de l'application des réglementations. La supervision peut se faire en collaboration avec des associations de transporteurs. Aux Philippines, par exemple, ce sont les "jeepneys" qui se chargent des transports en commun dans le cadre d'une réglementation gouvernementale, complétée par un contrôle assuré par l'association. A Longap City, une ville de 220.000 habitants, on a lancé un projet pilote, où ce sont des associations de différents quartiers qui se chargent de vérifier la fiabilité du transport (conducteurs en possession du permis de conduire, sécurité du véhicule, police d'assurance en règle), empêchant de ce fait l'entrée sur le marché de véhicules non habilités et les abus de tarification. (Pak Poy et Kneebone, 1984). Il va de soi que le secteur privé ne peut à lui seul assumer la responsabilité d'appliquer la réglementation, car des associations coopératives risquent fort de devenir des monopoles et de s'attacher davantage à limiter l'accès au marché que d'en assurer la qualité.

La distribution de l'eau potable

Dans ce domaine l'expérience ressemble à celle du secteur des transports. Dans la plupart des villes du tiers monde, le réseau officiel de distribution des eaux souffre de certaines lacunes, surtout dans les quartiers déshérités. Ces lacunes ont été comblées par des privés, quelquefois en collaboration officielle avec le secteur public, mais le plus souvent par des mesures de fait qui ont amélioré la prestation globale, mais aussi créé certains problèmes spécifiques.

C'est à Abidjan qu'on peut trouver l'illustration d'une telle entente de fait (Dei, 1985). La SODECI (Société de Distribution des Eaux de la Côte d'Ivoire) détient le monopole de la distribution de l'eau. Malgré une exploitation bien menée, le taux de couverture n'a pu suivre le rythme d'expansion de la ville d'Abidjan. Il s'en est suivi une prolifération de distributeurs privés, qui vont puiser l'eau soit aux fontaines publiques, soit à partir de branchements privés, soit encore à partir de branchements clandestins pratiqués sur le réseau, et sans aucun paiement. Par la suite ils vendent l'eau dans les quartiers non desservis par le réseau officiel, et ce au prix fort. La SODECI a réagi à cet état de fait en proposant l'installation d'autres fontaines publiques afin de s'assurer une plus forte implantation dans ces quartiers - qui représentent un créneau profitable - mais à un prix inférieur à celui

actuellement pratiqué par les vendeurs parallèles.

L'expérience vécue à Tegucigalpa, au Honduras, illustre le risque couru quand il y a partage de fait des responsabilités avec le secteur privé. Les vendeurs qui distribuent l'eau dans des camions-citernes sont connus pour se soucier très peu de la salubrité de l'eau, et vendent cette dernière à un prix unitaire de 15 à 20 fois celui du secteur public. Cette situation a pu se perpétuer, car l'accès à ce marché nécessite un investissement relativement important dans l'achat d'un camion-citerne assez robuste pour traverser les pentes escarpées menant aux quartiers déshérités. Par ailleurs, la distribution publique de l'eau dans les zones déshéritées est plus qu'inadéquate, car il est impossible aux habitants de chercher de l'eau même à une lointaine borne-fontaine. Vu le manque de concurrence dans ce secteur, vu également les difficultés qui marquent l'accès au marché, les conditions sont toutes tracées pour permettre des profits exorbitants et tolérer une absence totale de contrôle de salubrité. Le gouvernement a réagi en exigeant que les vendeurs d'eau travaillent avec une patente, de manière à ce qu'ils puissent l'eau uniquement à des points dont la salubrité est reconnue. D'autres propositions suggèrent l'établissement d'un prix plafond. Il est toutefois évident que dans un avenir prévisible le secteur public ne sera pas en mesure d'assurer une couverture intégrale des besoins, et que ce sont donc les vendeurs privés qui continueront à assurer le complément de service indispensable. Pour qu'une réglementation tarifaire aboutisse, elle doit tenir compte du fait que la marge bénéficiaire réalisée sur le prix de l'eau couvrira d'abord l'acquisition très coûteuse des biens d'équipement (100.000 \$ pour un camion-citerne), sans oublier les frais d'exploitation.

LA MISE EN PLACE DES INFRASTRUCTURES PAR LE PROMOTEUR

Dans les pays développés, il est de coutume que les promoteurs immobiliers se chargent eux-mêmes de la mise en place des réseaux d'infrastructures dans leur lotissement ainsi que des infrastructures individuelles, ou d'en assumer tous les frais quand les installations sont exécutées par le secteur public. Ces infrastructures comprennent la voirie, les réseaux d'eau et d'assainissement, l'éclairage public ainsi que le réseau électrique, etc..., sans oublier l'extension nécessaire des axes routiers et de la conduite d'eau principale devant desservir le lotissement. Ces différents investissements représentent facilement 25 pour cent du coût total d'une habitation de la classe moyenne, et même plus de la moitié du coût final d'un terrain viabilisé dans un projet d'implantation ou d'aménagement.

Aux Etats-Unis, les promoteurs et les nouveaux acquéreurs de logements doivent supporter une part encore plus importante du

coût des infrastructures publiques, et ce depuis dix ans déjà. Dans les Etats à croissance rapide, les pouvoirs publics ont pris l'habitude de demander aux promoteurs des contributions sous forme de terrain ou d'argent pour couvrir le coût d'investissement indirect nécessité par le nouveau lotissement. Cela revient à dire que les promoteurs doivent financer la construction d'écoles, de cliniques, de jardins publics, et de l'extension des axes routiers existants que cet accroissement de la population rend nécessaires. Ce transfert de la responsabilité en matière de financement des investissements s'est amorcé réellement après l'adoption de la Proposition 13 par l'Etat de Californie, et que d'autres restrictions fiscales et de crédit adoptées par d'autres Etats n'eurent pas permis aux autorités locales de continuer leur politique de souscriptions pour financer les investissements publics.

Dans plusieurs pays en voie de développement, on demande également aux promoteurs de logements destinés aux classes moyennes ou aisées de supporter tout le poids des infrastructures résidentielles. Pour ne citer que la Jamaïque, le gouvernement a adopté des normes de lotissement en vertu desquelles les promoteurs sont responsables de la mise en place de toute l'infrastructure ainsi que des branchements aux réseaux primaires, et ceci à leurs propres frais et sous réserve de l'approbation de la subdivision administrative. Dans la pratique, ces normes ne s'appliquent toutefois qu'à la classe de revenus les plus élevés, puisque ce sont les seules familles qui peuvent se permettre un logement officiellement approuvé. Il n'en reste pas moins que l'allègement budgétaire ainsi réalisé par le secteur public permet de dégager des fonds d'investissement pour le reste de la population. Pour que le secteur privé participe davantage au financement global des infrastructures, il faut en priorité dégager le secteur public de la responsabilité de la mise en place et du financement de tout nouveau lotissement du secteur formel.

Bien que cette idée n'ait pas vu tellement d'applications pratiques à ce jour, il n'en reste pas moins que le principe du financement des infrastructures par le promoteur s'applique bien aux projets immobiliers destinés aux économiquement faibles, surtout dans le cadre de trames assainies. Il faut dire que, traditionnellement, l'Etat se charge de la réalisation et du financement des infrastructures dans tous les projets de trames assainies, et qu'une agence publique alloue ensuite les lotissements déjà viabilisés. Ce marché semblerait donc représenter un créneau pour le secteur privé. Si on garantit aux promoteurs l'utilisation de terrains publics, ils pourront installer tous les réseaux d'infrastructures et vendre les lots viabilisés sur le marché privé. Vu l'énorme demande non satisfaite pour des terrains bien situés ou des lots viabilisés, il semble que le marché y soit disposé et que l'Etat ne serait plus obligé de verser les subventions habituelles pour maintenir

les prix. Par ailleurs, si l'Etat souhaite garder la main haute sur le processus d'allocation, il lui sera possible de racheter les lots viabilisés aux promoteurs à un prix fixé au préalable. Ce processus, qu'on peut assimiler à celui appelé "clé-en-main" d'un logement économique fini, transfère au secteur privé la responsabilité de l'accumulation initiale du capital ainsi que les risques encourus pendant la phase de mise en place. Quand le promoteur réalise des ventes directes sur le marché des économiquement faibles, cela décharge entièrement le secteur public des frais d'installation de l'infrastructure nécessités par les projets de viabilisation et d'aménagement.

PRESTATIONS DE SERVICES COLLECTIVES NON GOUVERNEMENTALES

Ce n'est pas nécessairement l'Etat qui doit prendre toutes les décisions collectives relatives à l'aménagement et au financement des infrastructures. Les associations de quartier, de riverains et autres peuvent jouer un rôle important dans l'organisation d'un financement volontaire et collectif.

Les riverains partagent les mêmes intérêts quand il s'agit de la distribution de l'eau, de l'évacuation des eaux usées ou de l'aménagement de centres communautaires. Ils peuvent s'organiser de manière à obtenir des pouvoirs publics ces services ou équipements par un processus politique. Si ces demandes n'aboutissent pas, ils ont toujours la possibilité de réaliser eux-mêmes ces infrastructures, soit seuls et sans aide publique, soit en collaboration avec l'Etat mais sans son secours financier.

Sur la côte nord du Honduras des associations communautaires se sont organisées, en répartissant les coûts entre les membres, et ont emprunté des fonds auprès des banques commerciales de la place à des taux d'intérêt commerciaux, afin de pouvoir financer le revêtement des chaussées et le réseau de distribution de l'eau du lotissement, puis elles ont remboursé les prêts au moyen d'une contribution perçue auprès des membres. A Cochabamba en Bolivie, une communauté du secteur informel s'est organisée sous l'égide d'un prêtre local, afin de mettre en place le réseau de distribution de l'eau desservant quelque 15.000 personnes. Tous les travaux ont été exécutés gratuitement par des membres de la communauté. Les frais financiers ont été couverts par des prêts privés et remboursés grâce à la contribution perçue auprès des ménages desservis. Chaque fois, le seul geste demandé à l'Etat était d'agréer le branchement au réseau principal de distribution de l'eau. Ainsi, l'Etat en est sorti gagnant, car les réseaux routier et de distribution de l'eau ont bénéficié d'une extension plus rapide sans aucun investissement sa part.

Les possibilités de solutions communautaires sont multiples. Dans de nombreuses régions du monde, les groupes communautaires

souscrivent des contrats directs avec des entreprises privées pour le ramassage des ordures ménagères, sans passer par le secteur public. Beaucoup de sociétés privées confient le soin de la sécurité ou du ramassage des ordures à un organisme privé. Sur les franges des zones urbaines, il n'est probablement pas nécessaire d'avoir recours au secteur public pour assurer ces services. Dans certains cas, il est moins coûteux de réaliser un sondage sur place et d'en distribuer l'eau au lieu de connecter les usagers au réseau principal. Dans les petites villes du Kenya, du Zimbabwe et d'autres pays c'est grâce à des associations d'entraide mutuelle qu'une bonne partie de l'infrastructure locale a pu être réalisée.

Pour que la collaboration entre secteur privé et secteur public soit parfaitement réussie, il faut que ce dernier adopte une politique plus active que celle qui consiste simplement à ne pas se mêler des initiatives privées ou communautaires. Il faut que les associations de riverains soit légalement reconnues d'utilité publique pour la prestation de services infrastructurels, et définir les règles régissant les investissements ainsi réalisés avec les fonds de la communauté. Il est de coutume qu'une fois achevées, ces réalisations reviennent au secteur public pour exploitation. Il arrive toutefois que le secteur public refuse de se charger de ces installations ou d'en assumer l'exploitation. Dans d'autres cas, le secteur public ne les accepte que pour découvrir qu'elles ne sont pas conformes aux normes établies et doivent être refaites aux frais de la collectivité. Comme nous l'avons déjà mentionné pour le contrôle des réseaux de transport en commun, ici aussi il est primordial d'instaurer un mécanisme de contrôle public des infrastructures mises en place aux frais de la communauté, mais destinées à être exploitées par le secteur public. Il faut également clarifier le statut légal des associations communautaires par rapport aux pouvoirs publics. Une nouvelle législation interne au Honduras est actuellement débattue par le Congrès du pays; cette législation accepte que les patronatos soient les collaborateurs des pouvoirs locaux pour réaliser des travaux d'infrastructure, et elle définit sur quelle base et dans quel cadre se déroulera cette collaboration.

Au Zaïre et dans d'autres pays au Sud du Sahara, nous pouvons trouver d'autres exemples où la distinction n'est pas bien nette entre les activités du "gouvernement" et celles réalisées par d'autres collectivités locales. En dehors des impôts, la population verse des sommes en espèces à des fonctionnaires zairois pour financer certaines infrastructures publiques telles que les routes ou les réseaux de drainage (Prud'homme, 1987). Prud'homme note que ces prélèvements sont «semi-volontaires et semi-légaux. Les citoyens et les entreprises sont "priés" de contribuer à un projet bien déterminé par des dons qui se présentent sous forme de moyens de transport, de matériel, d'argent ou de travail. Il va de soi que les gens

fournissent leurs contributions car ils veulent rester en bons termes avec les fonctionnaires responsables, et aussi parce qu'ils pensent que leurs dons seront utiles. Le Salongo, qui est une contribution semi-volontaire en main d'oeuvre aux travaux publics, entrerait dans cette catégorie.» Des dons supplémentaires de ce type sont indispensables au financement des travaux publics de chaque localité car le budget d'investissement du gouvernement est plutôt maigre et une grosse part des impôts est empochée par les fonctionnaires locaux qui augmentent ainsi le salaire que leur verse l'Etat. Des dons à des organisations privées, indépendantes et à but non lucratif permettent également de mobiliser les ressources nécessaires aux investissements publics au Zaïre, comme c'est le cas pour l'évêque de Butembo (Kivu), qui est en mesure de mobiliser plus d'un million de zaïres par an, et qui, grâce à ces contributions, a pu réaliser une route, une piste d'atterrissage, un hôpital et d'autres travaux.

II. LA PROTECTION DES PAUVRES

Nous avons recommandé une stratégie de financement des infrastructures qui repose au maximum sur les paiements effectués par les usagers et bénéficiaires, ainsi que sur les revenus fiscaux réalisés par les collectivités locales. Une telle stratégie risque d'imposer de lourdes charges aux pauvres. Ce sont les fonds alloués par l'Etat qui ont généralement subventionné la majorité des services de base; si ces subventions sont remplacées par les contributions des usagers, le poids des investissements passera du contribuable en général à l'utilisateur de ces services en particulier. Un tel transfert serait plutôt régressif car, bien que la plupart des pays en voie de développement aient un régime fiscal très progressif, l'élasticité du revenu par rapport à la consommation de services de base, comme l'alimentation en eau, est assez faible (certainement en-deçà de 0,5 pour l'eau). Cela signifie que les frais d'utilisation seraient démesurément élevés pour les pauvres, par rapport à leurs moyens. Il est donc probable que les efforts d'extension des réseaux d'infrastructure seront encore plus régressifs si ce sont les consommateurs qui doivent supporter les frais d'installation et de branchement au réseau primaire, car les zones non encore desservies sont celles-là mêmes qui sont habitées en majorité par une population indigente. Les problèmes d'équité se compliquent encore davantage quand on sait que dans le passé la plupart des infrastructures de viabilisation (réalisées au profit des classes moyennes et aisées) ont été financées par les impôts généraux. Le financement par le consommateur commencerait donc juste au moment où on se propose d'investir des fonds supplémentaires pour toucher les zones déshéritées.

On peut toutefois prendre un certain nombre de mesures pour protéger les pauvres.

TAUX DE COUVERTURE ET NORMES DE SERVICE

Le plus grand préjudice envers les pauvres est de leur refuser l'accès aux services de base. Si, par exemple, un ménage n'est pas alimenté en eau, ses membres sont contraints de passer 3 ou 4 heures, ou davantage, par jour à chercher de l'eau à des points d'eau lointains, ou d'acheter l'eau à des distributeurs privés qui, apparemment, pratiquent des prix atteignant jusqu'à 25 fois le prix public. Quand on voit que les ménages sont prêts à assumer la totalité des frais de branchement au réseau de distribution, on se rend compte que, quoique ces paiements soient lourds pour eux, ils préfèrent en supporter la charge plutôt que de se passer d'un tel service.

Les normes appliquées risquent toutefois d'être trop

élevées pour les zones déshéritées. En premier lieu, il s'agit donc d'adopter une stratégie qui permette de réduire le coût économique de ces services de manière à les rendre financièrement accessibles aux pauvres. Une étude réalisée en Jamaïque a conclu qu'en laissant les routes à l'état de pistes, en amenant l'eau jusqu'à un branchement desservant quatre maisons, et en baissant les normes relatives à la profondeur des conduites d'eau et à la largeur des routes, on pouvait réduire de plus d'un tiers le coût d'un lot viabilisé destiné aux économiquement faibles. Le nombre de personnes qui faisaient la queue pour acquérir de tels lots était nettement plus important, démontrant ainsi qu'un coût plus faible avait nettement plus d'importance aux yeux des acquéreurs que des normes de service moins rigoureux. On a trouvé des résultats similaires dans de nombreux autres endroits.

Il est souvent possible d'améliorer progressivement les infrastructures, tout comme on le fait pour un logement individuel. Si on installe une conduite d'eau adéquate, une communauté peut commencer par partager l'accès à l'extérieur, les logements individuels se branchant progressivement sur le réseau, en fonction de leurs possibilités budgétaires. Les membres de la communauté peuvent également mettre en commun leurs ressources pour goudronner leurs routes. Ces stratégies progressives ont fait leurs preuves dans l'habitat individuel.

Pour ce qui est des zones les plus déshéritées, les niveaux limites des services permettant d'assurer une santé de base au prix le plus faible restent encore à déterminer. Les fontaines publiques ou les bornes-fontaines qui garantissent une eau salubre et potable, et des toilettes publiques, offriraient une solution.

LE CIBLAGE DES SUBVENTIONS

Jusqu'à présent les subventions accordées aux infrastructures sont réparties entre tous les consommateurs, sans tenir compte de leur niveau de revenu. Des subventions globales plus faibles, mais davantage ciblées, permettront de mieux protéger les déshérités.

Plusieurs possibilités s'offrent pour un meilleur ciblage des subventions. Quand nous parlions du rapport entre l'utilisateur et la tarification, nous avons souligné qu'il est courant d'appliquer un tarif "minimal" spécial, c'est-à-dire qu'on applique un tarif beaucoup plus faible au volume de consommation de base, calculé en fonction des besoins essentiels permettant d'assurer la santé familiale. Quand on applique ce système de tarification, il n'est pas nécessaire de vérifier le revenu des consommateurs. On laisse au marché le soin de le faire. Tout ménage qui limite sa consommation à ce minimum bénéficie du tarif subventionné, ou alors tous les ménages profitent de cette

subvention pour une consommation minimale. Il est alors facile de la gérer.

En finançant les infrastructures de base d'un quartier, l'Etat pourrait permettre aux quartiers économiquement faibles de payer leur part des frais en nature. Autrement dit, la communauté fournirait la main-d'oeuvre non qualifiée et semi-qualifiée que demandent la construction des routes, le creusement des fossés pour la pose des conduites ou encore la construction des murs de soutènement protégeant contre les glissements de terrain. Si le gouvernement central finance des travaux publics dans le cadre d'un programme d'emploi, il est en droit d'assurer que les bénéficiaires d'un tel programme aillent en priorité aux zones déshéritées.

Quand on entreprend l'extension d'un réseau de services, le plus grand coût d'investissement n'est pas celui nécessité par l'installation du nouveau réseau du quartier, mais de loin celui qu'exige l'extension des réseaux principaux aux nouvelles localités. C'est l'Etat qui assume le plus souvent ces coûts, et rarement le consommateur. Si le coût d'extension des réseaux de base n'est financé par l'Etat que dans la mesure où il s'agit de lotissements pour les économiquement faibles, et non pour les autres, les subventions pour ceux qui en ont davantage besoin se trouveront nettement renforcées, et, en même temps, le marché foncier sera mieux régulé en offrant des encouragements économiques à la promotion immobilière destinée aux classes moyennes, à des emplacements permettant de desservir ces quartiers aux moindres frais.

Une autre possibilité, enfin, est que l'Etat veuille assurer gratuitement un seuil minimum de services. On peut considérer le droit à l'eau potable et à l'évacuation saine des déchets ménagers comme étant tellement fondamental qu'un strict minimum - bornes-fontaines et toilettes publiques - doit être fourni gratuitement par l'Etat. Il faut alors faire attention à protéger ces services "gratuits" du gaspillage. Les bornes dont on tire l'eau gratuitement restent souvent ouvertes toute la journée, et les plus grandes pertes sont donc à attribuer au gaspillage. Les toilettes publiques gratuites sont souvent abusivement utilisées, ne sont pas entretenues et sont donc vite hors d'usage. C'est pour ces raisons qu'il faudrait imposer une petite contribution aux consommateurs/utilisateurs, non pas pour recouvrer les coûts d'investissement, mais pour éviter le gaspillage et financer l'entretien des installations. Il faudrait par ailleurs trouver des technologies adaptées qui soient peu onéreuses, supportent une utilisation intensive et empêchent le gaspillage (comme les bornes dans lesquelles il faut introduire une pièce avant chaque utilisation et qui se ferment automatiquement après).

UNE TARIFICATION PROGRESSIVE DES CONSOMMATIONS

Tous les tarifs de consommation ne sont pas régressifs. Les vignettes, les frais d'enregistrement des véhicules (cartes grises), les taxes sur les pneumatiques, etc. peuvent contribuer au financement du réseau routier et constituer quand même un régime fiscal progressif dans les pays en voie de développement où la propriété est étroitement liée au revenu et à la richesse.

Pour ce qui est des droits à payer pour des services dont la consommation est peu élastique par rapport au revenu, il est possible de les structurer de manière à ce que le barème de tarification soit progressif. Dans la plupart des pays du tiers monde on impose de plus en plus des tarifs destinés à freiner la consommation de l'eau (le tarif du mètre cube d'eau augmentant proportionnellement à la consommation), et puisqu'on sait qu'il y a un lien étroit entre le niveau de consommation et le revenu, il en résulte une distribution plus progressive des charges à supporter (Bahl et Linn). Il est possible de rendre le barème de tarification encore plus progressif en imposant des surcharges spéciales aux ménages qui possèdent une piscine (comme cela se fait à Bombay) ou qui utilisent l'eau potable pour arroser leur gazon.

Un barème de tarification progressif pour toute la gamme de consommation s'impose quand on veut permettre à l'exploitant du réseau d'accorder une subvention réciproque à certains consommateurs, en pratiquant des tarifs supérieurs à la moyenne pour les consommateurs aisés et des tarifs en-dessous de la moyenne pour les économiquement faibles. La pratique d'une subvention réciproque à l'intérieur d'un service est souhaitable dans la mesure où elle rend inutiles certains transferts étatiques peu sûrs qui finançaient ces subventions. Dans certains pays on pratique même la subvention réciproque entre les différents services. On demande, par exemple, aux télécommunications et à la société d'électricité de dégager un surplus, qui sera destiné au financement des déficits des services d'exploitation des eaux et des égouts. Un tel mécanisme de subvention réciproque est le plus fonctionnel quand les services à qui on demande de dégager un surplus sont plus élastiques par rapport au revenu (comme le téléphone et l'électricité) que les services à subventionner. Par ailleurs, ce système a une plus grande chance de réussite si les différents services sont gérés par une même institution. Des transferts permanents d'un organisme étatique à un autre sont tout aussi difficiles à réaliser que les transferts de postes budgétaires au sein de l'administration centrale.

L'impôt foncier et l'impôt sur les plus-values permettront également d'instaurer un régime plus progressif de répartition des coûts des infrastructures. En tant que classe, les propriétaires fonciers sont certainement les plus aptes à

supporter les coûts d'aménagement des infrastructures, et sont aussi ceux qui profiteront le plus de cet investissement. Il s'avère donc que, si on décharge le contribuable en général ou l'utilisateur en particulier, des coûts d'aménagement et de branchement, on arrivera à une meilleure répartition des charges. Comme nous l'avons dit ci-dessus, dans la plupart des grands projets de lotissement on s'est attaché à exiger des propriétaires fonciers bénéficiaires qu'ils redonnent une partie du surplus ainsi gagné pour financer en partie les logements destinés aux économiquement faibles et l'infrastructure de ces lotissements. Le même principe peut s'appliquer aux impôts sur les plus-values: on peut ainsi dégager un surplus qui sera mis de côté pour subventionner les branchements des résidents les plus déshérités d'un quartier.

LA REGRESSIVITE DES IMPOTS LOCAUX

Dans les pays industrialisés, les impôts locaux sont en général plus régressifs que les impôts nationaux ce qui fait qu'il y a des problèmes de répartition quand on transfère la responsabilité du financement aux structures administratives inférieures. Il n'y a aucune raison valable pour que cet état de fait se perpétue dans le tiers monde. Les impôts locaux sur les propriétés et les véhicules, deux des plus importantes sources de revenu fiscal, deviendraient nettement plus progressifs si on leur attribuait des valeurs marchandes réelles. La taxe locale sur les biens immobiliers et fonciers, ainsi que la vignette automobile - deux des principales sources de revenus des collectivités locales - seraient très progressives si elles étaient appliquées à la valeur vénale réelle des biens en question. La taxe immobilière urbaine ne devient régressive que dans la mesure où la valeur de ces propriétés n'est pas actualisée, surtout pour ce qui est des propriétés se situant en haut de l'échelle sociale.

BIBLIOGRAPHIE

- Anderson, Dennis. 1987. *The Public Revenue and Economic Policy in African Countries: An Overview of Issues and Policy Options*. World Bank Discussion Paper 19. Washington, D.C.: World Bank.
- Ashwe, Chiichii. 1986. *A Critique of Nigeria's Existing Revenue Sharing Scheme*. Occasional Paper 39. Canberra: Center for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.
- Bahl, Roy. 1988a. "Indonesia: Local Finance Reform." Processed.
- _____. 1988b. "Local Government Finance in China." Background Paper for World Development Report 1988. Processed.
- Bahl, Roy and Johannes F. Linn. 1983. "The Assignment of Local Government Revenues in Developing Countries," in Charles E. Mclure, ed. *Tax Assignment in Federal Countries*. Canberra: Center for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.
- Bahl, Roy and S. Nath. 1986. "Public Expenditure Decentralization in Developing Countries." *Environment and Planning C: Government and Policy* 4,4 (November): 405-18.
- Balkind, J. 1988. "Turkey: Public Investment." Draft. Washington, D.C.: International Monetary Fund. Processed.
- Barrow, M.M. 1986 "Central Grants to Local Governments: A Game Theoretic Approach." *Environment and Planning C: Government and Policy* 4,2 (May): 155-64.
- Bird, Richard M. 1987. "Fiscal Decentralization in Colombia." Background paper for World Development Report 1988. Processed.
- Cochrane, Glyn. 1983. *Policies for Strengthening Local Government in Developing Countries*. World Bank Staff Working Paper 582. Washington, D.C.: World Bank.
- Construction Resource and Development Center. 1987 "Report to the Town Planning Review Committee on Cost Analysis of Variations in Selected Standards Specified in the Kingston Development Order." Kingston, Jamaica: CRDG. Processed.
- Davey, Kenneth. 1988. *Municipal Development Funds and Intermediaries. Policy, Planning, and Research Working Paper 32*. Washington, D.C.: World Bank.

- _____. 1983. Financing Regional Government. New York: John Wiley and Sons.
- Dillinger, William. 1988 "Urban Property Tax Reform in Developing Countries." Background paper for World Development Report 1988. Processed.
- Doebele, William, ed. 1982. Land Readjustment. Lexington, Mass.: D.C. Heath and Company.
- Doebele, William A., Orville F. Grimes, and Johannes F. Linn. 1979 "Participation of Beneficiaries in Financing Urban Services: Valorization Charges in Bogota, Colombia." Land Economics. 55,1 (February): 73-92.
- Gandhi, Ved P. 1983. "Tax Assignment and Revenue Sharing in Brazil, India, Malaysia and Nigeria." In Charles E. McLure, ed. Tax Assignment in Federal Countries. Canberra: Center for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.
- Goode, Richard. 1984. Government Finance in Developing Countries. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Hamer, A.F., and J.F. Linn. 1987 "Urbanization in the Developing World: Patterns, Issues, Policies," in E.S. Mills, ed. Handbook of Regional and Urban Economics, Volume II. Amsterdam: North Holland.
- Hemming, Richard, and Ali M., Mansoor. 1988. Privatization and Public Enterprises. Occasional Paper 56. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Jimenez, Emmanuel. 1986. "The Public Subsidization of Education and Health in Developing Countries: A Review of Equity and Efficiency." World Bank Research Observer 1,1 (January):111-29.
- Lewis, Maureen A., and Ted R. Miller. 1986 Public-Private Partnership in Public Service Provision in Sub-Saharan Africa. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Lister, Stephen. 1988. "Improving the Allocation and Management of Public Spending: Some Lessons of African Experience." Background paper for World Development Report 1988.Processed.
- Mahar, Dennis J., and William R. Dillinger. 1983. Financing State and Local Government in Brazil: Recent Trends and Issues. World Bank Staff Working Paper 612. Washington, D.C.: World Bank.

- Nellis, John R.. 1985. "Decentralization and Local Public Finance in Tunisia." *Public Administration and Development* 5,3 (July-September): 187-204.
- Olowu, Dele. 1988. "Nigeria: Federal and State Transfers to Local Government 1970-1987." Background paper for World Development Report 1988. Processed.
- _____. 1982 "Local Government Innovation in Nigeria and Brazil: A Comparative Discussion of Innovational Transfers and Intergovernmental Relations." *Public Administration and Development*. 2,4 (October-December): 345-57.
- PADCO. 1984. Colombia Shelter Sector Assessment. Washington, D.C.: Office of Housing and Urban Programs, USAID.
- PADCO, and P.T. Dacrea. 1985. Analysis of Urban Services Standards, Technologies, and Costs. Component D1 Report. Jakarta: National Urban Development Strategy Project.
- PADCO, The Urban Institute, USL International, Inc., MIT, and the Shelter Unit. 1987. Technical Memorandum: Revised Housing Needs and Associated Investment in Jordan, 1986-2006. Amman: Ministry of Planning, The Hashemite Kingdom of Jordan.
- Peterson, George E., Tim Campbell, Caroline Guarnizo, and Jeffrey P. Telgarsky. 1988. Bolivia Urban Development Assessment. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Peterson, George E., Robert McGarry, Eric Monnier and Jeffrey P. Telgarsky. 1987 Water Supply and Sanitation Sector Policy Paper. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Pineda, Jose Fernando. 1987. "The Valorization System in Bogota: An Assessment of Recent Trends." Background paper for World Development Report 1988. Processed.
- Prud'Homme, Remy. 1987 "Financing Urban Public Services" in E.S. Mills, ed. *Handbook of Regional and Urban Economics*, Volume II. Amsterdam: North Holland.
- Rakodi, Carole. 1988. "The Local State and Urban Local Government in Zambia." *Public Administration and Development* 8,1 (January-March): 1-14.
- Richardson, Harry W. 1987. "The Costs of Urbanization: A Four-Country Comparison." *Economic Development and Cultural Change* 35,3 (April): 561-80.
- Richardson, J.W. and S.A. Qutub. 1984. "The Costs of Urbanization: A Case Study of Pakistan." *Environment and Planning A* 18,8 (August): 1189-113.

- Rondinelli, Dennis A. 1986. "Extending Urban Services in Developing Countries: Policy Options and Organization Choices." *Public Administration and Development* 6,1 (January-March): 1-22.
- Roth, Gabriel. 1987. *The Private Provision of Public Services*. New York: Oxford University Press.
- Rourk, Phillip W., and Andrew D. Roscoe. 1984. *An Assessment of National Housing Needs and Affordability in Kenya 1983-2003*. Washington, D.C.: Office of Housing, USAID.
- Ruland, Jurgen, and Bhansoon Ladavalya. 1986. *Vierteljahresberichte: Problems of International Cooperation*. 106 (December): 433-48.
- Sappington, David E.M., and Joseph Stiglitz. 1987. *Privatization, Information, and Incentives*. Working Paper 2196. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Schroeder, Larry. 1988. "Intergovernmental Grants in Developing Countries." Background paper for World Development Report 1988. Processed.
- Slack, N. Enid, and Richard M. Bird. 1983. "Local Response to Intergovernmental Fiscal Transfers: The Case of Colombia." *Public Finance* 38,3: 429-39.
- United Nations Commission on Human Settlements. 1988. *Global Shelter Strategy to the Year 2000*. Report to the Executive Director.
- Wasylenko, Michael. 1987. "Fiscal Decentralization and Economic Development." *Public Budgeting and Finance* 7,4 (Winter): 57-71.
- World Bank. 1988. *World Development Report 1988*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1987. "Infrastructure Development Fund Project." Appraisal Report (Nigeria). Washington, D.C.: World Bank. Processed.