

C 9029  
∞

# LE FINANCEMENT de l'urbanisation dans les pays du *SUD*

ISTED

Centre de Documentation et d'Information

" Villes en développement "

Arche de la Défense

92055 Paris la Défense Cedex 04

Tél. : 40.81.21.22

ACTES

Journée débat organisée par l'ADP

8 Septembre 1995



# S O M M A I R E

|                                  |           |
|----------------------------------|-----------|
| <b>1. introduction</b>           | <b>2</b>  |
| à la journée                     |           |
| FABRICE RICHY                    |           |
| <b>2. première table ronde</b>   | <b>3</b>  |
| ● Le recouvrement des coûts      |           |
| MICHEL GERARD                    |           |
| <b>3. deuxième table ronde</b>   | <b>16</b> |
| ● Légimité et capacités          |           |
| FRANCOIS NOISETTE                |           |
| <b>4. troisième table ronde</b>  | <b>22</b> |
| ● Epargne et transferts          |           |
| JEAN-LOUIS VENARD                |           |
| <b>5. synthèse des débats</b>    | <b>46</b> |
| MICHEL GERARD                    |           |
| <b>6. discours de clôture</b>    | <b>51</b> |
| ● Habitat II Istanbul 96         |           |
| GEORGES CAVALLIER                |           |
| <b>7. liste des participants</b> | <b>58</b> |

...

---

2

2

2

2

2

2

2

2

2

2

2

2

2

2

2

2

2

2

2

# INTRODUCTION

FABRICE RICHY: Président de l'ADP

ISTED  
Centre de Documentation et d'Information  
" Villes en développement "  
Arche de la Défense  
92055 Paris la Défense Cedex 04  
Tél. : 40.81.21.22

# LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

## FABRICE RICHY

Bonjour,  
Merci d'être à nouveau présent pour cette traditionnelle mais aussi nouvelle journée de l'ADP.

Je vais vous parler de l'ADP, et ensuite de l'ADP et enfin de l'ADP... Le reste de la journée étant, rassurez-vous consacré à ce qui vous intéresse: l'urbain.

Vous pouvez aussi, et c'est une fonction importante de cette journée, rencontrer, discuter, préparer, échanger, entreprendre, dialoguer, rénover...

Un mot caractérise assez bien l'ADP: c'est son indépendance: car l'ADP n'est constituée que de personnes physiques qui sont membres de l'association. Indépendance, car l'association ne finance ses activités que par les cotisations des membres. Indépendance qui nous permet, et à vous également par effet induit, de vous exprimer librement durant cette journée.

Michel Gérard vous parlera plus longuement du sujet de cette journée, j'aimerais souligner pour ma part, deux points particuliers et féliciter les personnes qui permis par leur travail, que ce passe cette journée.

Nous avons volontairement chercher pour aborder le thème de cette année, à privilégier l'analyse comparative en abordant et présentant des études de cas dans différents continents; l'ADP s'ouvre au monde.

Nous avons aussi "changé la formule" en proposant plutôt qu'une série d'exposés, l'organisation de trois tables rondes.

Permettez moi enfin de remercier au nom de l'ADP et aussi en votre nom des personnes qui ont "monté" la journée:

Nathalie Klimek d'abord; elle a produit l'excellent document qui vous a été remis à l'entrée. Gardez le, il vous sera utile j'en suis sûr.

Le bureau de l'ADP pour son travail assidu au long de l'année.

L'Ecole des Ponts, qui nous accueille à nouveau et les conférenciers pour leur présence bénévole, et leur apport, j'en suis sûr, original.

Bonne journée, à ce soir.

# PREMIERE TABLE RONDE

## LE RECOUVREMENT DES COÛTS

Animateur: MICHEL GERARD,  
MEMBRE DE L'ADP

### Participants:

- PIERRE AUREJAC,

Direction du développement CDC.

- JOSEPH COMBY,

Secrétaire général de l'ADEF.

- CLAUDE JAMATI,

Directeur de la Lyonnaise des Eaux

Services Associés

# LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

## Première table ronde: les voies possibles de recouvrement des coûts d'investissement et de fonctionnement collectifs.

Animateur: MICHEL GERARD, Membre de l'ADP

### PIERRE AUREJAC, Direction du Développement, CDC

#### Les opérations de développement local communautaire

Mon intervention repose essentiellement sur des expériences latino-américaines : au Brésil, au Mexique et au Chili. Ces expériences sont celles des diverses opérations du programme *Comunidades* à Fortaleza, des *PAM* (plans d'aide mutuelle) dans l'État de Jalisco au Mexique, de la coopérative *Guerrero* dans la banlieue de Mexico et des banques de matériaux au Chili.

Seront également prises en compte en complément deux expériences asiatiques : au Bangladesh, celle déjà très connue de la *Grameen Bank* et aux Philippines, celle du *Community Mortgage program* pour les squatters fonciers de Manille.

Il existe dans le monde beaucoup d'autres opérations qui s'appuient sur le développement communautaire auto-organisé. On peut citer l'Afrique du sud où les luttes contre l'apartheid des communautés noires ont donné lieu à des "investissements" de terrains remarquablement menés puis concrétisés dans le bâti, comme celui de "Tamboville". Des opérateurs privés, comme New Housing Corporation (Newhco), commencent aussi à développer des interventions sur le principe du *Community Based Development*.

Afin d'éviter une présentation qui serait vite fastidieuse et répétitive, ne seront mentionnées maintenant que les caractéristiques communes principales ou innovantes de ces expériences. A savoir :

- un ancrage sur une auto-organisation des demandeurs
- un programme consensuel d'investissement, négocié collectivement
- une constitution d'épargne préalable avec une intermédiation "informelle"
- une démultiplication de l'épargne par une aide publique et/ou des prêts garantis par la communauté
- une recherche de synergie économique et sociale par une arborescence d'actions de production et de formation

#### 1 Les points communs des expériences

##### 1 - 1 Un ancrage sur une auto-organisation des demandeurs

Le premier point commun de toutes ces expériences est qu'elles ont été initiées par une organisation populaire locale constituée de façon autonome, même si certaines ont reçu dès le départ un soutien institutionnel (Squatters de Manille). Dans le cadre de cette autonomie, seule intervient une assistance technique, en général celle d'une O.N.G.

- Dans l'État du Ceara, au nord-est du Brésil, le programme *Comunidades* réunit dans une même "logique" de développement diverses opérations sur toute l'étendue de l'agglomération de Fortaleza (2 millions d'habitants). Ces opérations sont menées soit par des associations de *moradores* (associations de résidents locataires ou propriétaires dans les quartiers pauvres), soit dans le cadre des *mutiroes*. Les *mutiroes* sont des opérations d'auto-construction, assez

# LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

comparables aux "castors" des années 50 en France, grâce auxquelles sont entrepris, dans un cadre associatif, des logements sommaires mais complets pour lesquels le terrain est apporté par la municipalité, les matériaux et l'assistance technique par l'Etat, la main d'oeuvre par la population concernée.

- Au Mexique, les PAM (Plans d'aide mutuelle) reposent sur la constitution de groupes de familles solidarisées par la participation à des "fonds rotatifs" d'épargne et de crédit, système comparable aux "tontines" africaines.

- Au Chili, la base des banques de matériaux est également un puissant engagement associatif et correspond dans ses grandes lignes aux PAM, avec établissement de fonds rotatifs permettant crédits et aide mutuelle.

- Au Bangladesh, le principe de fonctionnement de la Grameen Bank est de s'adresser non à des personnes individuelles mais à de petits groupes solidaires de quelques personnes, premier échelon officiel de contact avec la banque.

- Aux Philippines, le Community Mortgage Program repose sur l'intermédiation associative qui regroupent les "squatters" de terrains dans l'agglomération de Manille. Ce sont les associations de squatters fonciers qui doivent devenir elles-mêmes, dans une première étape, propriétaires des terrains occupés grâce à un prêt hypothécaire proposé par un établissement financier public, la National Home Mortgage Finance Corporation.

## 1 - 2 Un programme consensuel d'investissements

L'organisation des populations s'effectue autour d'un projet d'investissements. Selon le cas : achat de terrain, achat de matériaux, construction

ou amélioration des logements. Le choix des travaux fait l'objet d'un débat jusqu'à consensus général au sein du groupe initial et il est ensuite éventuellement proposé à d'autres participants ou négocié avec des partenaires extérieurs : pouvoirs publics locaux ou établissement financier. L'existence d'un projet commun ou d'un consensus sur des travaux prioritaires permet de distinguer nettement ces opérations des simples fonds rotatifs où l'emploi par chaque participant des disponibilités réunies à chaque tour reste libre.

Au Brésil, le programme *Comunidades* aboutit, entre autre, sur Fortaleza, à la création du programme *Casa Melhor* qui engage la municipalité aux cotés d'associations de quartier dans la gestion d'un fonds destiné à l'amélioration des maisons en zone de choléra.

Au Mexique, les PAM sont orientés soit vers l'acquisition de terrain, soit surtout vers l'amélioration des logements. Idem au Chili.

Aux Philippines, les associations bénéficiaires des prêts de la National Home Mortgage Finance Corporation ont pour objectif exclusif l'achat de terrain, leur viabilisation puis la division des lots entre les familles.

Au Bangladesh, la Grameen Bank n'a pas eu pour objet initial les prêts au logement : les premiers prêts ont été effectués en faveur d'outillage productif. Cependant la demande des groupes de base a évolué mais les prêts pour l'amélioration de l'habitat sont désormais, de loin, les plus demandés.

## 1 - 3 La constitution et la collecte d'une épargne préalable

L'hypothèse selon laquelle on pouvait collecter une épargne préalable chez les populations les plus démunies a longtemps été considérée comme utopique, voire même scandaleuse. Comment imaginer demander des apports à des

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

familles dont les revenus sont en dessous de ce que l'on appelle communément le "minimum vital". C'était oublier que l'épargne, sous toutes formes concevables est une condition de survie surtout si les revenus sont très faibles et irréguliers et qu'elle est pratiquée de multiples façons parmi les plus défavorisés : des services rendus à autrui et sans contrepartie immédiate constituent une épargne mobilisable le cas échéant. Peu importe que les montants soient faibles : le nombre des épargnants est considérable.

Exemple le plus significatif : la collecte de l'épargne par la Grameen bank au Bangladesh atteignait en 1992 12 millions de \$ à travers 750 agences locales et 1,5 million de membres : moyenne de 8 \$ par membre ! L'effort par rapport aux revenus peut être significatif : les PAM au Mexique parviennent dans leurs fonds rotatifs à obtenir des versements compris entre 15% (pour l'amélioration des logements) et 25% (pour l'achat de terrain) des revenus, avec seulement 5% d'impayés à l'issue du cycle complet de versements. A Fortaleza, les premiers apports d'épargne sont arrivés sans difficultés dès l'annonce du programme *Casa Melhor*.

### 1 - 4 une démultiplication financière par aide et par endettement limité

Les opérations citées ont un autre point commun : celui de démultiplier les moyens de l'épargne par un endettement limité et une aide publique. De cette façon, le pacte associatif est prolongé à l'extérieur de la communauté par un autre contrat qui réalise un point de liaison original entre secteur informel et secteur institutionnel, public ou privé.

- A Fortaleza, dans la forme initiale du programme *Casa Melhor*, l'épargne préalable des familles, une subvention municipale et un prêt se partagent par tiers la valeur totale du financement des travaux. La clef de répartition est donc la

plus simple possible : pour chaque unité monétaire épargnée, la municipalité ajoute une unité d'aide à titre de subvention définitive et le fonds d'amélioration une autre unité qui devra être remboursée en termes réels, hors inflation. L'endettement reste ainsi marginal et se trouve justifié par la capacité d'épargne.

- C'est au Mexique dans les PAM de l'État de Jalisco que l'on trouve en principe la démultiplication la moins grande de ressources entre épargne et valeur de financement. En effet le principe du fonds rotatif est la stricte égalité, à la fin du cycle, entre épargne et prêt, celui qui touche le dernier la valeur des mises de l'ensemble du groupe ayant déjà misé lui même, tour après tour, la valeur de son financement.

- En ce qui concerne la Grameen Bank, la démultiplication est en principe très forte car l'épargne préalable est limitée à 5% du montant du prêt et l'emprunteur n'a pour autre obligation financière préalable que de souscrire une "action" de la Grameen Bank. Toutefois, les prêts pour le logement ne sont consentis qu'à des sociétaires ayant déjà bénéficié d'autres prêts plus courts (financement d'outillage agricole par exemple) et ayant fait preuve à cette occasion de leurs capacités à rembourser.

- Aux Philippines, l'épargne préalable sert également de garantie pour le prêt et se situe à hauteur de 2 mensualités de crédit. C'est le passage d'un prêt communautaire à un prêt individuel aux conditions personnalisées qui fait l'originalité de l'opération des squatters fonciers de Manille.

### 1 - 5 une recherche de synergies économiques et sociales

L'aspect sans doute le plus prometteur des opérations citées est leur volonté d'être accompagnées et prolongées par des actions de développement

# LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

économique et social en synergie avec les investissements sur l'habitat. Au lieu d'être des démarches isolées, elles s'avèrent le socle d'une "arborescence" qui vise à une progression équilibrée de diverses composantes de développement local.

## *Le programme Comunidades*

Le programme le plus significatif à cet égard est celui de Fortaleza. Commencé par l'opération du *Mutirao 50* dans le cadre de l'association du CONPOR (CONseil POPulaire du quartier Rondon), il s'est poursuivi par l'amplification croissante de trois composantes d'action à travers le programme *Comunidades* :

- sur l'habitat,
  - sur la production économique
  - sur la formation,
- lors de l'étape initiale du programme, celle du *mutirao 50*, la production des 50 maisons par les membres de l'association du CONPOR était déjà accompagnée par la réalisation de quelques cases commerciales, d'une micro-entreprise produisant des éléments de béton préfabriqués (dalles, poteaux, buses, bacs, bancs, etc.) et d'une petite crèche familiale. Le fonds communautaire devait être ainsi alimenté non seulement par les "remboursements" assez limités prévus dans le cadre réglementaire du *Mutirao* (5% du salaire minimum) mais aussi par les loyers des cases commerciales et le produit de l'activité de la micro-entreprise. Malgré cette première expérience moyennement réussie, aujourd'hui, l'expérience du CONPOR s'est élargie à l'ensemble du programme *Comunidades* dont les trois composantes (habitat, production, formation) connaissent un développement coordonné.

La recherche d'une synergie de développement entre projet d'habitat, projet de production, projet de formation, se retrouve davantage sur les deux expériences asiatiques étudiées :

- Au Bangladesh, la Grameen bank réalise une formation systématique, "sur le tas" des participants à son double niveau d'intermédiation associative (plus de 12 000 personnes). Son articulation avec le secteur productif se déduit de la règle simple selon laquelle, en dehors des prêts à l'habitat, tous les autres prêts ne peuvent concerner que des activités qui engendrent des revenus. Ce sont donc exclusivement des concours financiers au secteur productif local, principalement la production agricole.

- Aux Philippines, le Community Mortgage Program n'a pas mis en place une articulation directe avec un programme de développement de la production économique locale. Cependant, il comporte un important volet de formation associative de façon à qualifier les associations bénéficiaires de prêts à la gestion des programmes de viabilisation et au recouvrement des prêts.

Les caractéristiques communes, exposées ci dessus, mettent donc en évidence l'existence d'un puissant effet de levier, non seulement au plan financier (l'épargne préalable appelant et justifiant subventions et prêts) mais surtout sur le plan de la mise à niveau de l'ensemble des facteurs de production.

## **2 Synthèse des enseignements : qu'avons-nous appris ?**

### **2 - 1 un potentiel d'épargne mobilisable même chez les plus pauvres**

Les plus récentes expériences de collecte d'épargne parmi les catégories de population les plus pauvres confirment un constat déjà ancien mais longtemps négligé par les réseaux financiers bancaires : même chez des familles qui sont au niveau du "minimum vital" il existe, sous certaines conditions, à la fois une véritable

# LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

capacité d'épargne et une épargne déjà constituée.

D'un point de vue civique et politique, l'épargne se révèle, dès les plus petites sommes versées, le signe d'une impressionnante capacité individuelle et collective d'engagement contractuel. *C'est la nature et l'ampleur possible de ce contrat qu'il faut étudier.*

Quelques indications sommaires peuvent d'ores et déjà être retenues comme sûres.

1 - aux plus faibles niveaux de ressources, quelques dizaines de \$ par mois et par unité familiale, la survie quotidienne des personnes et des familles s'effectue en grande partie dans un système de trocs, d'échanges non monétaires ou de récupérations. Dans un tel système informel, l'acquisition de ressources monétaires (numéraire) appelle assez spontanément un comportement d'épargne, ou de consommation différée, de façon soit à prévoir le pire (épargne dite de précaution), soit à surmonter les seuils d'acquisition de biens d'équipement ou d'outils permettant le travail (épargne dite de prévoyance). Encore faut-il que le système formel *veuille* collecter cette épargne en acceptant de présenter ce qu'elle demande simultanément :

- une garantie absolue des dépôts (pour l'épargne de précaution),
- l'appui à un projet économique (épargne de prévoyance).

Mais la collecte d'une épargne aux montants très faibles pose des problèmes particuliers : coûts de collecte et de gestion incompressibles au temps passé et très élevés relativement aux sommes gérées, problèmes d'analphabétisme, nécessité d'un premier niveau de sécurisation communautaire, etc. Ceci semble impliquer dans tous les cas une intermédiation associative à un ou deux niveaux.

Parce qu'elle correspond à des motivations de précaution et de

prévoyance, l'épargne ainsi collectée ne peut être bloquée sur longue période, au delà de quelques mois. Ceci impose des contraintes d'emploi.

2 - à des niveaux un peu plus élevés de ressources, autour d'une centaine de \$ par mois et par unité familiale, les versements d'épargne peuvent être plus réguliers et les prêts plus importants. Dès le premier niveau d'intermédiation, leur durée peut atteindre entre 1 et 3 ans. Les expériences du Mexique et du Chili montrent que la capacité d'apport dans des fonds rotatifs peut atteindre entre 15% et 25% des revenus selon l'enjeu, le plus motivant étant l'acquisition de terrain. Toutefois, le financement intégral d'un nouveau logement reste totalement exclu sans aide publique massive : on demeure nécessairement dans un processus de constitution d'habitat embryonnaire.

Du fait qu'elle doit reposer sur une intermédiation associative, la collecte de l'épargne dépend en réalité du degré de confiance des familles envers les réseaux de solidarité où elles sont impliquées. La diversité de ces réseaux ne permet pas d'entrevoir un modèle unifié de collecte : il faut donc admettre comme inéluctable une grande variété des modalités, soit "fermées" comme les fonds rotatifs, soit "ouvertes" et proches des systèmes bancaires classiques, comme la Grameen Bank, soit "intermédiaires" comme le Fond municipal du projet *Casa melhor* de Fortaleza.

## 2 - 2 la validation institutionnelle de l'intermédiation communautaire

Un autre enseignement fondamental de ces opérations : l'ensemble des institutions publiques locales doit reconnaître et légitimer le réseau associatif constitué par les populations et lui apporter une aide contractuelle. Cette validation n'a pas à dépendre de l'objet social initial de l'association constituée : celui-ci peut être

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

divers et l'association s'être mise en place à partir d'une revendication foncière (suite ou non à une "invasion") ou d'une solidarité sociale ou professionnelle (quartiers d'artisanat spécifique, de pêcheurs, etc.). La validation répond simplement à la reconnaissance par les pouvoirs publics locaux d'une représentativité de fait. Un rapport de forces a été créé et il faut l'accepter.

La reconnaissance de ces associations par les pouvoirs locaux se heurtent pourtant à de nombreux obstacles. D'une part les municipalités sont peu à même d'accepter la création de véritables "lieux" de contre-pouvoir, y compris dans les zones périphériques qu'elles ont délaissées : ces zones peuvent être déterminantes lors des élections. D'autre part, ces associations se constituent pratiquement toujours au départ sur une base revendicative forte, souvent une occupation illégale du sol ou des immeubles.

Une analyse très précise du jeu des pouvoirs publics à Manille, Fortaleza ou Mexico montrerait sans doute que la motivation première des autorités locales face aux mouvements associatifs porteurs de projet est celle d'une récupération d'un pouvoir sur les franges non maîtrisées de l'urbanisation. L'important n'est pas dans l'issue de ce conflit de pouvoirs, il se situe dès le démarrage du processus de négociation, dans la reconnaissance par le secteur institutionnel que le pouvoir sur place est *déjà partagé* et qu'un "contrat" équilibré entre les parties en présence devient la meilleure solution envisageable.

### 2 - 3 L'importance primordiale des droits fonciers

Un autre constat qui s'impose est celui selon lequel *seul le transfert effectif des droits fonciers vers la population peut valider les engagements réciproques*, enclencher les investissements et permettre un développement et une intégration plus

durable. Du fait même qu'il s'agit presque toujours d'une légalisation, ce transfert des droits fonciers implique des mécanismes juridiques complexes dans des situations locales très sensibles. La plus sûre façon d'opérer un tel transfert de droits en essayant d'éviter blocages, manipulations et substitutions mafieuses aux ayants-droits, apparaît le recours à une étape intermédiaire au cours de laquelle c'est l'association des résidents qui constitue le sujet de droit responsabilisé. D'une façon moins paradoxale qu'il ne paraît, c'est la responsabilisation associative qui est le gage de la meilleure régularité juridique et sociale du transfert des droits. L'analyse des résultats très inégaux des *mutiroes* au Brésil et du *Community Mortgage Program* à Manille le montre assez bien.

- Au Brésil, presque toutes les opérations réalisées selon le principe du *mutirao* dans l'agglomération de Fortaleza ont réussi l'achèvement des constructions entreprises, ce qui est déjà un résultat remarquable par rapport à l'échec technique des programmes fédéraux comme le PAIH. Mais pratiquement aucune (sauf celle du CONPOR) n'a ensuite pu faire vivre les fonds communautaires destinés à alimenter la poursuite de l'amélioration des logements et des quartiers. Cette indifférence des résidents n'est pas explicable par le seul jeu de l'affaiblissement du pacte mutuel sitôt obtenue la livraison des logements réalisés en commun : elle est largement induite par l'absence, à ce jour, de régularisation foncière effective, ce qui fait que les *mutiroes* demeurent dans une situation foncière incertaine.

Pour des raisons tactiques faciles à comprendre, les Autorités publiques brésiliennes ont voulu en effet éviter tout relais associatif et elles ont annoncé une transmission directe des titres de propriété aux bénéficiaires des logements. Dans l'état actuel de la législation et des procédures administratives et judiciaires applicables, c'était promesse à si long terme qu'elle paraît assez démagogique.

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

Cette transmission des droits prendra en effet de nombreuses années avant de pouvoir être concrétisée par des titres "en la forme authentique", ce qui laisse la population sans moyens, avec une association décrédibilisée, et dans un sentiment de piège. La réponse naturelle des habitants a donc été le non paiement des "remboursements" demandés. Mais l'indécision juridique a eu une conséquence plus grave : c'était aussi permettre le développement d'un système de revente "au noir" des droits d'occupation des logements dont savent d'abord profiter les milieux maffieux. Au lieu de s'intégrer dans une citoyenneté retrouvée, nombre de familles dans les *mutiroes* ont du demeurer dans une incertitude telle qu'elles n'ont pas pu résister aux "protections" intéressées.

Au contraire, à Fortaleza, l'association du CONPOR, parce qu'elle a réussi d'une part à se faire reconnaître un droit réel d'usage du sol (*contrato de concessao do direito de uso*), d'autre part à maintenir son fond communautaire à partir essentiellement des recettes de loyers réalisées sur les locaux commerciaux réalisés en *mutirao*, a pu quant à elle échapper à une telle dérive. Malgré un temps d'incertitude, elle a pu se relancer sur un nouveau projet de quartier.

Aux Philippines, la procédure même du *Community Mortgage Program* pour les squatters fonciers de Manille montrent que les pouvoirs publics ont voulu écarter tout risque en la matière en légitimant d'emblée les associations, celles-ci étant éligibles pour les prêts permettant l'acquisition des terrains puis leur viabilisation. Si un appui technique aux associations s'est avéré nécessaire là comme ailleurs, il n'en demeure pas moins que cette façon de commencer l'opération par une validation *communautaire* des squatters établissait le meilleur socle possible pour la réussite ultérieure du transfert *individuel* des droits fonciers aux familles.

Il serait d'ailleurs intéressant d'étudier l'effet de création de richesse économique qui résulte uniquement du transfert des droits au profit des plus pauvres, l'élément le plus évident à ce propos, mais ce n'est pas le seul, étant la disposition d'un gage permettant d'emprunter. Il va alors de soi que l'endettement, en tant qu'anticipation de revenus futurs, doit être accompagné d'une meilleure capacitation économique et sociale, ce qui légitime tout un accompagnement par la formation des personnes et l'acquisition d'outils.

### 2 - 4 l'efficacité économique du développement d'initiative populaire

Les exemples cités montrent également que face aux capacités d'auto-organisation, d'épargne et d'engagement collectif et individuel des populations les plus démunies, les pouvoirs publics locaux découvrent rapidement, s'ils sont intègres, que leur intérêt n'est pas seulement de leur reconnaître les droits demandés mais de les aider sur des axes prioritaires de développement.

Il serait dangereux de penser que l'efficacité des opérations communautaires de développement réside seulement dans une meilleure orientation et utilisation des aides publiques. A trop suivre ce constat, on en vient parfois à douter de l'utilité de toute aide publique nouvelle alors qu'une croissance de celles-ci demeure massivement nécessaire compte-tenu des besoins et des conditions générales de financement par les marchés.

S'il est un domaine où la croissance des aides publiques est prioritaire, c'est celui des actions d'accompagnement et notamment des actions de soutien en ingénierie technique de façon à accélérer le dénouement des actions : le *Community Mortgage Program* de Manille connaît quelques difficultés à cause du manque d'aide sur le foncier, ce qui fait prendre de plein fouet la hausse spéculative des coûts

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

de terrains avant leur acquisition officielle par les associations. Le manque d'assistance technique fait également durer les chantiers, ce qui fait subir une hausse des matériaux double de celle de l'inflation.

Une remarquable "arborescence" d'engagements publics, para-publics et privés autour des projets de construction et d'amélioration d'habitat semble se réaliser au niveau du programme *Comunidades* à Fortaleza. Ce programme engage en effet des fonds publics et des interventions institutionnelles au niveau de l'État du Ceara, de l'Université de l'État, d'instituts de formation et des municipalités, sur des actions économiques (création de micro-entreprises) et des actions de formation associées aux projets d'habitat.

### Conclusion : l'équilibre du contrat de développement

Les juristes savent que la bonne application des contrats dépend "l'équilibre" des engagements entre signataires. L'équilibre du "contrat" des opérations de développement associatif local a été parfaitement exprimé par un opérateur sud-africain impliqué dans l'assistance à des opérations initiées par des communautés noires. Il doit s'exprimer en trois domaines :

- au plan économique, l'apport d'épargne des populations a pour but d'équilibrer qualitativement, sinon quantitativement, les investissements financiers en prêts et en aides publiques : c'est la formule classique : "Aide toi, le ciel t'aidera"

- au plan politique, l'engagement d'intégration progressive du groupe pris par ses leaders (ceux-ci prenant à cette occasion un risque personnel) doit équilibrer l'engagement des autorités locales d'élargir concrètement leur reconnaissance de citoyenneté.

- enfin, l'engagement économique et l'engagement politique doivent s'équilibrer mutuellement. Ceci signifie notamment qu'il serait dangereux pour une collectivité publique (État, Région ou commune) de soutenir massivement telle portion de son territoire (Région, ville ou quartier) au détriment des autres. Quelle que soit la valeur exemplaire ou symbolique d'une opération, l'aide à lui apporter doit demeurer mesurée par les possibilités réelles de "retour" par l'économie locale.

On retrouve de façon tendancielle ce schéma dans les opérations qui ont déjà le mieux fonctionné ou qui connaissent actuellement les meilleures perspectives. On peut même considérer que les difficultés viennent toujours d'une rupture d'équilibre sur l'un des axes, soit que l'ouverture associative échoue par manipulation interne ou externe, soit que les partenaires institutionnels ne respectent pas leurs engagements, soit qu'une faille se soit peu à peu glissée dans les capacités d'engagements réciproques.

On comprend ainsi mieux la nécessité de "l'arborescence" des opérations comme à Fortaleza. L'équilibre du contrat de développement doit être réassuré en permanence par des interventions complémentaires sur tous les points où se révèlent des possibilités de blocages ou de rupture. Avoir complété, dans le cadre de *Comunidades*, les programmes d'habitat par un programme de formation et des créations de micro-entreprises contribuant au développement et à l'utilisation des savoirs-faire relève d'une ingénierie parfaitement rationnelle quant au respect des équilibres d'un contrat non écrit mais implicite dès la première opération du CONPOR. Le fonds *Casa Melhor* poursuit la même recherche d'équilibre.

La "transposabilité" des opérations communautaires n'est pourtant pas limitée à des programmes devant prendre une ampleur comparable à celle de

# LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

Comunidades : elle est possible partout où, sur des objectifs limités, un engagement public vient conforter de façon contractuelle une action mutualiste. Les formes institutionnelles de telles opérations sont innombrables, elles peuvent recourir à de multiples montages juridiques, depuis les formes associatives jusqu'aux formes capitalistes les plus courantes, par exemple, la création d'entreprise destinée, à partir d'une "épargne de proximité", à entrer pleinement dans le jeu concurrentiel.

## CLAUDE JAMATI, Directeur de la Lyonnaise des Eaux Services Associés

Je traiterai, ici, du problème de la délégation des services urbains au secteur privé dans les pays du sud, de ses possibilités et de ses limites.

Le temps est court. Il me faut donc d'abord poser le problème d'après notre expérience qui est large géographiquement mais partielle, puisque notre sujet n°1 à la Lyonnaise, est de loin, l'eau urbaine. L'électricité, les transports, le téléphone sont d'autres sujets. Cela dit, dans le domaine de l'eau, notre groupe a une expérience dans pratiquement toutes les régions du monde.

De quoi s'agit-il? Tout d'abord il s'agit d'approvisionner une population en croissance rapide. En un siècle, la population de l'Afrique a été multipliée par dix et celle de ses villes par cent. D'autre part, nous avons affaire à des administrations, qui sont les donneurs d'ordre mais qui ont affaire à des mauvais payeurs: tout d'abord les pauvres qui ont des difficultés à payer; d'autre part, les riches, qui ont des moyens détournés pour ne pas payer, notamment grâce aux branchements illégaux.

On a donc à faire à beaucoup de cas spécifiques, mais il faut trouver le meilleur moyen de couvrir le fonctionnement et l'investissement.

Plutôt qu'un long développement, je voudrais lancer la discussion par deux idées fortes, découlant de notre expérience.

Premièrement, la vague de privatisation ne balaye pas les voies non tarifaires. La privatisation est un mot vague et encore chargé idéologiquement. C'est pourquoi nous distinguerons, dans la délégation au privé, deux types assez différents et complémentaires:

le privé industriel  
le privé associatif

Les méthodes du privé associatif, concernent essentiellement la précollecte des déchets.

Le privé industriel est adapté pour les grandes villes: on y retrouve un tissu urbain structuré, des méthodes industrielles, une automatisation, un recours à la technologie, une élévation du contenu en capital.

Dans ce domaine il y a beaucoup de cas de très grandes villes, à traiter: Lima, Buenos Aires, Mexico, Jakarta, Manille, Adelaïde. Managua et Buenos Aires sont deux villes où le système est efficace.

Dans l'ensemble, on remarque que le privé industriel n'est pas la panacée, et en tant que représentant d'un des principaux distributeurs d'eau privés, il est parfois étonnant de constater que des consultants ou des fonctionnaires internationaux sont parfois excessifs dans les approches proposées.

Il y a par ailleurs, encore beaucoup à créer dans le domaine de l'ingénierie contractuelle pour trouver des variantes adaptées à chaque cas urbain.

Dans les centres secondaires, on a remarqué qu'il est assez difficile d'obtenir l'équilibre financier.

On a constaté, dans l'ensemble, que les tarifs sont très peu respectés. Là, il n'est plus question de privé ou de public, il est question de support de l'Etat pour faire payer les factures.

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

Pourtant, on peut affirmer, que dans le secteur de l'eau, le recouvrement des coûts est possible et socialement raisonnable.

Cette orientation est en accord complet avec la théorie économique qui prévoit que le maximum de "bien être social" ne peut être atteint que par la tarification.

La tarification, et son corollaire consommateur=payeur, amène le client à ne consommer que les quantités qui lui sont socialement utiles ou économiquement avantageuses. Le gaspillage est évité et la ressource, souvent rare, est utilisée de manière rationnelle.

La tarification (volumétrique) est le seul critère socialement équitable pour recouvrer les coûts. Chacun paye ce que coûte, économiquement, le service qu'il consomme. Le tarif doit donc être en corollaire suffisant pour couvrir effectivement ce coût.

Contrairement à certaines idées qui ont la vie dure, notamment dans les milieux dirigeants en Afrique ou ailleurs dans le monde, une tarification en deçà du coût moyen du service, n'est pas socialement avantageuse, elle est régressive.

En effet, le défaut de ressources financières suffisantes, amène les gestionnaires du secteur à négliger l'entretien des installations et de plus, à s'appuyer sur les subventions publiques. Le service public n'est pas en mesure d'étendre son service et c'est l'ensemble de la collectivité qui finance, par l'impôt, un service dont ne bénéficient que quelques uns. Je rappelle que dans des pays africains d'environ 10 millions d'habitants, il y a fréquemment bien moins de 100 000 abonnés en eau et que le prix du branchement est dissuasif.

Cette politique s'accompagne de facteurs aggravants: absence de responsabilisation des usagers et des agents de l'entreprise gestionnaire, passe-droits, fraudes.

L'enchaînement est bien connu: dégradation de la qualité du service, gaspillage de la ressource, injustice sociale, perte de confiance des usagers... et effondrement de la situation financière de l'entreprise.

La tarification est possible et efficace, si elle est soigneusement étudiée et appliquée. Elle doit notamment prendre en compte la capacité de payer, des usagers les plus démunis. Pour cela, il faut nécessairement assouplir quelque peu le critère strictement marginaliste: le tarif=le coût du service. Les solutions sont simples et fonctionnent de longue date.

Il faut toucher la première tranche sociale, puis effectuer une récupération sur les consommations "sommptuaires". La principale difficulté est de disposer, au sein de l'entreprise gestionnaire, de compétences suffisantes pour assurer un suivi économiquement et financièrement réaliste, de la tarification et de sa mise en application commerciale.

L'orientation qui se dessine, notamment en Amérique Latine (labo économique de la BM et de la BID) est de créer des compétences au sein des services publics à travers des unités permanentes, chargées des études économiques et tarifaires. La mise en place de ces compétences, fait appel à l'expertise de sociétés spécialisées. Cette voie, a notamment été mise en oeuvre par LYSA au Nicaragua sur financement BID et sera prochainement développée dans plusieurs autres pays du continent américain.

**JOSEPH COMBY, Secrétaire Général de l'ADEF**

A lire les rapports d'experts sur les voies et moyens des réformes à apporter dans la gestion du sol et de l'impôt pour aider les villes des pays pauvres à se développer, on a souvent l'impression qu'il n'y aurait pas de salut en dehors d'une

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

exacte cartographie des sols qui, à l'aide de l'informatique permettrait d'apporter la sécurité juridique aux titres fonciers, puis d'en tirer des ressources fiscales. En dépit de dizaines d'années d'efforts et d'aides internationale, force est de constater que cette ligne de conduite conduit à des échecs répétitifs et englouti des ressources en pure perte.

Un tel fiasco doit conduire à réviser nos concepts, d'autant que l'expérience historique montre qu'aucun pays, aujourd'hui développé, n'a construit la propriété foncière et les finances communales de cette façon.

Il existe quatre sources possibles de financement de l'urbanisation qui correspondent à quatre logiques :

1. On peut d'abord faire payer les **constructeurs** donc les nouveaux arrivants (sur lesquels les coûts sont répercutés) parcequ'ils nourrissent l'urbanisation nouvelle laquelle induit les nouveaux besoins en équipements. Cette solution a été souvent prônée en France depuis la guerre. Elle est moins rationnelle qu'il n'y paraît puisqu'elle revient à faire supporter la charge de l'urbanisation aux ménages qui sont déjà les plus endettés. Transposée dans une ville du Sud, cette solution semble beaucoup plus illusoire encore. Ce ne sont pas les populations rurales misérables qui grossissent les villes qui peuvent supporter les coûts de l'urbanisation. En outre, dans des pays où l'on a du mal à faire respecter les règles d'urbanisme minimales, même dans le secteur "moderne" de la construction, vouloir taxer l'acte de construire ne peut qu'encourager les constructions clandestines, seules les constructions "légalés" étant celles produites avec l'aide internationale qui sont aussi les seules à payer les taxes.

2. La seconde solution est de puiser dans les caisses publiques et de faire payer les **contribuables** qui jouissent des utilités communes de la ville. C'est la solution la

plus ancienne et toujours la plus répandue. On notera que ces contributions ont longtemps été fournies au moins pour partie en travail. Dans certaines campagnes françaises, il y a encore vingt ans, la pratique existait de travaux communaux réalisés directement par les villageois sous la seule contrainte de l'opinion du groupe. Autrefois, corvées des paysans pour ouvrir les chemins, bâtir les constructions d'usage commun. Solution très rationnelle économiquement dans un pays où un quartier où les revenus monétaires sont faibles et le chômage au moins saisonnier important. La limite à cette pratique est technique : une main d'oeuvre non qualifiée peut réaliser des fossés d'écoulement d'eaux pluviales; elle ne peut pas construire la station d'épuration.

3. On peut enfin faire payer les **propriétaires** avec l'argument que leurs terrains bénéficient de plus values du fait des équipements réalisés. L'idée n'est pas complètement neuve non plus (cf le pavage mis à la charge des riverains à Paris dès 1184 sous Philippe Auguste). Mais cela suppose qu'on accepte de reconnaître la propriété, quelque soit le nom qu'on lui donne, c'est à dire le droit reconnu à celui qui est là d'y être. On ne peut pas à la fois traiter les gens comme des squateurs et les imposer au titre de leurs plus-values. Au moyen-Âges l'attribution du sol était gratuite car l'usage de ce sol était aussitôt payant. Puis c'est en tant que contribuables que les occupants sont devenus pleinement propriétaires en échangeant les droits versés au seigneur foncier (août 1789) contre la contribution foncière versée à l'Etat (décembre 1789).

4. Facturer les **usagers** des services urbains assurés grâce à ces équipements. Que l'entreprise soit publique ou privée, l'équipement doit alors être amorti par un excédent de gestion. On peut financer ainsi l'eau, l'électricité, les transports en commun, mais pourquoi pas aussi l'école, l'hôpital, la route. Une certaine logique économique s'il s'agit de biens dont la

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

consommation génère un coût à la marge (bus), mais pas pour les autres biens : il est logique que l'ensemble des automobilistes paient l'ensemble des routes et des voies carrossables (à travers la taxation des carburants), mais la mise à péage de telle voie nouvelle pour financer sa construction n'a aucune logique car une fois qu'elle existe, autant qu'elle soit le plus utile possible en étant utilisée par le plus grand nombre d'usagers.

Traditionnellement, dans les vieux pays développés, l'aménagement des bourgs et des villes reposait principalement sur les ressources publiques locales qui étaient essentiellement constituées d'une part de taxes sur la consommation et le commerce (droits de marché, octrois, péages, taxes sur le vin, etc.) et d'autre part de taxes foncières sur les utilisateurs du sol. Les cadastres existants ("terriers", "compois") étaient rares et très sommaires. Ils correspondaient uniquement à la volonté de répartir plus équitablement les charges avec l'idée qu'un impôt bien réparti peut produire plus. En France, comme dans tous les pays européens, on a d'abord créé l'impôt foncier, puis la propriété (sous la forme de reconnaissances de droits nouveaux aux occupants en place), puis le cadastre. Il n'est pas inutile de rappeler que le cadastre de la ville de Paris n'a été réalisé que dans les années 1980.

Il est donc clair que la propriété foncière n'a pas besoin de cadastre pour exister. Ni même l'impôt foncier puisque le premier cadastre des campagnes françaises s'est achevé dans les années 1840, plus de cinquante ans après la création de l'impôt foncier moderne qui jusque là était "réparti" entre les communes, puis, à l'intérieur de chaque commune, par une commission de propriétaires chargés d'assister l'agent du fisc qui dressait la liste (le "rôle") des propriétaires et de l'importance de leurs propriétés.

Le développement de la propriété privée du sol est certainement par ailleurs un facteur du développement économique. Non pas pour de savantes raisons d'optimisation des combinaisons de facteurs productifs ou des décisions de consommation de l'homo economicus qui peuple nos seuls manuels d'économie politique, mais tout simplement parcequ'on a rien inventé de mieux que la (petite) propriété pour mettre *utilement*<sup>1</sup> la population au travail, à commencer par les petits propriétaires.

Il existe souvent dans les villes des pays pauvres une forte capacité de travail et d'épargne qui peut se mobiliser et *s'investir* sur un espace aussitôt que lui est garantie la sécurité de l'appropriation de cet espace, que cette appropriation s'appelle "propriété", "droit d'usage négociable", "bail emphytéotique", ou "servitude d'usage éternel"<sup>2</sup>.

Comment construisait-on une ville nouvelle il y a huit cents ans, de même que dans l'antiquité ou jusqu'entre les deux guerres ? En attribuant gratuitement des terrains délimités par quatre piquets sous la seule condition de s'y installer et de devenir ainsi apporteur de taxes et de travail à la communauté..

A. Pourquoi proposer aux pays pauvres des systèmes sophistiqués qui ne sont même pas en usage dans les pays les plus riches ? - Le "manuel de l'impôt foncier" publié par l'ONU en 1970 préconise d'évaluer la base impossible des terrains en corrigeant leur surface en tenant compte du ratio entre leur profondeur et leur largeur, alors qu'aucun pays industrialisé ne s'amuse à de tels raffinements.

- Au début des années 1980, alors que les services français du cadastre vivaient encore à l'époque de la lame Gillette (pour

<sup>1</sup> L'utilité du travail produit n'est pas toujours en rapport avec sa quantité comme le montre les multiples expériences de grands chantiers, grands consommateurs de mains d'oeuvre.

<sup>2</sup> Ce dernier terme était celui utilisé en Russie avant l'instauration du droit de propriété du sol.

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

“ gratter ” les plans et les mettre à jour), on fournissait déjà des systèmes de cartographie cadastrale informatisés au Sénégal ou à la Côte d'Ivoire.

- A Libreville, il existe un centre de tri totalement automatisé qui n'est mis en route que deux fois par semaine, faute d'un volume de courrier suffisant alors qu'il n'existe pas de facteurs pour distribuer le courrier.

Si un groupe d'expert (un japonais, un espagnol, un américain) venait en France pour moderniser notre cadastre, il préconiserait certainement ces mêmes solutions, sans se demander pourquoi elles ne sont pas en application chez eux. Mais justement, aucun pays développé ne fait appel à des experts, leur gestion administrative tient plus de la cuisine que de la technique et ils s'en trouvent bien. Une certaine forme d'assistance aggrave la situation en entretenant un décalage insupportable entre la réalité sociale et les moyens d'administration.

B. Pourquoi ne pas recourir à la fourniture de journées de corvée pour réaliser certains équipements urbains de proximité susceptibles d'améliorer la vie quotidienne en remplacement des contributions monétaires pour les ménages insolvables ?

C. Pourquoi rendre payante l'attribution homéopathique de droits de propriété au lieu de l'imposer au double sens du terme : “ Si vous habitez là c'est que vous êtes propriétaire, donc vous allez payer l'impôt et si vous n'avez pas d'argent vous allez donner des journées de corvée ” ?

D. Pourquoi vouloir taxer fortement les mutations, ce qui ne rapporte rien nul part, car c'est alors le marché informel qui l'emporte et la sécurité juridique des occupations du sol qui s'érode en quelques années.

E. Une simple numérotation des terrains déjà bâtis à la peinture est à la portée des budgets des villes les plus pauvres et fournit une base de gestion administrative et fiscale.

F. Ni la création d'un impôt foncier, ni le fonctionnement de la propriété privée n'ont obligatoirement besoin d'un cadastre comme le montre l'expérience historique, non seulement de la France, mais de tous les pays européens.

# DEUXIEME TABLE RONDE

## LES COLLECTIVITES LOCALES: LEGITIMITE ET CAPACITES

Animateur: FRANCOIS NOISETTE,  
Administrateur de l'ADP

### Participants:

- MARIE-ALICE LALLEMAND,

Directrice de Crédit Local Conseil

- JEAN PAUL BRUNET,

Professeur à l'ENS.

- JEAN GUY LE CARPENTIER,

1er adjoint à la mairie d'Hérouville

St Clair

## Deuxième table ronde: la légitimité des collectivités territoriales.

Animateur: FRANCOIS NOISETTE, Membre de l'ADP

### Exposé introductif de François NOISETTE

L'organisation de la communauté de base de nos sociétés modernes ne repose, ni formellement sur les liens du sang (la famille élargie ou le clan), ni sur la reconnaissance d'une occupation traditionnelle ou historique de l'espace (la tribu). Le mode de sélection des responsables (basés sur l'élection au suffrage universel d'un conseil local), le principe de séparation des pouvoirs de gestion des biens communs et de l'autorité morale sur le comportement des individus en sont quelques expressions.

Pourtant, même dans la société française, imprégnée de notions d'égalité des citoyens et d'abolition des privilèges, la réminiscence d'autres modes de légitimité apparaît dans la gestion des affaires locales. Un "pays" a beaucoup plus de chance d'obtenir des responsabilités municipales, et on peut retracer l'histoire de nombreuses familles qui assument ces fonctions politiques depuis des siècles ici ou là. La capacité des édiles locaux à poser certaines questions d'intérêt général, dont la solution pourrait imposer une limitation de quelque liberté individuelle peut être très limitée (quelques débats d'actualité expriment bien ce problème en France).

De tels phénomènes peuvent être bien plus puissants dans de nombreux pays plus ou moins développés. Ils s'expriment de manière cruciale lorsque des décisions doivent être prises qui impliquent de mobiliser les ressources financières locales: financement d'investissements nouveaux, création de nouveaux services, restauration des finances municipales, répartition de l'effort entre le consommateur, le contribuable habitant ou

propriétaire, l'activité économique, etc. Le succès des thèses libérales, voire ultra libérales dans les milieux de l'aide au développement traduit le scepticisme ambiant quant à la résolution de ces problèmes de légitimité et de constitution de vrais pouvoirs locaux.

Mais tous les opérateurs privés de services publics savent et disent qu'il n'y a pas d'exploitation performante à long terme sans un pouvoir de régulation politique fort et compétent. Plus prosaïquement, l'identification de l'autorité habilitée à passer contrat n'est pas toujours si simple.

L'objet de la table ronde est donc d'ouvrir le débat sur ces croisements entre la légitimité formelle des responsables locaux (élus ou désignés par l'Etat central) et les autres formes de légitimité sociale. Comment identifier et comprendre ces mécanismes? Comment adapter l'offre de coopération ou de service à une telle réalité? Cette réalité sociale peut-elle rendre impossible certaines évolutions ou décisions pourtant techniquement admises par tous?

Les intervenants réunis autour de la table, pourrons nous apporter des éclairages très contrastés sur cette question et lancer la discussion. Les expériences des uns et des autres seront très utiles pour préciser des analyses encore sur ces questions de la légitimité du pouvoir local face aux choix de développement.

Pour commencer, et comme l'a suggéré Joseph COURLY tout à l'heure, nous ferons un petit retour sur l'histoire.

**Jean Paul BRUNET**, professeur d'histoire contemporaine à l'Ecole Normale Supérieure a étudié l'histoire des communes, en particulier de Seine Saint

# LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

Denis au XIXème siècle et XXème siècle. Il montrera l'évolution de notre modèle français (pouvoirs des maires, financement). Contingent, ce modèle est aussi relatif.

**Jean Guy Le CARPENTIER**, adjoint au maire d'Hérouville Saint Clair, président délégué de Citées Unies France. Il connaît bien le monde des responsables municipaux en France et à l'étranger. Les différents jumelages de sa ville lui permettent aussi de prendre du recul par rapport à des situations très différentes, tant au niveau des pouvoirs réels de ces responsables que de l'environnement social.

**Marie Alice LALLEMAND**, Directeur Général de Crédit Local International Conseil, a une expérience de fournisseur des services, en particulier financiers, à des collectivités locales de nombreux pays. La préparation des projets, et les questionnements qu'ils impliquent, ouvrent à la compréhension des mécanismes de décisions.

## Jean Paul BRUNET

Je développerai mon exposé autour de deux axes: la légitimité des collectivités locales et le pouvoir du maire et l'autonomie locale.

Premièrement, pour l'historien, la légitimité des communes ne se pose pas. En effet, la commune a été créée par la Révolution, totalement dans l'Etat. Au point que l'Etat venait chercher le produit de l'impôt dans les communes.

En 1882, l'élection du maire est faite par le Conseil Municipal. Avril 1884, Waldeck Rousseau pose le principe que la commune règle ses problèmes.

Le débat centralisation/décentralisation ne date pas d'hier. Pour Tocqueville, la force des démocraties tient à la décentralisation. La décentralisation a toujours eu la faveur des penseurs, des idéalistes et des hommes

politiques... quand ils ne sont pas au pouvoir.

Si les décentralisateurs étaient si nombreux, pourquoi la décentralisation s'est-elle faite aussi lentement? Parce que par-dérrière la décentralisation, se profile toujours le débat politique national. Ainsi, le manifeste de Nancy avait-il été signé par tous les opposants au Second Empire, dont Jules Ferry. Mais lorsque Jules Ferry a atteint de plus hautes responsabilités il a adopté une attitude radicalement centralisatrice.

Quant à la légitimité du maire, elle a évolué. Il était très rare avant la Quatrième République, qu'un maire soit député ou sénateur. C'était le Conseil Général qui était le marchepied pour ces fonctions.

C'est sous la Quatrième République que s'établit une règle non dite: ou on est maire, ou, après avoir été élu au niveau national, on cherche un ancrage local. Mais on n' imagine plus aujourd'hui, un député ou un sénateur qui ne soit pas maire.

Deuxièmement: le pouvoir du maire et l'autonomie locale.

L'octroi a été longtemps la recette essentielle des communes; mais il y avait en, en outre, une grande quantité de taxes très variées: sur les billards, sur les chiens, sur les portes et fenêtres etc. Les taxes additionnelles ont été créées pour supprimer l'octroi, très impopulaire. Mais seules une vingtaine de villes (dont Lille et Dijon) ont réussi de fait, à supprimer l'octroi avant la deuxième guerre mondiale.

Celui-ci a perduré, presque partout, jusqu'en 1941, date à laquelle le gouvernement de Vichy l'a supprimé. Malgré l'illégalité des décisions de Vichy, personne, après la Libération, n'est revenu sur ce geste.

Ce sont alors les "Quatre Vieilles", et leurs centimes additionnels qui sont alors, petit à

# LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

petit devenues les pourvoyeurs essentiels des communes (c'était au départ, le Préfet qui accordait les centimes additionnels).

L'Etat a, petit à petit, codifié les assiettes fiscales (dont les communes n'ont jamais eu le choix) et encadré les taux de prélèvement. Il a été également tenté ou obligé de prendre à la charge de son budget, un certain nombre de dotations, représentatives de taxes locales qu'il supprimait ou qu'il écrétait pour des raisons économiques ou politiques.

En conclusion, je dirais que la loi de 1982 sur la décentralisation, a conféré beaucoup de droits au maire. Mais elle a mal vieilli et l'on sent très bien aujourd'hui la nécessité de conférer des responsabilités qui correspondent à ces droits: une démocratie de la vie locale; le transfert aux communes de la charge de la solidarité sociale.

## Marie Alice LALLEMAND

Je suis invitée à vous faire tomber de Charybde en Scylla, puis qu'après ces réflexions historiques et politiques de haute volée à partir de l'expérience française, François Noisette m'a demandé d'illustrer par des exemples la démarche pragmatique du chef de projet qui cherche, avec des succès divers, à participer au renforcement de la légitimité locale dans les pays en transition.

Toutefois, le pire n'est jamais sûr. Et je suis assez convaincue que nous pouvons, malgré toutes les difficultés rencontrées, apporter notre pierre à l'édifice de l'autonomie locale.

Et dans l'immédiat, pour contribuer au débat, je vous propose une illustration en deux étapes, en choisissant l'angle d'approche qui m'est familier, à savoir les finances locales :

- tout d'abord un constat des dysfonctionnements.
- ensuite une esquisse de solutions.

## I/ Constat et questionnement

### 1. Les collectivités locales trouvent-elles leur légitimité dans leur indépendance financière?

• Il faut d'abord que l'Etat soit lui-même solide et que son rôle fiscal soit reconnu comme légitime. C'est malgré certaines difficultés le cas en Afrique, ce l'est moins dans des pays en transition économique, comme en Europe Centrale et surtout en Europe Orientale.

Je citerai par exemple la Russie où l'évasion fiscale semble s'accroître d'année en année et dépasserait aujourd'hui 40 % du produit potentiel

• Il faut ensuite que l'Etat joue le jeu et dans le meilleur des cas respecte la fiscalité locale.

Je souligne "dans le meilleur des cas" parce qu'on observe souvent que la fiscalité locale, érigée avec emphase par des lois appropriées, reste balbutiante, et pas seulement lors des premières années de mise en place.

C'est par exemple le cas du Maroc, où tout l'arsenal de la fiscalité locale est en place, mais où l'équilibre budgétaire n'est assuré que par les subventions sur le fonds TVA distribué à la discrétion du Ministère de l'Intérieur.

Un autre obstacle, plus grave encore peut-être, est celui de la fluctuation de la

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

fiscalité locale. Celle-ci est particulièrement notoire dans les pays d'Europe de l'Est où l'Etat, responsable de la législation fiscale - ce qu'on ne peut à priori lui reprocher - se permet de la modifier à tout moment, et parfois de manière rétroactive.

Exemple encore de la Russie où les % de répartition du produit de la TVA ou de l'IRPP varient en permanence.

Exemple aussi de la Hongrie, où sans décision rétroactive cette fois, la répartition IRPP change à chaque loi de finances : elle était de 50 % en 92, mais seulement de 30 % en 1993, puis est remontée à 35 % en 1994, mais avec une mission supplémentaire d'aide au chômage pour la collectivité, tandis que des rumeurs persistantes font état d'un nouveau recul à 15 % pour 1995.

=> cette situation entrave toute prospective budgétaire et consacre donc la dépendance totale des collectivités de l'Etat.

- Il faut aussi que les charges récurrentes des compétences transférées soient correctement mesurées.

Ce qui n'est évidemment pas souvent le cas.

Exemple du patrimoine immobilier transféré aux collectivités locales roumaines : elles se retrouvent dans l'incapacité de payer gaz et électricité, chauffage des logements, ce qui entraîne un discrédit complet des maires.

-> c'est aussi un jeu de l'Etat central contre son opposition.

Les maires roumains l'ont bien compris et ont tenté des campagnes publiques d'explication à leurs électeurs. sans beaucoup de succès.

Ceci explique sans doute pour une large part le revers des partis libéraux aux nouvelles élections municipales (retour des socialistes en Hongrie et en Pologne par exemple).

### 2. Les collectivités locales sont-elles capables d'être indépendantes ?

Souvent non, et pour de multiples raisons.

- Certaines induites par l'Etat Central qui ne s'est pas encore soucié ou n'a pas voulu clarifier les rôles.

- dualité des pouvoirs entre Président du Conseil et maire (tous deux souvent élus au suffrage universel)
- recouvrement de compétences entre municipalité et arrondissement, entre préfet de districts et président de districts.
- taille des communes trop réduite (République Tchèque, Slovaquie) et absence de relais entre le pouvoir local de base et le pouvoir central (Pologne).

- Mauvaise appréhension par les élus locaux de leur rôle de gestionnaire financier

- clientélisme :

augmentation démesurée du nombre d'employés municipaux

- inadaptation aux procédures :

cas de maires camerounais qui préfèrent renoncer au prêt BM (via CFC) plutôt que de faire un appel d'offres

- démagogie

Il faut accroître les dépenses sociales à tout prix, même si l'augmentation du déficit devient insupportable (discussions sans fins entre l'assemblée de Saint-Petersbourg et le bureau du Maire).

- Emprunts incontrôlés pour couvrir les besoins de trésorerie

- cas de Nyigeheraza, ville hongroise de 200 000 habitants, au bord de la faillite après 18 mois d'emprunts court terme.

- absence de comptabilité des frais financiers induits par l'emprunt.

Vulnérabilité des élus face aux pouvoirs économiques

- incapables de contrôler leurs propres compagnies municipales

# LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

- désarmés devant les concessionnaires privés,
- et désemparés devant les banquiers.

## II/ La décentralisation existe, il faut la conforter.

J'en reste là du constat, trop bref et un peu caricatural où je n'ai pu aborder les problèmes que par petites touches. Et je vais maintenant vous dire le contraire, à savoir que la décentralisation est réellement en marche et que c'est positif, et vous soumettre des esquisses de solutions.

Quel peut être notre rôle de consultant ?

### • Recommandations au niveau central

- soit directement, travaillant pour les collectivités locales, nous sommes le plus souvent amenés à travailler avec l'Etat central. C'est souvent le cas en Afrique pour ce qui concerne mon expérience de conseiller financier.

Ce fut aussi le cas au début des années 90 en Europe de l'Est.

- soit indirectement, en portant nos arguments aux bailleurs de fonds, qui sont les mieux à même d'influer sur les décisions nationales.

Suggestions quant à

- la répartition des compétences
- la stabilisation des ressources (à la limite quel que soit le niveau de répartition : l'important est de commencer à stabiliser le processus - cas de l'Europe de l'Est).

### • Elaboration d'outils adaptés aux besoins, et aux compétences techniques locales

- favoriser une meilleure compréhension entre les niveaux des collectivités
- travailler avec des associations de collectivités locales
- fournir des références aux gestionnaires (modèle type, coûts globaux des équipements, ...)
- expliciter l'analyse budgétaire et en faciliter l'accès aux non financiers par l'élaboration de modèles informatiques simples
- conforter la collectivité locale dans son environnement
- dialoguer avec les concessionnaires
- assister les collectivités locales dans le montage technique et financier de projets de développement
- faciliter leurs relations avec le banquier (et au-delà appui du banquier dans sa compréhension des collectivités locales),
- ...

La liste pourrait être plus longue, je vais m'arrêter là pour vous laisser la parole, et en remerciant les organisateurs, de m'avoir invitée à la prendre. Je souhaite aussi sur une note optimiste : les évolutions chaotiques que j'ai pu observer au cours de mes diverses missions, concourent toutes in fine à une affirmation du rôle des élus locaux, même si le chemin reste long à parcourir.

## J.G LE CARPENTIER

L'engagement des citoyens, eux-mêmes, dans les relations internationales, est la caractéristique la plus importante de l'évolution de ces relations.

Dans le monde des "blocs", l'actualité internationale était celle des relations entre Etats. Ceci est de moins en moins vrai. La disparition des blocs a permis des contacts impossibles ou difficiles auparavant.

Une autre raison de l'évolution observée, provient de l'immigration; on ne peut pas

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

longtemps s'en occuper, ou s'en préoccuper, sans s'intéresser aux causes de l'émigration hors de chez eux, de ceux qui immigrèrent chez nous.

Dans ce contexte, la décentralisation qui a apporté plus de responsabilités, a de ce fait changé la nature du niveau local. Il devient un espace d'exercice de la citoyenneté "donneur de sens". C'est ainsi que les collectivités ont été amenées à s'intéresser à l'international.

Au bout de quelques années d'expérience, on se rend compte de besoins nouveaux: ainsi d'une articulation entre le niveau national et le niveau local. Quatre vingt douze villes françaises travaillent au Mali! Il faut voir en outre que l'action locale ne

se situe pas qu'au niveau des élus, mais aussi au niveau de la société civile locale.

Ce n'est que par des relations directes, durables, que l'on peut aider un développement global.

Exemple concret: la gestion d'une adduction d'eau que nous venons de construire. Combien faut-il mettre de bornes-fontaines et où les placer?

Réponse du pouvoir traditionnel: 7 au total. Six dans nos maisons, et une devant la mosquée.

Réponse d'une assemblée de 25 000 personnes: 70 bornes dans le quartier.

Mais tout ceci n'a pas été facile, vous vous en doutez.: il est difficile de faire du "transfert démocratique".



# TROISIEME TABLE RONDE

## EPARGNE ET TRANSFERTS

Animateur: JEAN-LOUIS VENARD,  
Membre de l'ADP

### Participants:

- JEAN-MARIE COUR,

Club du Sahel, OCDE.

- JEAN-MARIE MAILLIARD,

Responsable du bureau de  
l'Exportation, DAEI.

- MYRIAM BAKHOUM,

Consultante

ISTED

Centre de Documentation et d'Information  
" Villages en développement "  
Arche de la Défense  
92055 Paris la Défense Cedex 6  
Tél. : 40.81.21.22

## Troisième table ronde:

### Épargne et transferts au profit de l'urbanisation

Animateur: JEAN-LOUIS VENARD

#### Intervention de Jean-Marie COUR, Club du Sahel, OCDE

Pendant de nombreuses décennies la contribution de la région Afrique Sub-Saharienne dans la croissance totale des effectifs urbains de la planète a été négligeable, entre 0 et 2%. Actuellement, on est en train de franchir la barre des 10%, pour aller vers 20% du total de la croissance du nombre d'individus concernés sur la planète. Ceci se traduit par des taux de croissance des villes et des taux de croissance de l'agrégat de la population urbaine de chaque pays qui sont plus élevés qu'ailleurs, historiquement. Sur le graphique, extrait des documents de travail de l'étude WALTPS, on remarque bien les taux de croissance de l'agrégat de la population urbaine de l'Afrique comparés à ceux de l'Amérique Latine, qui sont en déclin déjà depuis quelque temps, et de l'Amérique du Nord.

Tout le problème vient de la rapidité du phénomène qui est au taux moyen de 6%, c'est-à-dire pour certaines agglomérations autour de 7 et plus, et qui impose et qui implique, un effort immédiat, mais qui portera ses fruits plus tard. Le problème est de faire face aux besoins immédiats d'un accueil de la population, des activités, c'est-à-dire à l'investissement correspondant, ce sur quoi je voudrais insister.

La spécificité du processus d'urbanisation en Afrique, vient de la rapidité et de la jeunesse extrême du phénomène. La plupart des villes n'existaient pas il y a trente ans, et du fait que cette urbanisation s'opère avec très peu d'investissements extérieurs au sens de l'apport d'experts urbains ou de citoyens du reste du monde.

Contrairement à ce qui se passe dans les pays d'Amérique Latine, où dans les pays d'Asie, les villes d'Afrique sont peuplées d'Africains pour l'essentiel, et depuis l'indépendance il y a très peu d'apports extérieurs, privés bien sûr.

Voilà les caractéristiques auxquelles il faut faire face: les villes sont jeunes, les personnes qui les habitent ne savent pas encore qu'elles sont là une fois pour toutes, la plupart d'ailleurs sont en transit, et nous avons affaire aujourd'hui encore à une première génération de citoyens, de gestionnaires urbains avec une culture urbaine qui est évidemment particulièrement faible pour la plupart, et un capital un stock d'infrastructures et d'équipements, de routes, de bâtiments de structures permanentes etc., hérités de l'histoire, et qui étaient dérisoires. Il faut donc construire tout cela dans un temps spécialement bref, à un rythme qui est imposé par le rythme avec lequel la planète se développe.

Sur l'Afrique de l'ouest proprement dite, ces cartes schématisent un peu l'évolution du système urbain, pendant les trente années avec l'exemple de la situation en 1990 et la situation probable en l'an 2020. Il n'est représenté que les villes de plus de 100 000 habitants. Cette urbanisation s'accompagne d'une croissance considérable du nombre de villes, passant de 600 dans les années 60, à 3000 aujourd'hui et à 7000 dans les années 2020. Encore une fois, la plupart de ces agglomérations n'existaient pas et celles qui vont venir sont encore à l'état embryonnaire; c'est-à-dire qu'il y a une urbanisation qui est répartie et qui ne concerne donc pas que les capitales, et cependant, la population urbaine vivant dans les grandes villes est inévitablement

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

amenée à croître. Il y a un segment de cette population qui est important, celui des villes moyennes, j'entends les villes de moins de 500 000 habitants, villes différentes des grandes capitales et des petites villes agricoles rurales. La population de ce segment là aura été multipliée par un facteur 100 en l'espace de trois générations. Ce sont donc les systèmes urbains de ces grandes villes qui sont le coeur du problème, car ils ont un rôle économique fondamental à jouer et par ailleurs, à la différence des capitales qui peuvent toujours compter sur la sollicitude des gouvernements et des bailleurs de fonds, ces villes ont une situation très délicate. Voilà ce que je voulais dire rapidement sur la concentration urbaine.

Le rôle économique de ces villes est méconnu et c'est une des raisons pour lesquelles on rencontre tant de problèmes. Les comptabilités nationales ne disent jamais clairement qu'elle est la contribution des villes. Par ailleurs, elles ne reflètent qu'une partie des activités et c'est justement l'activité urbaine qui est la moins connue. Alors, dans ces exercices sur l'Afrique de l'ouest nous avons essayé de reconstituer ce que l'on appelle "les comptes de l'économie réelle", qui aborde la production (la richesse des pays) par l'interprétation de ce qu'est la demande des individus. On a ainsi un moyen grossier d'aborder l'économie réelle dans sa globalité, c'est-à-dire y compris ce qui est souterrain, et surtout dans sa diversité spatiale, ce qui permet de comprendre la contribution des villes à la production nationale. En Afrique, comme partout ailleurs, cette contribution croît fortement, de moins d'un tiers dans les années 60 à deux tiers aujourd'hui et quatre cinquième dans les années 2020. Plus intéressant, on montre dans cette analyse que les villes sont des lieux de productivité, en ce sens que leur productivité moyenne est quatre fois plus élevée que celle du milieu rural et que la productivité des villes croît avec leur taille. C'est-à-dire qu'une grande ville

d'1 million d'habitants est deux fois plus productive qu'une ville de 100 000 habitants qui est deux fois plus productive qu'une ville de 10 000 habitants.

Ceci n'est pas intuitif. C'est simplement un fait que la productivité, quand on la mesure bien, est fonction croissante de la taille. Grâce à toutes sortes de mécanismes, dont l'un d'entre-eux est l'effet déterminant de la demande des individus qui vivent dans ces villes, on s'aperçoit que c'est la demande qui génère l'offre, c'est la demande en logement qui génère l'investissement: logement à l'activité, épargne logement etc. C'est donc la demande de toutes sortes de services que la ville exige pour vivre et survivre, qui génère l'offre. L'un des moteurs de ce phénomène, c'est la demande qui est plus forte dans les grandes villes que dans les petites. L'autre phénomène, c'est celui des effets de l'agglomération: chaque individu quand il arrive, accroît la productivité de tous les autres et la productivité des services. Les villes sont alors plus productives et elles restructurent l'ensemble de l'économie nationale, c'est-à-dire que c'est grâce à elles que le milieu rural se transforme et que la pauvreté rurale sera combattue, par la modification du rapport de force entre les producteurs et les consommateurs de denrées alimentaires.

Il faut donc le dire et le redire, les villes sont des lieux de productivité et l'urbanisation est l'une des formes les plus évidentes du développement. La meilleure preuve est que cette urbanisation se développe, se ralentit, respire comme la richesse du pays et les potentialités du pays. Les pays qui négligent leurs villes voient leur économie rentrée dans une phase difficile, exemple du Ghana. Cette urbanisation se traduit par une énorme accumulation de capital, liée à l'accueil de cette population. Nous avons chiffré grossièrement cette accumulation de capital qui correspond à l'agglomération de la population en Afrique de l'ouest. L'ordre de grandeur est, que sur les trente années passées, le capital urbain accumulé est de

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

300 à 500 milliards de dollars pour la région. C'est l'équivalent de 3 fois le PIB de la région actuelle et c'est de l'ordre de 10 fois la somme des transferts extérieurs nets reçus par la région pendant les trente ans passés. C'est dire qu'il y a eu accumulation de capital, qui n'est pas uniquement liée à la mendicité extérieure ou à l'apport de l'aide publique. L'investissement a été bien plus considérable que ses transferts nets, c'est donc les africains essentiellement qui l'ont fait.

Entrons dans le détail pour voir l'investissement privé, essentiellement résidentiel, touchant à l'accueil des personnes et des activités qui vont avec, les boutiques les ateliers etc. Nous disons dans l'étude que c'est la demande qui engendre l'offre et donc nous mesurons l'investissement comme cela, pour aboutir à la conclusion évidente que les villes existent puisqu'on les regarde, que les bâtiments ont été construits donc ils ont été financés et donc il y a eu quelque part une activité de bâtiment et travaux publics, d'épargne de collecte qui explique cela. Les comptes nationaux ne vous le disent pas. J'ai refait en détail l'analyse de trois pays entourant la Côte d'Ivoire: Ghana, Burkina-Faso, Mali; le niveau d'activité du bâtiment et travaux publics est plus de deux fois supérieur à ce qu'on trouve dans les comptes. Le taux d'investissement accumulé est plus de deux fois celui des comptes nationaux. Tout ceci du fait d'une initiative privée individuelle. On peut en conclure que les gens se débrouillent et laissons les se débrouiller. Le problème est que cet investissement privé ne peut se développer et s'épanouir que dans un cadre physique institutionnel propice et avec ce qu'il faut d'investissement de fonctions locales permettant l'accueil de l'investissement privé, c'est-à-dire le drainage, les routes, un certain nombre de services publics. C'est là que le bas blesse, dans ce sens que les villes africaines sont caractérisées par une extrême pauvreté, pas de la population mais une pauvreté des gérants de la ville, des municipalités et des

services de ces villes. Autrement dit, les routes, les trains sont d'une qualité dérisoire par rapport à ce que la population est capable de supporter, de demander et d'obtenir. Une ville comme Bamako a un état d'infrastructures lamentable pour une ville de commerçants riches. Ce phénomène vous le connaissez bien et je ne vais pas y revenir, mais c'est une des grosses faiblesses de l'Afrique. Depuis les années 70, on s'est un peu désintéressé de la capacité de prévoir et d'accompagner cette dynamique privée par des fonctions locales, et de ce fait, le processus de division du travail, d'urbanisation, a été freiné, et donc on accumule une situation dangereuse pour l'avenir.

Ce déficit d'investissement de fonctions locales urbain, nous devons déjà l'apprécier. Est-ce que notre communauté de spécialistes est capable de dire quel est le minimum d'investissement de fonctions locales, qui est associé au processus d'urbanisation, d'investissement public? Nous devons sortir des chiffres, même si c'est très difficile, que ça dépend du climat etc., nous devons sortir des ordres de grandeur pour annoncer à nos partenaires du développement: voilà la demande. Nous ne pouvons pas toujours raisonner en terme d'offre, il faut aussi avoir une idée de la demande. D'autres disciplines le font très bien. Quand je regarde les prévisions très détaillées sur la consommation par tête de céréales de telle qualité ou de protéides et lipides à l'horizon 2020, je pense qu'il faut faire la même chose pour le besoin d'investissement urbain permettant aux entrepreneurs, d'entreprendre.

Je passerais maintenant à la question de comment finance-t-on les investissements? Je disais que les investissements privés résidentiels ne posent pas vraiment de problème à mes yeux en première approximation: l'épargne est trouvée, les prélèvements nécessaires sont opérés par la société car le logement est un besoin irrépressible et de nature privée avec une identification facile du bénéficiaire, du propriétaire de l'usager etc. Le financement

de l'investissement des fonctions locales, par contre, pose plus de problème car le lien est moins évident. Quels sont les mécanismes qui sont utilisables? D'abord l'ordre de grandeur; une ville qui croît à 7% par an, a besoin d'investir 30% de son PIB. Ce qui explique pourquoi elle a besoin de prélever. Globalement, L'Afrique de l'ouest doit investir 20% pour son phénomène de peuplement, ce qui est à la limite de ce qu'elle peut faire, indépendamment du renouvellement et des investissements productifs. Les pôles de croissances, qui sont les pays qui s'urbanisent, les villes ou les grandes régions urbaines ont un besoin de prélever. Il faut prélever de deux manières complémentaires: une de ces manières est de prélever sur les générations futures, l'autre manière est de prélever sur le reste de la planète. C'est de cela dont je voudrais parler.

Prélever sur les générations futures est faisable avec des financements qui reportent l'effort sur une génération plus tard. Est-ce que les mécanismes de financement actuels sont adaptés à cette nécessité de prélèvement sur la génération éloignée? Réponse: non, car les emprunts sont toujours à relativement court terme, à des taux d'intérêts exorbitants, et lorsqu'un bailleur de fonds finance une institution de prêts aux communes, il exige des termes qui sont extrêmement durs, voir la Côte d'Ivoire. Est-ce qu'il est concevable d'organiser des prélèvements sur les générations futures, sous forme d'emprunts remboursables dans une éternité, c'est une des questions qu'il faut qu'on se pose. L'a-t-on fait dans le passé? Réponse: oui. J'ai examiné la façon dont on a financé Paris du temps d'Hausmann, c'est effectivement les générations futures qui ont payé Hausmann; La facture d'Hausmann était pour la seule ville de Paris de 2,5 milliards de francs or, c'est à dire l'équivalent du budget de la France. Comment cela a-t-il été financé? Et bien au départ de manière rationnelle, avec des emprunts tout à fait légaux, faisant l'objet d'une approbation par les chambres, mais très vite cela a été

financé par de la cavalerie, des traites qui ont été avalisées par le crédit foncier et puis finalement tout ça c'est transformé en une dette à long terme qui n'a évidemment jamais été remboursée mais qui s'est désintégrée grâce à l'inflation. Donc Paris a réussi à se moderniser de cette façon.

Est-ce que l'on peut imaginer que les villes africaines puissent d'elles-mêmes s'équiper et se moderniser à crédit? Elles l'ont fait, mais la question est de savoir si on peut faire plus et plus vite.

La deuxième méthode est de faire payer l'étranger. C'est effectivement le rôle de l'aide. Quand on compare la manière dont ça a fonctionné dans l'histoire dans d'autres régions du monde et ce qui se passe aujourd'hui en Afrique, il y a quand même quelques petites différences qui montrent que le monde ne fonctionne plus de la même manière. On constate que les villes américaines se sont construites avec d'énormes transferts privés étrangers, des capitaux étrangers qui venaient avec les capitalistes correspondants, et qu'il y a eu un peuplement blanc. Est-ce que l'on peut imaginer ce même phénomène en Afrique? Pourquoi pas, mais ce serait assez révolutionnaire. Il y a par ailleurs, des investissements directs étrangers qui sont massifs en Asie du sud-est. Les japonais investissent massivement dans la modernisation des villes, aux Philippines, en Indonésie etc. C'est intéressant de voir comment cela se passe et pourquoi ça se passe bien? Ça se passe bien, car il y a une parfaite connivence entre l'Etat, les entrepreneurs les bureaux d'études japonais et ça se passe bien certainement parce que le Japon, dans l'aide au développement, fait un effort considérable sur l'infrastructure; c'est-à-dire qu'il finance l'infrastructure de base, autrement dit, il crée un décor propice aux investissements privés qu'il y aura derrière. En Afrique la contribution des investissements directs étrangers est négative depuis 30 ans. C'est-à-dire que l'apport de capitaux privés, tous usages confondus, est nettement compensé par les rapatriations, les royalties et autres, de sorte que ça ne contribue pas du tout au

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

financement de la modernisation de l'Afrique. Il faut s'interroger sur les raisons pour lesquelles cette situation prévaut et sur ce qui peut être fait pour changer ce phénomène. Un des éléments de réponse est le décor physique dans lequel les investissements directs étrangers pourraient s'épanouir. Il est difficile d'investir dans l'eau et l'électricité s'il n'y a pas de routes, etc. Donc l'apport de capitaux étrangers privés est sans doute freiné par la désagrégation ou l'insuffisance de cette infrastructure de base qui est bien le sujet dont il faut parler et sur lequel il faut apporter une attention toute particulière.

A propos de ce qui s'est fait dans le monde j'aimerais parler des Etats-Unis, pays dans lequel les villes se sont elles-aussi construites par des apports étrangers et à crédit, par des mécanismes qui touchent très fortement à la création monétaire et je voudrais en dire un mot.

L'essentiel de l'infrastructure a été financé non pas par l'Etat fédéral, ni par les counties et les municipalités, mais en émettant des municipal-bonds et la dette des villes et des counties au début du XXème siècle était dix fois supérieure à celle des Etats. Mais très clairement, ces municipal-bonds n'étaient jamais remboursés pour une grande part. C'est-à-dire que les municipalités émettaient des emprunts, les plaçaient auprès de pauvres bougres qui se faisaient avoir bien entendu. Il y avait un effet de relance, d'animation locale par la dépense publique, qui entraînait un dynamisme extraordinaire avec des plus-values foncières, de sorte que l'économie locale s'y retrouvait. Ces municipal-bonds n'étaient pas remboursés, il y avait donc beaucoup de personnes qui en payaient les frais mais tout le monde s'y retrouvait. On observe que les faillites se sont succédé environ tous les 30 ans, à chaque choc extérieur les municipalités, les counties faisaient faillite. Les suivants juraient qu'ils ne recommenceraient pas mais de fil en aiguille tout ceci a fonctionné. Je

m'interroge alors sur la possibilité, non pas de faire exactement la même chose mais de voir dans quelle mesure on peut améliorer le recourt à la construction des villes à crédit par des processus variés, y compris la création monétaire.

Le dernier point, ce sont les perspectives sur une longue durée à l'échelle régionale. Nous arrivons à la conclusion que gérer le processus d'urbanisation c'est gérer un phénomène dynamique et non pas une situation en étant conscient du déséquilibre permanent auquel nous avons affaire. Gérer le processus d'urbanisation, c'est un problème auquel on est attelé pour au moins 50 ans, il faut donc le gérer dans la durée, en ayant pleine conscience de ses implications, à la fois géopolitique, sociale et économique, c'est-à-dire du rôle clé de l'urbanisation dans le développement. Ce qui implique, pour les 30 ans qui viennent, qu'on ne va pas arrêter l'urbanisation, que la surface des villes va encore tripler et donc les flux entrant-sortants, décuplés, et c'est de ça dont il faut s'occuper et pas seulement de la réhabilitation du passé. Donc tout doit être conçu dans cette optique de planification stratégique, de manière co-responsable entre les pays extérieurs et leurs partenaires, en sachant que ce processus de peuplement engendre un déséquilibre durable de la balance des paiements, de la balance extérieure commerciale etc., et qu'on ne corrigera pas cela par un ajustement immédiat; peut-être que l'un des tords de l'ajustement structurel c'est de ne pas voir la dynamique. Tout ce qui a été fait en matière d'ajustement était nécessaire, il n'en reste pas moins qu'il faut organiser le déficit et le combler de manière convenable et durable. C'est un déficit structurel sur 30 ans, 50 ans. Alors, ayons le courage d'annoncer l'ordre de grandeur de la demande. Mais les urbanistes disent que ça n'a pas de sens, ça dépend. Il doit quand même y avoir un minimum, il faut arriver à découvrir lequel il est, par une programmation minimale de ce qu'il faut faire, bon an mal an, quelle que soit la conjoncture, dans tel et tel pays

pour suivre ce phénomène. Et peut-être redonner un sens à l'aide publique au développement en la concentrant sur ce thème de la gestion du peuplement dont un des aspects fondamentaux est la gestion de l'urbanisation. Quand on fait ce raisonnement, on s'aperçoit que ce qu'il faut assurer comme transferts extérieurs nets, pour cette région dont je parle, 200 millions d'habitants aujourd'hui non seulement pour financer mais aussi pour assurer l'équilibre import-export lié à un processus d'accumulation de l'urbanisation, en étant très raisonnable, est de 5 à 7 milliards de dollars, croissant à 5% par an. Cinq à sept milliards de dollars ce n'est pas la mer à boire mais il faut s'organiser pour cela et le gérer sur la longue durée. On va me dire mais ils n'existent pas. Alors je réponds: c'est le besoin d'épargne qui génère l'épargne, c'est le besoin d'investissement qui génère l'investissement, et il n'y a pas de raison que ce ne soit pas vrai à l'échelle internationale. Simplement si on est conscient de la demande il faut s'organiser pour. D'autant que cette offre correspondante à l'infrastructure à un effet multiplicateur considérable, y compris sur nos propres économies, et par effet indirect, sur l'accroissement de la productivité et l'appel des capitaux privés que ceci va engendrer. Donc je dis, organisons-nous pour assurer ce transfert et je dis de la manière la plus propre possible, c'est-à-dire sous forme d'apport d'argent non remboursable, autrement dit sous forme de dons. On peut dire que ce n'est pas possible, que ce n'est pas sain, trouver toutes sortes de camouflage, mais si ce sont des prêts il faut qu'ils soient à cent ans et à 0% d'intérêts et à 50 ans de différé pour que ça marche. Maintenant ce que nous pouvons faire pour faire avancer ça, c'est premièrement: préciser le diagnostic; deuxièmement: aligner un minimum de données incontestables sur l'état des lieux, le désastre de l'absence ou non d'infrastructures. Dans très peu de pays je trouve une évaluation du stock d'infrastructures urbaines ou du flux

d'investissements et quand je la trouve, elle n'est pas accompagnée d'un diagnostic. Par exemple il y a un très bon rapport sur les collectivités locales au Bénin et leur capacité de financement, leurs investissements... J'ai trouvé qu'en moyenne, les communes du Bénin ont quelque chose comme 20 FCFA, par personne, par mois. Mais il n'est pas dit que ce n'est pas assez dans ce rapport. On constate seulement que c'est 20 ou 30 FCFA, ce qui est complètement dérisoire. L'investissement de peuplement, c'est 1000 dollars par tête pour une personne supplémentaire. Je dis: améliorons notre connaissance d'état des lieux, alignons un argumentaire convenable sur le rôle des villes dans le développement, communiquons ce que nous apprenons des villes à nos collègues des autres disciplines et notamment aux agriculteurs qui font les politiques agricoles et rurales et font du lobbying, aux macro-économistes. Urbanisons la macro-économie qui ignore totalement le phénomène urbain et alignons un bel argumentaire en disant voilà ce qu'il faut faire et organisons-nous pour le faire, c'est rentable, donc développons des mesures de la rentabilité, de l'efficacité de ces investissements urbains qui dépassent très largement le taux de rentabilité interne que je trouve dans les rapports habituels. Voilà donc certaines choses qui sont à la portée de notre assemblée et sur lesquelles nous pouvons faire avancer le sujet. Merci.

### Jean-Louis VENARD, membre de l'ADP.

Je ne voudrais pas paraphraser le Professeur BOURDIEU, mais il est bon d'avoir une théorie qui va dans le sens de nos intérêts. Nous avons tous intérêt à ce qu'il y ait beaucoup de projets urbains. Je vais donner la parole à Michel qui va compléter cela sur un autre point de vue tout à fait à l'opposé, sur la partie que Jean-Marie considère comme résolue.

# LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

## Michel ARNAUD

Je n'ai nullement la prétention de remplacer, au pied levé, M. TAILLEFER, qui avait accepté de faire cet exposé et qui a dû partir au Rwanda. Je me suis senti tenu, par contre, de vous rendre compte des informations que j'ai recueillies en préparant cette table ronde, auprès des divers spécialistes contactés et dans les publications, notamment celle de l'association Epargne Sans Frontières, afin de conserver un minimum d'équilibre à ce troisième volet de notre journée.

M. TAILLEFER aurait exposé le renouveau d'intérêt manifesté par la coopération internationale française en particulier, officiel et non gouvernementaux, pour cette mobilisation de l'épargne locale, populaire, intérêt lié au problème de l'endettement et à la recherche d'un développement moins dépendant de ressources extérieures, mais également lié à l'idée d'une relance du développement au ras du sol, difficilement accessible au secteur financier "moderne".

L'exemple de la Grameen Bank a fait le tour du monde, mais il existe d'autres courants de mobilisation de la petite épargne, issus d'autres traditions, en particulier en Europe, dont le transfert a été tenté en Afrique et ailleurs et, aussi, les tentatives d'élargir le champ de l'épargne traditionnelle, celle des tontines en Afrique par exemple.

la nécessité d'une épargne locale pour fonder le développement n'est en tous cas pas à démontrer. Ce n'est pas une raison pour opposer épargne locale et recours aux ressources- i.e. à l'épargne- extérieure, puisqu'il faut bien toujours une épargne préalable pour financer un investissement, sauf à fonder celui-ci sur la création monétaire et l'inflation. Dans beaucoup de PMA, la croissance démographique est telle qu'ajoutée à l'objectif d'une élévation

du niveau de revenus elle requiert à la fois épargne locale et ressources extérieures.

Les exceptionnelles performances des économies d'Asie du sud-est, les "Dragons", doivent énormément à l'investissement extérieur, même si le taux d'épargne intérieur y est également exceptionnel.

M. TAILLEFER aurait dit que le processus est établi parmi les experts financiers sur l'existence d'une épargne, même dans des économies très peu développées: la réussite des organismes d'épargne-crédit est là pour l'attester. C'est M. LEVANTE (CDC) qui la définit ainsi: "cette épargne, monétarisée ou non, est omniprésente, sous des formes multiples: bétail, attelage, thésaurisation, bijoux, livret postal, parcelles urbaines, parpaing, etc... Après l'épargne de précaution elle vient assurer la santé, par le logement d'abord, le statut de la génération montante par l'école, la sécurité alimentaire... N'a-t-elle pas permis des progrès méconnus de l'agriculture vivrière (au point de pouvoir alimenter encore une part importante de la population urbaine avec moins de bras par bouche à nourrir), de transformer en partie la campagne et la ville... Toute cette base que l'on appelle informelle faute de mieux la connaître, a en fait continué son développement, en suivant ses règles et selon ses moyens."

La critique faite à cette épargne, ce n'est donc pas qu'elle ne soit pas mobilisée, mais qu'elle le soit mal, et qu'elle fasse, en conséquence peu ou pas l'objet d'une "transformation". "Alors même que les modalités de sa collecte peuvent paraître adaptées aux mentalités et aux habitudes des populations, le marché financier qu'elle représente est parcellaire. Il ne permet pas une adéquation de l'offre globale à la demande. Il est très généralement limité à court terme et donc inadapté aux financements à moyen et long terme des besoins du développement (P. TRAIMOND in ESF).

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

M.TAILLEFER aurait rappelé les conclusions, toujours valables, du colloque "Épargne et Développement" tenu à Paris en 1985, dont les trois principales sont: la mobilisation de l'épargne intérieure des pays en développement est appelée à jouer un rôle de plus en plus déterminant. L'épargne intérieure représente une des conditions nécessaires de la croissance saine de l'économie, je passe sur le détail. Il est possible d'accroître le volume de cette épargne intérieure sous certaines conditions car il existe dans les pays en développement des capacités souvent sous-estimées, du côté de certains ménages, de certaines entreprises y compris de petite et moyenne dimension et des nationaux, expatriés bien entendu.

Il dit encore que les objectifs d'une politique d'épargne doivent être d'augmenter le volume de l'épargne des ménages, d'agir sur sa structure en augmentant la part de l'épargne financière, d'améliorer la localisation de l'épargne entre les divers secteurs de l'économie et de maîtriser sa répartition régionale, cela vaut dire y compris les transferts qu'implique le peuplement de la région. Pour atteindre ces quatre objectifs, il faut créer un environnement favorable: stabilité politique, maîtrise des effets des déficits extérieurs, croissance régulière non inflationniste et surtout des actions spécifiques doivent être menées sur la collecte, la rémunération et l'affectation de l'épargne: meilleure connaissance des motivations, attitudes et comportements d'épargne; actions de formation; recherche de produits financiers adaptés aux besoins du pays considéré; élargissement de la gamme des services rendus par le secteur financier; création de marchés financiers nationaux ou régionaux, développement des investisseurs institutionnels, enfin rémunération positive de l'épargne.

Je ne me hasarderai pas à traiter de la lutte contre l'évasion de l'épargne des PND vers les pays riches. C'est un sujet qui

dépasse le cadre de cette table ronde, lié au change et aux politiques.

Je veux par contre faire état, d'après mes informateurs, de ce que j'appellerai des "découvertes" en la matière, par provocation.

La grande découverte c'est que la mobilisation de l'épargne locale exige que l'épargnant ait le libre choix de l'affectation de son épargne, c'est-à-dire de l'utilisation du crédit auquel elle peut autoriser. Jusqu'ici, les structures officielles se sont surtout occupées de crédit agricole et souvent entendu au sens étroit. Qu'on laisse ce libre choix aux paysans de l'objet de leur emprunt et on s'aperçoit que la gamme est très large: petit élevage, petit commerce, transformations multiples, artisanat, stockage, location de main d'oeuvre, pièces détachées... Si on veut répondre au besoin paysan, renforcer l'activité rurale, rendre plus complexe le milieu rural, il n'y a pas de doute: il ne faut pas se limiter au crédit agricole. Le libre choix permet aussi d'éviter les détournements d'objet de crédit" (Gentil IRAM).

Ce qui est vrai dans le milieu rural l'est encore plus dans le milieu urbain et également au niveau plus large des échanges ville-campagne. "Le débat dépasse le secteur rural et inclut de plus en plus le financement des activités urbaines" (Gentil). Peut-on d'ailleurs imaginer un financement du développement qui ne soit pas un transfert entre activités existantes et productrices nettes d'épargne et milieux ou activités émergentes, consommatrices nettes d'épargne? Le financement de l'urbanisation, J.M COUR l'a montré, est un objet fondamental et universel d'épargne pour la population rurale. On peut naturellement discuter de la "qualité" des investissements ainsi choisis par les épargnants-investisseurs, des transferts opérés au profit de l'urbanisation ou du logement urbain et estimer qu'il y aurait plus urgent pour le développement

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

économique. Fort heureusement, l'arbitrage entre investissement productif et investissement social est maintenant recherché dans les conditions de prêt plutôt que dans une forme quelconque de dirigisme financier. Et les financiers reconnaissent le rôle décisif du financement du logement pour la stabilisation d'un système financier et la création d'une ressource longue (B. RENAUD, BANQUE MONDIALE).

Tout cloisonnement artificiel du système financier se révèle en effet néfaste et freine la collecte de l'épargne. P. TRAIMOND écrit encore: "s'obstiner à une dialectique de sanctions et de réglementations est le meilleur moyen pour faire échouer une symbiose entre finance informelle et finance officielle".

La seconde "découverte", c'est la fonction éducative de la mutualité, au même rang sinon avant la fonction de garantie, dès lors que le libre choix est admis. Le passage des expressions d'une solidarité traditionnelle à une gestion mutuelle de l'épargne ne va pas de soi. C'est M. L'AOT (CFD) qui affirme: "pas plus que les Banques de Développement publiques, les systèmes décentralisés ne sont à l'abri des dérapages dans leur gestion. Pour les dirigeants les plus expérimentés de ce type de réseaux financiers, les principaux problèmes demeurent les détournements et les impayés, contre lesquels il faut une lutte permanente". Le développement d'un système d'épargne à base mutualiste demande un long cheminement.

On ne financera donc pas immédiatement, avec la seule épargne populaire, les besoins d'investissements d'un développement économique rapide. Comme toute épargne, celle-ci a besoin d'être adossée: "les temps sont venus pour recycler l'épargne existante, qui doit être multipliée par du crédit appuyé sur l'extérieur, en jouant le pari de l'épargne à venir sur des projets multiples dont la réalisation repose sur l'engagement même

des initiateurs" (Léart). La tendance est à l'articulation entre épargne populaire, voire informelle et systèmes financiers "modernes": ainsi "les tontines camerounaises qui déposent auprès des banques commerciales pour associer liquidité, sécurité, modernité" (P. TRAIMOND).

L'expérience séculaire du Crédit Agricole en France est, à cet égard, intéressante à méditer. Sait-on que ce système, créé sur le mode mutualiste et décentralisé, avant d'être fédéré dans la Caisse Nationale de Crédit Agricole et même après, a distribué des ressources publiques et parapubliques jusqu'en 1930, avances de la Banque de France ou de la Caisse des Dépôts et Consignations, avant d'être autorisé à emprunter sur le marché de l'argent et que le système n'a collecté plus de ressources qu'il n'en a distribué en 1963? et que sa lutte a été pour une liberté de collecte et de financer ce qui offrait des conditions favorables de placement, pour finir avec le financement du logement?

Avant de rendre la parole, à ces points de vue glanés auprès de spécialistes des techniques financières j'ajouterais deux remarques de mon cru:

- financer le développement urbain, c'est dégager des ressources à proportion de la croissance urbaine: lorsque celle-ci se situe autour de 6% l'an et que la population est encore aux deux tiers rurale, le rapport est de 1 urbain supplémentaire pour 33 ruraux, de sorte que l'épargne de ces derniers est infiniment moins négligeable qu'on ne croit.

- lorsque moins de 30% du revenu des ruraux est monétaire, le reste étant autoconsommation, échanges hors marché ou services rendus à soi-même, il est exclus d'attendre un effort d'investissement de 30% du revenu exclusivement en numéraire: la plus grande part de l'investissement agricole doit faire appel à l'investissement en travail, pour que des

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

ressources monétaires soient libérées pour des emplois, de consommation ou d'épargne, à d'autres fins que le développement agricole. La réalisation du réseau de chemins vicinaux français entre 1820 et 1860 en est l'exemple.

### **JEAN-LOUIS VENARD**

On va maintenant passer aux questions, s'il y en a.

### **ROBERT DHONTE (consultant)**

J'aimerais poser une question sur le problème de la mobilisation de l'épargne dont je ne vois pas le lien avec le financement de l'urbanisation. Pour ce que je comprends des mécanismes de mobilisation de l'épargne en Afrique du type COPEC, je ne les ai jamais vus s'investir ni à moyen terme ni à long terme. C'est une épargne qui génère des crédits à très court terme et qui, comme vous le mentionniez à la fin de votre exposé, est utilisée essentiellement pour les dépenses familiales et de consommation. Je ne vois donc pas comment partir de cette base pour financer des dépenses d'urbanisation qui selon Monsieur COUR nécessitent des crédits à long terme. Le deuxième point sur lequel je voulais faire une observation, c'est à propos de l'exposé de Jean-Marie COUR, pour dire qu'il avait une réflexion intéressante sur les villes qui étaient financées de l'extérieur par des capitaux étrangers, et je pense qu'en Afrique il y aurait un pays qui serait intéressant, où il y a une possibilité réelle de financement par des capitaux étrangers, c'est l'Ethiopie. Dans la mesure où il existe une communauté éthiopienne importante, avec des ressources financières importantes, à l'étranger, notamment aux Etats-Unis. Cette communauté n'intervient pas financièrement dans son pays d'origine pour le moment. Hors la raison, me semble

t-il, n'est pas le manque d'infrastructures urbaines en Ethiopie, bien qu'il en manque, mais c'est la raison fondamentale et le cadre politico-économique éthiopien qui bloque cet investissement et je me demande si cette réflexion ne peut pas s'étendre à une grande partie de l'Afrique.

### **PATRICE VERGER**

Une question qui complète un peu celle qui vient de vous être posée: est-ce qu'il y a des études qui permettent d'estimer, notamment pour les pays d'Afrique, quelle est la part d'épargne des élites qui s'investissent dans les placements internationaux au lieu de s'investir dans leur propre pays, rapporté à l'épargne populaire? Est-ce une vérité à dire, que si les élites avaient un peu plus confiance en leur pays, ce qui rejoint la question sur l'Ethiopie, la question de la mobilisation de l'épargne se poserait de façon toute différente? Deuxièmement, quelles sont à votre avis les conditions de la confiance de ces mêmes élites dans leur pays, en dehors de la simple question de stabilité politique?

### **JEAN-LOUIS VENARD**

C'est intéressant car ce sont les trois mêmes questions. Que ce soit pour l'épargne populaire dite à court terme, l'épargne des élites ou l'épargne des expatriés, c'est la même question qui est posée: pourquoi "n'ont-ils pas confiance dans le système financier"? S'ils avaient confiance dans le système financier qui se trouve à la porte de chez-eux, ils n'auraient pas de raison d'aller mettre leur argent en Suisse, ou de faire de l'épargne à court terme, s'ils sont paysans. Est-ce qu'il y a une réponse? C'est ce que disait Michel ARNAUD, nous n'avons pas de réponse autre que celle qui nous oblige à rechercher tous les moyens pour créer cette confiance. C'est un problème que nous

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

nous posons à la Caisse, est-ce que nous ne pouvons pas être les garants de cette confiance? C'est une des questions fondamentales qui est posée au milieu des bailleurs, de savoir si ce n'est pas la communauté internationale qui doit fournir la garantie et qui a intérêt à ce que cette épargne soit investie dans ces pays là.

### JEAN-MARIE COUR

Il ne faut pas négliger le volume d'investissement de l'épargne des travailleurs étrangers dans leur pays d'origine. Dans beaucoup de cas, ce sont des migrants qui vont dans d'autres pays d'Afrique et qui épargnent énormément pour investir chez eux. Les transferts entre les pays côtiers et les pays sahéliers représentent la moitié de l'investissement des pays sahéliers, ce qui est considérable. C'est à plus courte distance effectivement, mais est-ce que l'épargne des maliens travaillant en Europe, s'investit au Mali, c'est une bonne question. Ca a été étudié et je crois que la réponse est positive. Quant au rôle des élites, je n'ai pas grand chose à en dire.

### JEAN-LOUIS VENARD

C'est vrai qu'il n'y a peut-être pas de mesure, pour répondre à la question de Patrice, mais c'est à nous de la fournir, puisque c'est justement un de nos argumentaires. Cette mesure ne viendra pas d'elle-même s'il n'y a pas des professionnels qui s'efforcent à la prendre.

### MARIE-ALICE LALLEMAND

Il y a une partie de ce problème qui est déjà étudié. Je voudrais revenir sur une autre partie de la question. On a deux problèmes différents: la mobilisation de l'épargne, qui se mobilise d'abord à court terme, et ensuite, comment transforme-t-on une épargne à court terme en une épargne

à moyen et long terme, car la rupture aujourd'hui est entre le court terme et le long terme. Il y a peu de pays au monde, sauf les pays industrialisés, où on arrive à faire cette transformation, qui n'est pas toujours facile, entre l'épargne à court terme et l'épargne à long terme. Il y a un problème de produit financier, un problème de confiance, un problème de faisabilité. On a pu faire des bonds et des obligations municipales aux Etats-Unis parce que on avait confiance. Pour cela les mécanismes ont pu être créés. On peut avoir tous les mécanismes que l'on veut, s'il n'y a pas la confiance, l'argent ne vient pas.

Je crois qu'il y a des phénomènes de mode. Quand on voit aujourd'hui les fonds privés étrangers qui s'investissent à long terme dans du capital de projet d'infrastructure dans les pays d'Asie et ailleurs, on peut se poser la question: est-ce qu'ils ont vraiment raison de faire confiance? Ceci-dit ils le font. C'est très bien, il faut utiliser les modes, c'est tout. Il y a là un vrai problème technique, auquel beaucoup de gens réfléchissent, que ce soit la Banque Mondiale, la Commission Européenne, enfin je ne crois pas qu'il y a un bailleur de fonds qui ne réfléchit pas au moyen de transformer cette épargne à court terme, qui commence à exister et qui existe dans certains pays, en épargne à moyen et long terme et au moyen de financement à moyen et long terme. C'est la première remarque que je voulais faire.

La deuxième remarque porte sur l'élite d'un pays qui investit son argent à l'étranger, pas toujours en Suisse pour être honnête. Le problème de l'argent, de l'épargne et de l'investissement: premièrement, l'épargne forcée ça ne marche jamais très bien, deuxièmement, à partir du moment où vous avez de l'argent et que vous voulez l'investir vous avez envie qu'il vous rapporte et vous avez envie de le récupérer. Si vous n'avez pas confiance dans ce que fait le gouvernement de votre pays et votre pays, il n'y a aucune raison pour que vous investissiez chez vous. Il y a peut-être des raisons nationalistes, mais elles ne peuvent

pas combler tous les déficits d'un système local. Il y a des pays où l'on commence effectivement à voir l'épargne rentrer: j'ai un exemple qui est l'Egypte, où l'on estime les avoirs égyptiens privés entre 50 et 80 milliards de dollars, qui se trouvent à l'extérieur du pays. Les égyptiens sont pourtant des gens qui sont incroyablement nationalistes, et depuis 5 ou 7 ans on commence à voir une partie de cet argent se réinvestir dans le pays. Il faudrait regarder de plus près pourquoi. Il y a eu en effet, un certain nombre de réformes. Aujourd'hui vous pouvez réexpatrier les profits que vous faites en Egypte si vous en avez envie. Les égyptiens se sont fait brûler les doigts deux fois, ils ont perdu tout ce qu'ils avaient deux fois, et donc on ne peut pas demander aux gens d'être totalement suicidaires non plus. Je crois que les gouvernements doivent être un peu rationnels. Aujourd'hui, et cela depuis 10 ans, on fait des réajustements structurels, de façon beaucoup plus active depuis 1992. On a connu une première période, où si vous rapatriez de l'argent et qu'il était déclaré, vous pouviez le réexpatrier comme vous le vouliez. Aujourd'hui on a une vraie circulation des capitaux, et donc les gens reprennent confiance. Est-ce qu'on peut recommencer à faire des industries privées? Je crois qu'il faut regarder les choses en face. Si on donne l'occasion aux gens de faire quelque chose, on a une chance pour que cela commence à arriver. Ce sont de toute façon des capitaux relativement à court terme.

Pour reprendre une remarque que vous aviez faite, si les japonais pouvaient effectivement financer toutes les infrastructures privées en Asie, ce serait assez génial. C'est vrai qu'ils investissent énormément de fonds et je crois qu'on arrive là surtout à un phénomène qui va rejoindre celui de la COFACE et des crédits export. C'est-à-dire qu'en fait on fait de la subvention déguisée aux investissements privés japonais industriels. Seulement c'est fait extrêmement intelligemment parce que les japonais commencent à financer à fonds perdus des

infrastructures, sous forme d'aide, pour que les entreprises japonaises s'implantent après. Les financements d'infrastructures, c'est toujours du long terme et minimum du moyen terme.

### KATERINE COIT

Je voulais répondre à la question sur le problème de la petite épargne, style GRAMEEN BANK, et comment faire pour que cela devienne une épargne à long terme. Evidemment, je ne pense pas que cela puisse devenir une épargne à long terme, à moins qu'il y ait des conditions très particulières. Je pense que c'est à travers l'habitat que l'on peut espérer que cette petite épargne deviendra une épargne à long terme, quand les gens construiront, peu à peu, un peu mieux leur maison. Mais le problème est, qu'ils ont besoin d'un cadre accessible. La plupart des politiques est de casser les bidonvilles et de reconstruire des habitations que ces gens là sont incapables de payer. Ils reconstruisent donc un autre bidonville ailleurs, et la question reste. Pour moi, l'investissement dans l'assainissement d'un bidonville est de faire une épargne possible avec un fond de roulement. Cela encouragerait les gens à épargner et à améliorer leur habitat. Avec le temps cela deviendrait une épargne à long terme.

### SAÏDE BOURJIJ Epargne sans Frontières

Juste pour ajouter quelque chose à ce qui a été dit tout-à-l'heure sur la mobilisation de l'épargne. Je crois que pour mobiliser de l'épargne ou pour faire de l'intermédiation financière en général, il y a le mot confiance et proximité. Je crois que ce que l'on est en train d'expérimenter et ce dont a parlé tout à l'heure Monsieur ARNAUD, ce sont les zones rurales. Pour tout ce qui est de type COPEC, ou système de crédit solidaire ou de caisse villageoise, ce sont les villageois eux-mêmes qui conçoivent

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

avec un appui extérieur ponctuel, leur outil financier. Ils s'identifient donc à cet outil financier, ils ont confiance en cet outil. Je crois qu'à partir de ce moment là, on peut construire un système viable et pérenne, qui peut amener des ressources longues. Le système bancaire, tel qu'il existe dans les villes africaines, qu'il soit formé de filiales, de grandes banques françaises ou autres, est avant tout un système de banques commerciales, qui n'ont donc pas pour objectif de financer de l'investissement à moyen ou à long terme. Et puis l'essentiel des gens ne s'identifie absolument pas à ce système. De plus, en France le système financier bancaire s'est construit sur je ne sais combien d'années, donc en fait on est en train d'assister, en milieu rural car je connais très mal les zones urbaines africaines, à la multiplication de véritables outils financiers. Pour reprendre l'exemple qui a été donné tout à l'heure du Rwanda, avant la situation dramatique, les premiers problèmes des banques populaires ont commencé à émerger quand, pour une vitesse d'accumulation financière qui est logique dans une banque on est obligé d'aller vers le milieu urbain et on se coupe de sa base. C'est ce qui était en train d'arriver aux banques populaires du Rwanda. Elles se coupaient de leur base puisqu'elles transformaient de plus en plus en milieu urbain.

### JEAN-LOUIS VENARD

On va maintenant passer à la deuxième partie s'il n'y a plus de questions.

### GUSTAVE MASSIAH, ACT Consultants

Comme je participais justement à cette expérience des banques populaires du Rwanda et notamment à l'introduction de l'épargne logement au niveau des banques populaires, je voudrais dire quand même que c'est vrai que cela a posé des

problèmes mais pour ma part, je ne les ai pas vécus comme négatifs. C'est-à-dire que cela faisait quand même plusieurs années, que les banques populaires du Rwanda pouvaient générer de l'épargne pour lequel elles ne trouvaient pas de crédit à donner. Après avoir inventé des "crédits matelas", des "crédits fournitures scolaires", enfin une invention extraordinaire, finalement la seule possibilité pour les banques populaires c'était soit de mettre son argent aux bons du trésor, ce qui posait un problème car il commençait à y en avoir beaucoup et ils n'étaient pas sur qu'ils pourraient les récupérer, soit de les donner en bons de caisse au niveau des banques commerciales. Les banques commerciales, au bout d'un certain temps ont commencé à refuser car les banques populaires devenaient beaucoup trop concurrentes. A ce moment là, et une des erreurs qui se fait actuellement, c'est de vouloir créer des systèmes d'épargne urbaine différents des systèmes d'épargne rurale. Je crois qu'il y a une complémentarité au niveau des systèmes d'épargne et de crédit, entre le rural et l'urbain et que finalement le financement de l'urbanisation, y compris par le rural, n'est pas synonyme de la reproduction de ce qui s'est passé au XIX<sup>ème</sup> siècle ou dans la période stalinienne. Il y a quand même une logique du financement de l'économie et notamment du financement de l'urbanisation sur laquelle il faudrait peut-être réfléchir à nouveau.

Sur le problème de la transformation, je voudrais aussi dire qu'il y a une série de mécanismes qui permettent la transformation en dehors des 50 ans de différé des remboursements, mais qui est forcément tout à fait utile pour le financement des collectivités locales. Un des mécanismes qui empêche la transformation dans le domaine urbain et notamment dans le domaine du logement, c'est que s'il n'existe pas de financement intermédiaire de la maîtrise d'ouvrage, on n'arrive pas à articuler l'épargne et le financement de la demande, avec tout autre système d'épargne.

## FRANCOIS NOISETTE

Ce que je voulais dire, c'est qu'en effet le prélèvement pour l'urbanisation peut s'opérer sur l'ensemble de l'économie et c'est parfaitement sain, et qu'il s'opère sur une longue phase sur les activités qui préexistent, pour financer les activités nouvelles, c'est tout à fait normal. L'exemple du Rwanda était bien là pour le prouver puisque la collecte de l'épargne rurale n'avait pas à s'employer en dehors des pôles de croissance qu'étaient les villes. Simplement, le processus d'urbanisation a commencé tellement tard qu'on en voit la conséquence aujourd'hui.

Je voudrais profiter de l'occasion pour citer deux ou trois phrases qui sont dans le rapport, car je suis toujours inquiet de la question: est-ce que l'épargne doit préexister pour assurer la dépense publique ou privée? En ce qui concerne la dépense privée, je pense que l'épargne privée pour le logement est engendrée par le besoin de dépenser, enfin le besoin d'accumuler sous forme de logement. Sans besoin, pas d'épargne. S'il y a un besoin manifeste, l'épargne viendra. Je pense que c'est un peu la même chose pour le public. Je voudrais donc citer deux phrases. La première est du F.M.I.: "Les pays en voie de développement qui sont amenés à prendre des mesures d'ajustement prévoyant une contraction de la demande intérieure, ont dans bien des cas été contraints à réduire leurs importations et leur dépense publique, ce qui a de graves conséquences pour le niveau de production courante et potentielle". C'est vrai et c'est à ça qu'il faut répondre. Quand on regarde ce qui se passe au plan local, on lit dans ce rapport que "sans restaurer dans un premier temps à un niveau raisonnable de dépenses publiques locales, on ne peut pas espérer que la municipalité peut mobiliser d'avantage de ressources, car elle n'est ni crédible, ni convainquante, ni attrayante". Donc pour débloquer la situation, dans des villes qui n'ont plus dépensé depuis des

années et c'est le cas du Zaïre..., la première chose à faire, est sans doute que la municipalité dépense avant de prélever sur l'épargne ou par l'impôt. Comment alors relancer la dépense publique locale? Il est dit dans ce papier, et j'aimerais que l'on réfléchisse si cela est plausible, "ne doit-on pas généralement, à côté d'autres mesures, se demander, si et dans quelles conditions, des mesures d'ordre monétaire pourraient aider à rompre le cercle vicieux dans lequel semble enfermées la plupart des communes urbaines et rurales d'Afrique. Partant du constat que l'économie locale est souvent paralysée par l'insuffisance de quantité de monnaie disponible dans les circuits économiques locaux, et en s'inspirant des solutions mises en oeuvre en d'autres temps, dans les pays aujourd'hui développés, pourrait-on expérimenter prudemment la formule consistant à mettre en circulation dans cette économie locale, une sorte de monnaie locale à convertibilité limitée et différée dans le temps". Ce qui veut dire payer des travaux avec des bouts de papier, des bons du travail, ce qui a été appliqué en Allemagne après la dépression, pour sortir l'Allemagne du trou. Il y avait deux techniques qu'on a utilisées chez nous, qui a consisté à mettre les gens au travail en payant les entreprises avec des bouts de papier. On a donc remis la machine en route en distribuant une monnaie locale, une monnaie évidemment non convertible, mais qui a engendré une telle dynamique dont on connaît les conséquences par la suite. Ne pourrait-on pas imaginer des expériences, notamment dans les pays à monnaie convertible, comme la zone FCFA, par lesquelles des dépenses d'intérêt local, correspondant à des besoins locaux parfaitement identifiables et en face desquels il y a des capacités locales d'entreprendre, qui pourraient mettre en circulation la monnaie qui permet de faire fonctionner cette machine.

**Jean-Baptiste MAILLARD: Direction des affaires économiques et internationales, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports**

Je voudrais vous présenter, aujourd'hui, le problème du financement des infrastructures de services urbains et analyser le rôle que peuvent y avoir les entreprises privées.

L'une des sources de financement de l'urbanisation des pays en développement réside dans les transferts financiers en provenance des pays développés, qu'ils soient publics ou privés. Le rôle de deux types d'acteurs extérieurs aux pays en développement sera évoqué ici: les agences multilatérales et nationales d'aide publique au développement d'une part, les entreprises privées exportatrices d'autre part.

Le rôle de ces opérateurs, pourtant essentiel, est souvent contesté. Aux premiers, on reproche pêle-mêle une mauvaise sélection des projets, une trop faible efficacité en terme de suivi, une confusion entre l'aide au développement et le soutien aux exportations. Aux seconds, on reproche essentiellement la recherche du profit à court terme, sans préoccupation réelle quant à l'incidence des projets sur le développement du pays destinataire.

Plutôt que d'entrer dans ce débat, il s'agit simplement ici de rappeler quelles sont les grandes masses financières en jeu, tant du point de vue des agences d'aide au développement que des entreprises exportatrices, puis d'examiner quel est le rôle de ces dernières et comment il évolue. Ces évolutions peuvent d'ailleurs apporter des éléments de réponse aux critiques précédentes.

On s'intéressera plus particulièrement aux infrastructures de services urbains au sens

large (énergie, transport, eau et assainissement, etc.), plutôt qu'au logement pour lequel le recours aux financements extérieurs est moindre. Le rôle de ces infrastructures pour accompagner le processus d'urbanisation est essentiel.

## 1 - Financements extérieurs et opérateurs étrangers pour les infrastructures des pays en développement

### 1.1 - L'aide publique au développement pour les infrastructures

Actuellement, les transferts financiers totaux (flux nets) des pays développés vers les pays en développement, selon le Comité d'aide au développement de l'OCDE, sont de l'ordre de 160 milliards de dollars (Md\$) par an, dont près de 60 Md\$ en aide publique au développement (APD).

Les flux privés, sous forme d'investissements directs notamment (40 à 60 Md\$ selon les sources) et non plus de crédits bancaires comme avant la crise de la dette, progressent très rapidement. Mais il est vrai qu'ils profitent surtout aux pays « émergents » d'Asie et d'Amérique latine: 20 de ces Etats accueillent 80 % des investissements directs vers les PVD.

Au contraire, l'aide publique au développement (70 % d'aide multilatérale et 30 % d'aides bilatérales) est majoritairement destinée aux pays les moins avancés.

Selon la Banque mondiale, 12 % de l'investissement en infrastructures des pays en développement (soit environ 24 Md\$ sur un total de 200 Md\$ par an) seraient financés par des fonds publics extérieurs. Ceci représente environ de 40 % de l'APD.

La France est le troisième fournisseur d'APD (15 % du total), derrière le Japon et les Etats-Unis. Sur les 50 MdF qu'elle y

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

consacre annuellement (0,64 % du PNB), environ 10 MdF consistent en aide aux investissements, répartis approximativement pour moitié en dons et prêts du Trésor, dans le cadre des protocoles financiers bilatéraux, pour l'autre moitié en aides-projets de la Caisse française de développement (4,6 MdF en 1994) et du Fonds d'aide et de coopération (1,3 MdF) géré par le ministère de la Coopération.

L'aide financière proprement dite n'est qu'une partie de l'aide publique dirigée vers les pays en développement : il faut y ajouter les crédits accordés aux taux du marché qui bénéficient d'une garantie d'une institution financière internationale (Banque mondiale, banque régionale de développement...) ou d'un Etat. Sur les 22 Md\$ de prêts de l'exercice 1995, la Banque mondiale a consacré plus de 10 Md\$ au cofinancement de projets d'infrastructures, pour un montant total de ces projets trois fois plus élevé.

En France, la Coface gère pour le compte de l'Etat les crédits à moyen terme à l'exportation (procédure d'assurance-crédit). Pour les infrastructures de transport et les services urbains, la Coface prend en garantie environ 10 MdF de contrats par an, dont 75 % sont destinés aux pays en développement et près de 50 % aux pays les moins avancés.

En dehors des crédits sur protocoles (dons et prêts du Trésor), il ne s'agit pas tant d'aide financière que d'assurance (le régime d'assurance-crédit est toutefois déficitaire) : l'entreprise exportatrice acquitte une prime d'assurance qui dépend du risque que présente le pays destinataire.

L'activité des entreprises des pays développés sur les marchés de nombreux pays en développement n'est possible que grâce à l'obtention de telles garanties publiques consenties par les pays exportateurs, vis-à-vis du risque politique notamment.

### 1.2 - L'activité des entreprises de BTP dans les pays en développement

Le marché « international » des infrastructures dans le monde (y compris énergie et télécommunications), c'est-à-dire la somme de l'activité à l'étranger des entreprises de BTP (ou encore le total des marchés dévolus à des entreprises étrangères au pays-client), est évalué à environ 150 Md\$ par an. De ce total 45 %, soit 70 Md\$, concernent les pays en développement d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine (hors Europe, Etats-Unis et pays pétroliers du Moyen-Orient). Si l'on rapproche ce montant du total des investissements d'infrastructures réalisés par les pays en développement (200 Md\$, chiffre de la Banque mondiale), on obtient un « taux d'ouverture » de ces marchés de 35 %...

Les travaux publics représentent les trois-quarts de l'activité internationale du BTP. De plus, l'activité internationale en bâtiment est plus concentrée sur les pays développés, faute de financements adaptés dans les pays en développement.

Pour ces derniers, il s'agit donc essentiellement d'infrastructures de transport (routes, ouvrages d'art souvent urbains, métros, etc.), d'énergie (réseaux électriques, barrages...), de stations et réseaux d'eau potable et d'assainissement, d'unités de traitement des déchets, etc. Le secteur de l'eau et de l'assainissement, directement lié à l'urbanisation, est en rapide progression (8 % de l'activité internationale TP des groupes français en 1987, 15 % en 1993).

A titre de comparaison, ce marché des infrastructures des pays en développement ouvertes à la concurrence internationale (70 Md\$) représente environ la moitié de l'activité totale des groupes français de BTP, France et international (700 MdF).

Géographiquement, ce marché est réparti pour 50 % en Asie, pour 30 % en Afrique

# LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

et 10 % en Amérique latine (chiffres 1993). La très rapide progression du marché asiatique est elle-même due au rythme d'urbanisation des pays émergents de cette région.

Les groupes français de BTP et de services urbains détiennent environ 8 % de ce marché « international » des pays en développement, avec de fortes variations géographiques : 17 % du marché africain, 6 % du marché d'Amérique latine, 4 % du marché asiatique (chiffres 1993).

L'Afrique demeure le deuxième marché extérieur des groupes français de BTP, derrière l'Europe et devant l'Asie : ils y réalisent 16 % de leur chiffre d'affaires international. Même si ce pourcentage est en baisse, le maintien de leur activité sur cette zone est donc un enjeu important. Ce niveau d'activité est lui-même largement lié aux financements internationaux et aux garanties publiques accordées par les pays développés à leurs entreprises exportatrices.

## 2 - Quel rôle pour les opérateurs privés extérieurs ?

Au-delà de ces considérations quantitatives, quel peut être le rôle des opérateurs privés, et plus particulièrement celui des entreprises des pays développés, dans le processus d'urbanisation des pays en développement ?

### 2.1 Le rôle classique des entreprises privées

Classiquement, le rôle des entreprises exportatrices est triple :

- elles ont d'abord évidemment un rôle technique : l'exportation de BTP est en grande partie une exportation de services et d'ingénierie (études, procédés, etc.). Pour la réalisation des travaux proprement dits, les entreprises des pays

en développement (et a fortiori celles des pays émergents) deviennent de plus en plus compétitives, et la « part locale » des travaux, c'est-à-dire celle qui est réalisée par des entreprises du pays-client (sous la responsabilité ou non de l'entreprise française) est de plus en plus grande. Dans le meilleur des cas, ce processus contribue à dynamiser le tissu d'entreprises locales (matériaux de construction, second oeuvre, etc.) ;

- les entreprises exportatrices ont également un rôle de gestionnaire, à la fois dans l'organisation et le suivi des chantiers (délais, coûts, qualité), mais plus encore s'il s'agit de l'exploitation d'un service urbain (eau, assainissement, distribution d'électricité, etc.), après avoir réalisé ou réhabilité l'équipement initial ;
- enfin, et ce n'est pas le moindre, les entreprises ont un rôle essentiel dans la recherche des financements. Les conditions de financement (montant, taux et durée du crédit accordé à l'acheteur) sont en effet un élément de compétitivité de plus en plus déterminant, au même titre que le savoir-faire technologique. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des pays en développement, pour lesquels il existe toute une panoplie de crédits « concessionnels » et de garanties publiques.

La compétition entre entreprises (et leurs banques) sur ces aspects financiers conduit à mettre en concurrence les dispositifs nationaux de soutien aux exportations, ce qui atténue en partie le risque de renchérissement dû au caractère souvent lié des aides publiques. Ainsi, pour le secteur des infrastructures, 60 % des promesses de garantie accordées par la Coface ne débouchent pas sur une prise en garantie effective, le marché ayant été perdu entre temps.

# LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

Toutefois, cette « surenchère » entre agences nationales de crédits à l'exportation est encadrée par « l'Arrangement du Consensus de l'OCDE », signé en 1978 et régulièrement durci depuis. Cet accord définit les taux minimaux et les durées maximales des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, en fonction de la catégorie de richesse du pays destinataire. Toute dérogation doit être notifiée au secrétariat de l'OCDE. Si elle n'est pas rejetée (par au moins deux autres pays), l'alignement de tous sur les conditions les plus favorables est autorisé.

Les éléments de différenciation entre pays exportateurs résident en définitive dans les politiques de crédit qu'ils adoptent, c'est-à-dire dans la définition des risques et des encours de risques que chaque Etat exportateur accepte de prendre sur un pays ou une zone géographique, en fonction de considérations politiques et économiques qui dépassent la seule analyse du risque.

Au total, dans ce processus d'appel aux financements extérieurs pour financer des infrastructures dans les pays en développement, l'entreprise exportatrice apparaît souvent comme un intermédiaire efficace, dans la recherche des financements et des garanties comme dans le rapprochement des bailleurs de fonds et des autorités du pays-client.

## 2.2 - Evolutions du rôle des acteurs privés

Au-delà de ce rôle financier classique des entreprises et des banques des pays exportateurs (recherche et mise en place de financements), on constate que les transferts financiers privés vers les pays en développement sont en augmentation, notamment pour les investissements directs.

Mis à part les investissements de portefeuille, qui sont volatiles, ces investissements directs sont souvent liés

aux processus de privatisation, en Amérique latine notamment.

La charge de la dette extérieure de la plupart des pays en développement entrave en effet le recours « classique » aux crédits extérieurs. Ce problème de la pénurie des finances publiques dépasse d'ailleurs très largement les seuls pays en développement, et l'on peut imaginer que certaines des solutions trouvées pour les pays développés peuvent s'appliquer aux pays en développement.

La privatisation de sociétés de services urbains (transports, eau, électricité...) et les investissements directs étrangers qu'elle peut susciter est un moyen de financer des investissements d'infrastructures, au prix d'un transfert total ou partiel de la charge financière du contribuable sur l'utilisateur du service. Des systèmes de tarification adaptés peuvent être imaginés pour atténuer les « barrières à l'entrée » du service, afin d'élargir la clientèle solvable (tarif réduit en deçà d'une certaine consommation, etc.).

Ce modèle de privatisation n'est pas forcément la panacée : la société privatisée doit procurer un rendement élevé pour rémunérer l'investisseur et rembourser les emprunts. Même lorsque ces conditions sont réalisées, le rôle des instances de régulation (fixation des tarifs, contrôle de la rentabilité) reste déterminant. Le cas anglais de l'eau montre qu'il s'agit là d'un problème qui n'est pas propre aux pays en développement.

Un autre modèle de financement d'infrastructures est celui des BOT (*build, operate, transfer*), par lequel un équipement est financé par les recettes qui seront tirées de son exploitation. Ces montages juridico-financiers sont actuellement utilisés pour des projets à haute rentabilité financière intrinsèque (secteur pétrolier, centrales thermiques, etc.), et suscitent l'intérêt de la Banque mondiale (centrale thermique Hub River

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

au Pakistan, où le constructeur est Campenon Bernard) et des banques régionales de développement. Parallèlement, la plupart des agences de crédit à l'exportation (Eximbank américaine, Coface...) sont en train d'adapter leurs garanties à ce type de montages.

Une avancée importante, en cours, consisterait à étendre ces modes de financement à des équipements publics de rentabilité financière moindre, mais dont la rentabilité économique est élevée dès lors que les externalités collectives sont prises en compte : transports urbains, métros, réseaux d'assainissement, voiries urbaines, etc. Ces projets doivent faire appel à un véritable partenariat public-privé, à une évaluation et un partage précis du « risque de marché » (faiblesse des recettes due à l'insuffisance de la demande). Différents moyens existent pour accroître la rentabilité, par exemple en adjoignant une infrastructure existante ou encore une opération immobilière sur les terrains qui bénéficieront de l'infrastructure nouvelle.

Lorsque l'infrastructure et son exploitation concourent à l'exercice d'une mission de service public, le modèle jurisprudentiel français de la gestion déléguée semble bien adapté. Il recouvre essentiellement la concession (construction et exploitation d'un équipement public) et l'affermage (exploitation seule). Ce modèle est déjà ancien : il a été élaboré et utilisé au XIX<sup>e</sup> siècle pour la construction des réseaux électriques et ferroviaires. Il a été plus récemment utilisé pour les autoroutes et dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

En Afrique, un exemple d'affermage ancien est celui de SAUR International en Côte-d'Ivoire pour l'eau (dès 1960), puis l'électricité (Compagnie ivoirienne d'électricité, 1990), expériences exportées ensuite en Guinée pour l'eau et l'électricité.

A cet égard, il y a là un vaste champ de coopération institutionnelle, juridique et économique, à la fois avec les institutions multilatérales (Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement, etc.) et avec les pays en développement. Au ministère de l'Équipement, la Direction des affaires économiques et internationales et son Directeur, Claude MARTINAND, y jouent un rôle important en allant présenter à l'étranger l'expérience française de la gestion déléguée (Chili, Afrique du Sud, Chine, Indonésie...). L'élaboration d'un cadre réglementaire adapté et la formation de représentants de l'autorité concédante capables de défendre ses intérêts face à des concessionnaires souvent puissants et expérimentés, sont en effet des facteurs essentiels au succès d'une concession.

L'un des avantages de ces projets en BOT ou en concession réside dans l'analyse très détaillée des risques qu'ils supposent, afin que ces risques puissent être partagés. Il y a là une implication très forte du promoteur, des investisseurs et des prêteurs. Dans le cas où un organisme d'aide au développement participe au montage du projet, il dispose de ce fait d'études techniques, juridiques et financières beaucoup plus approfondies que sur des projets financés plus classiquement.

Le pays d'accueil bénéficie également de ces analyses et du partage des risques, notamment le risque de fabrication (surcoûts, délais), qui est souvent transféré sur le constructeur (contrat au forfait). Il bénéficie également du niveau et de la qualité du service, qui fait partie intégrante des obligations de l'opérateur ou du concessionnaire. Pourtant, il continue à supporter en partie le risque commercial (risque de marché) s'il doit garantir un niveau minimal de recettes.

A l'inverse, un point négatif de ces montages réside dans la cherté des études, qui ne se justifient parfois que pour des projets relativement importants (plusieurs

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

centaines de millions de dollars). Une certaine standardisation des contrats, pour un cadre réglementaire et un type d'équipement donnés, permettrait d'abaisser le coût unitaire...

Face à cette évolution, les groupes de BTP ou de services urbains peuvent devenir eux-mêmes investisseurs dans les projets. Cette implication directe, outre le rendement escompté, est un moyen de stimuler leur activité de travaux (toutefois, le contrat de construction, séparé du contrat de concession, peut être soumis à appel d'offres, afin d'optimiser la rentabilité du projet). Pour les prêteurs, cette implication du constructeur est en quelque sorte une « garantie de bonne fin » des travaux.

Les trois principaux groupes français de services urbains (Compagnie générale des eaux, Lyonnaise des eaux, SAUR) et leurs filiales de construction étudient et développent de tels montages. Dans cette logique d'investisseur-constructeur, la Lyonnaise des eaux a récemment créé un fonds d'investissement de 300 M\$, afin de participer à des projets d'eau potable et d'assainissement en Asie.

J'ai donc essayé de montrer quels sont les rôles respectifs des agences d'aide au développement et des entreprises des pays développés dans les transferts financiers vers les pays en développement, ainsi que les interactions qui existent entre ces acteurs.

La crise de la dette et des finances publiques oblige à rechercher des modes de financement nouveaux et à diversifier les rôles dévolus aux opérateurs privés : investisseurs, prêteurs, constructeurs, gestionnaires de services urbains.

En terme de financement, on ne fait que transférer la charge financière du contribuable sur l'usager du service. Ce dernier doit engendrer des recettes

suffisantes pour couvrir le remboursement des emprunts et les charges d'exploitation. Il faut donc en définitive qu'il existe une clientèle solvable ou « solvabilisable », l'équipement réalisé ne faisant qu'affecter les recettes, prélevées sur une épargne préexistante, à l'investissement qu'il représente.

Ajoutons que ce recours accru aux opérateurs privés risque d'accroître les inégalités de développement, les capitaux privés allant s'investir de préférence dans les pays les plus sûrs et sur les projets les plus rentables. Ainsi, le secteur essentiel du logement ne semble guère concerné par ces évolutions, tant que le niveau de développement n'a pas engendré l'apparition de classes moyennes nombreuses et solvables...

En définitive, c'est peut-être au niveau de la sélection des projets et de la qualité du service rendu que les gains tirés de cette évolution sont les plus importants. Les critiques habituelles sur la mauvaise sélection des projets, les défauts de suivi, l'absence de maintenance se trouvent surmontées par l'implication de l'opérateur privé qui doit, contractuellement, concilier les objectifs de qualité avec la recherche du profit. Son savoir-faire, non seulement technique mais aussi gestionnaire et financier, se trouve ainsi mis au service du développement.

### MYRIAM BAKHOUM

Je crois qu'aujourd'hui on parle beaucoup plus de financement d'infrastructures que d'urbanisation proprement dite. Cela dit les deux problèmes se recoupent complètement. Je crois que tout le monde est d'accord sur les besoins. Vous disiez qu'on ne les évalus pas très bien, on les évalus de plus en plus, et on arrive à des besoins qui sont tellement énormes que le problème est de savoir comment financer ces besoins, beaucoup plus que de savoir

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

s'ils existent vraiment. Je discutais il y a quelques jours avec une société allemande, très impliquée en Inde, qui disait que les estimations des besoins simplement en énergie pour l'Inde se situent entre 20 000 et 50 000 MW pour les années à venir. Donc le vrai problème est de comment les financer? Cela fait des années qu'on finance les infrastructures; on les finançait, au départ, essentiellement par les investissements publics. Le constat aujourd'hui est que les Etats n'ont plus assez d'argent et il faut donc faire autrement. Toutes les solutions sont bonnes, depuis l'aide subventionnée, l'aide sous forme de dons, les investissements privés, les crédits à taux conventionnés, etc. La réflexion se fait à tous les niveaux: au niveau des gouvernements régionaux, des bailleurs de fonds, avec une stratégie aujourd'hui de la Banque Mondiale de comment financer les infrastructures et surtout comment financer les infrastructures privées puisque les fonds publics sont déficients. Toutes les méthodes sont avancées: la concession, le BOT, les bounds. Il n'y a plus l'idée qu'il n'y a qu'un système pour le faire, mais il faut absolument tout regarder. Ce que l'on constate, c'est que l'épargne privée, surtout pour les pays d'Asie où l'on arrive à un très fort taux d'épargne, c'est une épargne qui reste essentiellement à court terme. Le vrai problème ensuite est comment réussit-on à transformer cette épargne à court terme en épargne à long terme. Le deuxième élément lorsque l'on finance les infrastructures, c'est que l'on a besoin de fonds d'investissement en capital et de la dette. Il faut réussir à combiner les deux. Ce que l'on constate aujourd'hui, alors qu'il y a quelques années on trouvait à la rigueur de la dette parce que l'on faisait des emprunts, c'est qu'aujourd'hui il est beaucoup plus facile de trouver des fonds pour financer la partie capital du projet que pour financer la partie dette. C'est que l'on arrive au fait que les entreprises ont réalisé que ce n'était plus un problème de technologie, mais que pour gagner un contrat il faut amener le financement. Il

faut que ce financement soit à peu près compétitif car si c'est trop cher, on ne peut pas. On constate aujourd'hui, que le capital privé se réunit dans des fonds d'investissement qui vont s'investir dans des prochaines infrastructures. Il y a dix ans on nous aurait dit ça en tant que banquier, on aurait dit, vous rêvez complètement, ça n'arrivera pas. Bon, aujourd'hui ça arrive.

Aujourd'hui, il y a une bonne dizaine de fonds d'investissement spécialisés sur les problèmes d'infrastructures. On retrouve la Société Financière Internationale, par exemple, qui soutient ce genre de développement. Il y a donc des fonds qui se sont créés et qui investissent dans des projets d'infrastructures et qui investissent en capital. Dans quels pays sont-ils implantés? La aussi ils ont le choix, ils vont donc dans les pays où la rentabilité est la meilleure, où la sécurité est la meilleure, où les gouvernements sont accueillants. C'est là, un problème de bon sens. La vraie différence d'avec le marché financier qui date de quelques années, c'est qu'aujourd'hui on a le choix, donc on va où on a les meilleures offres. Ce qui veut dire qu'aujourd'hui, on trouve beaucoup d'investissements qui se font sans énormément de problèmes dans des pays comme les Philippines, parce que le gouvernement des Philippines a trouvé depuis 5 ans qu'il avait besoin de cet argent et qu'il allait donc prendre les mesures nécessaires. Il y a beaucoup d'argent qui s'investit dans des pays comme la Thaïlande, la Malaisie, Singapour etc. avec quelques remarques car ce que l'on constate dans des pays comme la Thaïlande, c'est effectivement un blocage au niveau du financement des infrastructures privées car on a besoin d'une certaine crédibilité du gouvernement à long terme. C'est-à-dire que lorsque l'on prend certains projets d'infrastructures, notamment de routes, on est arrivé à les faire aux Philippines, on n'arrive pas à sortir des projets en Thaïlande. Pourquoi? Parce qu'à chaque fois qu'on a essayé de passer un accord avec le gouvernement en

Thaïlande, deux ans après, et on a des programmes de réalisation qui sont relativement longs, le gouvernement a changé d'avis. Donc maintenant nous n'y allons plus. Nous allons d'avantage vers la Malaisie, ou dans des endroits où le gouvernement s'engage sur des problèmes de prix, de réglementation, et où il tient ses engagements.

On arrive donc à trouver du capital qui s'investit. Le vrai problème qui se pose de plus en plus, c'est le problème de la dette. Non pas de la dette étrangère, car celle-là sur des pays où vous avez une devise qui est relativement convertible, vous avez une réglementation des changes qui est cohérente, vous avez une politique monétaire du gouvernement qui est acceptable, je pense là à des pays comme l'Inde, où le problème qui est en train de se poser c'est le financement de la part locale. C'est-à-dire qu'on arrive exactement à l'inverse de ce que l'on avait il y a quelques années, où en fait, parce que les entreprises locales vont prendre une part de plus en plus importante du marché, il faut arriver à financer une partie du projet avec de la dette à long terme et à moyen terme en devises locales. Et c'est là que l'on retombe sur le problème de trouver une solution pour transformer de l'épargne à court terme en épargne à long terme. La Banque Mondiale commence à mettre en place en certain nombre de mécanismes financiers qui permettent, aussi bien aux devises extérieures et dans certains cas sur des problèmes d'intermédiation à l'intérieur du pays, de transformer par des systèmes de garantie, une dette commerciale qui n'a pas de raison d'être plus longue que trois ou cinq ans, en dette de 7 à 10 ans; les 25 ans on n'y est pas encore, mais on commence à réfléchir à ce genre de problème. On arrive également, à des réflexions de la Banque Européenne d'Investissement, sur comment arriver à créer des marchés financiers dans la plupart de ces pays, pour transformer du court terme à moyen terme. C'est là que la Caisse des Dépôts devrait réfléchir un peu plus et exporter un peu plus ses techniques.

### MICHEL COQUERY

Il y a une question qui me vient à l'esprit, à la lumière des différents exposés, qui est celle de l'évaluation par les pays en développement eux-mêmes, par les institutions ou les responsables des grands secteurs économiques. N'y a-t-il pas à l'amont ou parallèlement à l'amont de tout ce qui a été évoqué, le chiffrage de la demande, les logiques de mobilisation de l'épargne etc., la nécessité d'affichage par les politiques, les gouvernements, les responsables d'institutions, quelles qu'elles soient, dans le pays d'intervention, l'affichage, la prise de reconnaissance de ces besoins, avec des évaluations qui seront peut-être différentes des vôtres, peut-être plus basses, peut-être plus élevées, et surtout une espèce de prise de responsabilité publique sur le long terme, par rapport à ces nécessités d'investissements publics et peut-être aussi un avis différent sur la diversification qualitative et quantitative de ces équipements d'infrastructures. Ici, nous parlons entre nous français, internationaux travaillant sur ces questions. On a parfaitement identifié, je crois, la nécessité d'une intervention sur le long terme, on a parfaitement identifié le caractère inéluctable de cette évolution, mais on est en train, qu'on le veuille ou non, de reconstituer ou au moins de voir une remodelisation presque universelle. Tout à l'heure on disait que l'épargne ne marchera que s'il y a de la confiance dans le pays. Mais les choses avanceront d'avantage, je crois, le jour où, et ça existe, il y aura un affichage et une reconnaissance d'une responsabilité publique par les gouvernements et les institutions de tout ce que l'on vient de parler. Alors que j'ai plutôt l'impression, sauf cas isolé et encourageant, que c'est au coût par coût, à l'occasion, que ce négocie tel contrat, telle ou telle forme d'aide ou d'investissement, sans que tout soit vraiment mis à plat. Les ingénieurs me diront qu'il n'y a pas trente-six mille façons de traiter les problèmes de

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

l'eau, j'entends bien. On ne va pas revenir sur les débats que nous avons eus il y a 10 ans, sur les développements appropriés, mais il y a peut-être des évaluations appropriées de ces moyen et long termes sur certaines qualités de travaux. Je pense qu'il faut aussi avoir ça en tête, parallèlement aux discussions que nous avons. Il y a des signes encourageants: j'étais au mois de mai au Mali, pour une réunion organisée par les Nations-Unies, entre démographes, médecins et aménageurs-urbanistes. Ça recoupe un peu ce qui a été dit au début de la séance. A savoir que pour une des premières fois, démographes, médecins et urbanistes décidaient de ne plus être chacun dans leur coin. Il a été rappelé aux démographes, qu'aujourd'hui l'essentiel de la croissance se faisait dans les villes, il a été rappelé aux médecins que désormais les problèmes de santé ils les verraient essentiellement dans les villes et que l'ensemble de la dynamique du développement se faisait comme ça et que si les experts-démographes continuent à faire leur projection de leur côté, si etc. Dans cette réunion modeste, il y avait environ 35 personnes, mais sur l'initiative des Etats-Unis, 30 personnes étaient des spécialistes africains. Je peux vous dire qu'ils étaient compétents, inventifs. Des réunions de ce genre il y a 15 ans, c'était impensable. Merci.

### **MYRIAM BAKHOUM**

Je peux peut-être déjà commencer à répondre. Dans la plupart des pays où je vais, il y a une réflexion du gouvernement sur les besoins en infrastructures, comment les résoudre et l'ouverture vers les moyens pour les résoudre. Je travaille beaucoup au Vietnam sur le problème des infrastructures, le gouvernement avait sorti, et a une évaluation des besoins d'infrastructures du pays. Il les distribue sous forme de planification pour les people's commity, en fait l'équivalent des municipalités, pour ce que vont faire les

ministères. Le problème, c'est que le système politique ne fonctionne plus vraiment comme ça. Il y a donc un éclatement entre leur pyramide de répartition des responsabilités et les moyens pour les mettre en place. La Banque Mondiale est aussi extrêmement active dans l'évaluation de ces besoins et essaye, avec l'aide du gouvernement, de réorganiser le système des responsabilités, pour que ces projets, qui vont rester totalement théoriques en terme de réalisation si on maintient le même système, puissent se réaliser, et donc arrivent à se réaliser par des contrats. Il y a donc un énorme effort qui est fait. Face à la réalisation des besoins financiers pour arriver à transformer ces besoins en réalisation, une réflexion est portée sur les projets, financer sous forme d'aide, puisqu'il y a des offres d'aide. On peut reprendre l'exemple des japonais puisqu'ils sont extrêmement actifs au Vietnam. Le gouvernement a en face de lui des gouvernements qui se disent prêts à aider pour construire tel pont ou telle route mais qui veulent savoir ce qui peut être financé par des prêts à long terme de la Banque Mondiale, car ce sont des crédits subventionnés. Ils veulent savoir, également, ce qui va être financé par le secteur privé, qu'il soit international ou local. Le vrai problème est: comment, financièrement, peut-on maximiser les retombées en terme de réalisation, par rapport à ce qui est offert et à ce que l'on peut aller chercher? C'est un vrai problème, car les gouvernements sont incapables de savoir ce qui peut se financer le plus facilement et comment. D'où des programmes d'assistance technique pour faire des listes de projets qui seront proposables au secteur privé ou d'autres faisables sous forme d'aide etc.

### **FRANCOIS NOISSETTE**

Je voudrais faire une remarque pour répondre à Michel Coquery. Dans les dernières années, on a remarqué que la

planification a fait faillite en Afrique et que toute forme de planification a été pratiquement oubliée. On est passé de la planification, peut-être mauvaise mais qui avait certaine vertu, à la notion de programmation glissante, les fameux plans d'investissement à trois ans glissants, dans lesquels il est très difficile de s'exprimer sur sa vision, son projet etc. il y a eu un effort, qui s'appelle programme des perspectives nationales à long terme en Afrique, mais ce projet marche très mal et engendre dans tous les pays le même produit. Par exemple, il existe une esquisse des perspectives nationales à long terme en Côte d'Ivoire, qui est un exercice ivoirien, fait avec l'appui des Nations-Unies, il ne se différencie en rien de ce que les ghanéens auraient pu produire. On enlève Côte d'Ivoire et on met à la place Zimbabwe, ce sera pareil. Alors qu'on devait donner la parole aux ivoiriens pour qu'ils expriment

leur vision du futur, le produit qui sort de cette machine n'a rien d'Ivoirien, a tel point que les ivoiriens eux-mêmes ne s'y retrouvent pas et l'ont mis au placard. Il faut donc retrouver une forme d'expression de la planification stratégique qui ne soit certainement pas le plan quinquennal, qui est mort, mais qui n'est certainement pas non plus, ni les NLTPS, ni les PIPE, et tant qu'on aura pas ça, vous avez raison dans ce que vous dites.

### JEAN-LOUIS VENARD

Je vous remercie, je remercie tous les orateurs de cette journée. On va maintenant laisser la place à Michel Gérard qui va faire la synthèse de la journée.



# SYNTHESE DES DEBATS

MICHEL GERARD: CGPC, Membre  
de l'ADP

## Synthèse des débats

### MICHEL GERARD

J'ai donc l'honneur et le plaisir de présenter à M. Georges CAVALLIER le résultat synthétique de notre journée de travail. M. CAVALLIER est, comme vous le savez pour la plupart, chargé de la préparation française au congrès HABITAT II, la grande réunion mondiale sur les villes qui se tiendra à Istanbul en juin 96. Il me semble intéressant de rappeler à ce propos que la première réunion de ce type, HABITAT I, s'était tenue à VANCOUVER en 1976, il y a donc 20 ans. Au moins deux personnes dans cette salle<sup>1</sup> ont assisté au congrès de VANCOUVER.

J'ai expliqué ce matin que le financement de l'urbanisation était un de ces problèmes où l'on a toujours l'impression d'avoir commencé là où il fallait finir et de finir par là où il aurait fallu commencer. Alors je crois qu'une façon pratique de manifester la chose, c'est de rendre compte de la journée en sens inverse. Je vais en quelque sorte tourner le film à l'envers.

Mais, avant d'entamer ce compte rendu, je vais vous lire une citation d'un article écrit par quelqu'un qui est actuellement à NAIROBI au PNUE et qui s'exprimait à propos d'HABITAT II dans une publication que vous connaissez bien, "Villes en développement". Cette personne, je crois, situait très bien le débat même si, vous allez le voir, notre après-midi n'a pas été en accord avec ce qu'elle disait.

Voici cette citation :

*"Dans le cas d'HABITAT II, il est reconnu que les problèmes urbains doivent être traités au niveau national en mobilisant prioritairement les ressources locales. En effet les investissements requis par la croissance urbaine sont tellement considérables que l'aide financière extérieure demeurera toujours marginale vis à vis des mécanismes endogènes publics, privés et informels de production de l'espace urbain. Il ne s'agit donc pas de financer le plan mondial d'action, mais plutôt d'élaborer et de mettre en place des systèmes nationaux adéquats de financement de l'urbanisation et du logement. A ce jour on ne relève pas de controverse sur ce sujet crucial, qui constitue le nerf de toute politique urbaine<sup>2</sup>".*

\*  
\* \*

Notre table ronde de cet après-midi s'intitulait "épargne et transferts au profit de l'urbanisation".

A partir d'une étude considérable qu'il a menée sur l'Afrique de l'Ouest, Jean Marie COUR nous a montré le caractère inexorable de l'urbanisation et des besoins engendrés par celle-ci - je vous rappelle à ce propos le chiffre, cité par lui, de 1000 US \$ par habitant nouveau.

<sup>1</sup> J. Melle Béatrice LECOUR-GRANDMAISON et M. François BODIN.

<sup>2</sup> Daniel BIAU, in Villes en Développement n° 28.

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

Il nous a dit qu'actuellement la création du capital productif que sont les villes de ce sous-continent était encore financée majoritairement par ses habitants. En ce sens, il donne raison à la citation que j'ai lue ; mais pas pour longtemps : car il a immédiatement insisté sur le fait que le mouvement atteindrait une telle ampleur que l'on n'éviterait pas des transferts internationaux très importants et le report de certaines charges d'investissement sur les générations futures<sup>3</sup>.

Si transferts et prêts étaient insuffisants, la productivité des villes serait limitée, voire négative. Jean-Marie COUR a insisté sur l'enjeu de cette productivité, tant pour nous, pays industrialisés, que pour les africains de l'Ouest. Son raisonnement vaut, sans nul doute, pour bien d'autres parties du monde.

Prenant l'exemple historique du financement des travaux d'Hausmann à Paris et celui, plus actuel, des financements japonais dans les infrastructures urbaines de l'Asie du Sud-Est<sup>4</sup>, ils nous ont assurés que les possibilités existaient et qu'il fallait donc s'organiser pour faire appel à elles et les rendre le plus efficace possible.

Michel ARNAUD, qui remplaçait au pied levé M. TAILLEFER, d'Épargne sans frontières, nous a parlé de la mobilisation de l'épargne populaire. Notons au passage qu'au delà de son intérêt propre, cette épargne conditionne la sécurité des transferts financiers, tant à l'intérieur des nations qu'entre nations.

<sup>3</sup> Ceci me paraît légitimé par le fait que ce mouvement de migration vers les villes n'aura qu'une durée historiquement limitée. La transition démographique sera elle aussi, à ce terme, terminée.

<sup>4</sup> Il aurait pu ajouter les exemples de Buenos-Aires, du Caire, de Rio, de São-Paulo, largement financés par des capitalistes euro-américains à la fin du 19<sup>e</sup> siècle et au début du 20<sup>e</sup> siècle.

Les points saillants que Michel ARNAUD a tirés de son entretien avec M. TAILLEFER sont les suivants :

1/ D'abord l'épargne existe - beaucoup d'entre nous le savent pour avoir vu des billets neufs dans les canaris - mais on l'ignore dans beaucoup trop de lieux de décision,

2/ cette épargne prend souvent des formes autres que monétaires dont il faut savoir tenir compte pour permettre la création d'un marché hypothécaire,

3/ les épargnants doivent avoir le libre choix de la mobilisation et de l'usage de leur épargne,

4/ lorsqu'ils ont ce libre choix, les épargnants s'orientent d'eux-mêmes vers les utilisations qui leur paraissent en phase avec l'idée qu'ils ont du développement de leur pays, entre autres sur les investissements urbains et industriels.

En guise de conclusion de cet exposé, on peut retenir qu'il convient de laisser l'usage de l'épargne au gré des épargnants et d'éviter par exemple de la canaliser sur le secteur rural pour l'épargne des ruraux ou de lui interdire certains secteurs réputés "non productifs", dans un langage d'ailleurs bien dépassé aujourd'hui.

Je prie Madame BAKHOUM et Monsieur MAILLARD de m'excuser de ne pouvoir évoquer leurs interventions mais j'ai dû m'absenter quelques instants pour préparer cette synthèse de la journée.

Je remonte maintenant dans le temps à la deuxième table ronde intitulée "les collectivités locales, légitimité et capacités". Nous nous y sommes interrogés sur ce qui fondait les collectivités locales, leur donnait le droit d'exister d'abord, de prélever des moyens et d'organiser la dépense collective ensuite.

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

Dans la pratique, observons-le, un individu ou un groupe organise la dépense avant de chercher et, éventuellement, de trouver les moyens : ces derniers ne sont jamais qu'une, parmi d'autres, des conditions d'émergence d'une action ou d'un projet. Le langage des hommes d'affaires internationaux l'exprime bien : "chercher l'interlocuteur" signifie chercher à travers les structures, quelles que soient les apparences, les personnages qui donnent consistance aux actions et aux projets.

Au terme de quelle évolution peuvent se constituer des groupes d'interlocuteurs locaux nantis de pouvoirs réels et institutionnels leur permettant d'offrir aux prêteurs et aux investisseurs de vraies sécurités ? Tous les intervenants, chacun à sa façon, M. BRUNET en historien, M. LECARPENTIER en politique -puisqu'il a des responsabilités municipales et qu'il s'occupe, aux niveaux local et national, de jumelages- Madame LALLEMAND, en spécialiste du financement des collectivités locales hors frontières nationales, nous ont, au fond, livré le même message, un peu décourageant à première vue : l'autonomie et le pouvoir réel de l'échelon local ne se constituent que très lentement.

Même dans des sociétés éprises de liberté, le pouvoir national craint toujours, pour des raisons aisées à comprendre, l'émancipation des pouvoirs locaux. Un des cas les plus frappants cité par M. BRUNET est celui de Jules Ferry qui, passant de l'opposition au gouvernement, a complètement retourné son discours à ce sujet.

Les intervenants de cette 2e table ronde ont également tous été d'accord pour nous dire que la légitimité des pouvoirs locaux et de leurs prélèvements exige des règles du jeu stables entre le niveau local et les niveaux supérieurs. Pour parvenir à cette stabilité, il faut parcourir un chemin long et pleins d'embûches.

Permettez moi d'ajouter une remarque personnelle : il me semble que les traditions urbaines anciennes comme celles des villes allemandes de la Hanse, les indépendances négociées ou les unions étatiques négociées comme celle des USA, permettent sans doute à certains pays de parcourir plus vite ce chemin ; en effet, des structures locales fortes existaient avant même la création des Etats.

C'est aussi le cas de certains pays en développement comme la Chine et le Vietnam où des traditions d'indépendance municipale extrêmement fortes existent. Madame THA TU THUI m'apprenait à l'instant qu'en Chine on disait *<<le pouvoir de l'Empereur s'arrête là où commence la commune>>*. Le communisme a heurté de front cette tradition qu'il souhaitait casser. Il semble qu'il ait dû largement composer.

Les pays qui n'ont pas de telles traditions ont sans doute plus de mal à établir ces relations stables entre Etat et collectivités, mais des motifs d'espoir peuvent être vus dans les contacts qu'ils ont avec l'extérieur.

La mondialisation rapide de l'économie, l'entassement, bien décrit par M. LECARPENTIER, d'actions un peu brouillonnes de la coopération décentralisée mais qui ont le mérite de constituer autant d'essais-erreurs, permettent le frottement des expériences.

A ce propos, les exemples cités dans cette table ronde comme dans la suivante, déjà évoquée, attireraient bien l'attention sur le soin qu'il faut apporter, lors de ces contacts, à un bon interprétariat entre cultures locales et culture du monde des affaires.

Ainsi, les cas de la Grameen Bank au Bangladesh et d'autres structures bancaires sur le même modèle, ont bien montré que la pression morale de

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

mutuelles ou d'associations traditionnelles pouvait largement remplacer, par la sécurité qu'elle apporte aux prêteurs, les méthodes qui ont cours dans les pays industrialisés largement nantis d'état civil, de police, d'huissiers et de tribunaux. Un rapport de la Banque Mondiale cite le cas de la Bank of Housing en Inde qui a un taux de recouvrement extraordinaire puisque les "défauts" y représentent seulement 1,5 % des fonds prêtés alors qu'aux USA, ils représentent 7 %.

J'en viens maintenant à la première table ronde intitulée "les voies possibles du recouvrement des coûts d'investissement et de fonctionnement collectifs".

Une remarque préalable est facilitée par la présentation à rebours à laquelle je me suis livré : il ne faut pas confondre "recouvrement" et "financement". Nous l'avons mieux compris dans l'après-midi que le matin :

- le financement peut avoir des quantités de sources : il peut compter sur les générations futures via l'emprunt, il peut tabler sur l'épargne internationale etc.,

- le recouvrement, question plus triviale, quoique essentielle, ne coïncide que rarement, dans le temps et dans l'espace, avec le financement.

Ce qui lie les deux choses c'est que de bons recouvrements sont nécessaires aux financements. Une collectivité locale incapable de recouvrer un certain nombre de moyens ne peut pas donner confiance ; elle ne permet pas la constitution de dossiers de financements sérieux.

Dans cette première table ronde, M. JAMATI nous a parlé des prestations tarifées et en particulier de l'eau, M. COMBY de l'impôt et M. AUREJAC de la "gestion participative". Tous les trois nous ont en définitive bien montré qu'aucun mode de recouvrement ne doit être considéré a priori comme le meilleur. En

revanche, au cas par cas, il faudra préférer l'un ou l'autre ou une association de deux modes, voire de trois.

Nous avons tous pu reconnaître à travers l'exposé de M. AUREJAC, l'intérêt de la "gestion participative". Celle-ci fait entrer en quelque sorte la disponibilité des gens, associée à leurs talents et à leurs forces de travail, dans l'"épargne" dont ils disposent et qu'ils peuvent mobiliser. Les exemples cités concernaient surtout l'Amérique latine et les Philippines. Les leçons tirées peuvent être résumées ainsi :

- 1- un contrat solide doit exister entre une association et une collectivité,

- 2- ce contrat doit concerner un programme consensuel,

- 3- l'association doit avoir constitué une épargne financière préalable, sans laquelle elle ne pèsera pas assez face à la collectivité.

- 4- si toutes ces conditions sont remplies, l'association peut obtenir un engagement de la collectivité sur le programme. Cet engagement supposera explicitement la plupart du temps des régularisations foncières, indispensables à la sécurité des investissements familiaux.

Nous avons été prévenus par M. AUREJAC : lorsque les collectivités trompent les associations avec lesquelles elles sont engagées, elles prennent de très gros risques : elles ouvrent en effet ainsi la porte à d'autres "organisations", celles-là maffieuses.

Monsieur JAMATI nous a ouvert beaucoup d'horizons : lui aussi a parlé de la contractualisation des rapports entre une collectivité locale et des privés. Ce dernier terme n'est pas selon lui à prendre dans un sens classique, trop étroit, d'une société de

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

service estampillée: Il y a beaucoup d'individus, de groupes, d'organisations qui sont prêts à assurer des services urbains sans avoir la forme d'une firme. Et d'autre part, il y a aussi beaucoup de services qui peuvent être payés par l'utilisateur.

Il nous a convaincus que faire payer l'usager quand c'était possible, était non seulement la façon la plus sûre de recouvrer les coûts du service, mais aussi la meilleure : l'appel au contribuable est en effet générateur de rareté, donc de dégradation du service public. Et ainsi, par une sorte de cercle vicieux, ce service, qui n'a plus de public que le nom, ne profite qu'à ceux qui sont déjà favorisés. Dans les cas où le besoin est irrépressible, comme l'eau, la rareté mène au racket.

Monsieur COMBY, évoquant l'impôt, nous a persuadés que nos vues étaient contingentes, liées à nos moyens et à nos pratiques actuelles. En puisant dans l'histoire française, il a ainsi montré que la propriété foncière n'avait pas toujours existé sous la forme géométrique et cadastrale que nous lui connaissons aujourd'hui, ce qui n'avait aucunement empêché le prélèvement d'un impôt foncier.

Il a attiré notre attention sur le nombre limité des poches dans lesquelles une collectivité locale était susceptible de puiser pour financer l'urbanisation. Quatre au total : les constructeurs (qui ne sont jamais que des intermédiaires), les propriétaires (qui bénéficient des plus-values), les caisses publiques (donc les contribuables, qui peuvent être propriétaires, habitants, entrepreneurs, etc.), les usagers enfin.

Mais il a bien montré aussi que les formes de prélèvement étaient au contraire illimitées et pouvaient se décliner différemment dans des situations économiques et socio-politiques différentes. Selon le contexte culturel aussi : ainsi de la taxe de riveraineté, acceptée

en Alsace-Lorraine, catégoriquement refusée ailleurs en France.

\*  
\* \*

S'il y a une conclusion certaine à tirer de l'ensemble des tables rondes c'est qu'une collectivité locale ne peut pas prélever, et donc financer l'urbanisation, sans une certaine visibilité de comportement<sup>5</sup>. Et l'émergence de collectivités au comportement visible oblige les Etats à respecter avec elles les règles d'un jeu contractuel et évolutif<sup>6</sup>.

C'est en comprenant mieux les situations historiques et économiques dans lesquelles elles sont placées, mais aussi l'universalité de certaines lois du monde, que les collectivités feront ces progrès indispensables et trouveront les voies et moyens les plus efficaces pour financer l'urbanisation massive qui est en route.

Nous devons donc voir dans les contacts de plus en plus répétés que les collectivités ont entre elles maintenant, une des plus sûres lueurs d'espoir pour le monde de demain.

<sup>5</sup> C'est d'ailleurs presque une tautologie : la visibilité de comportement fait émerger le "droit de faire payer" de la part d'un groupe d'hommes, que celui-ci soit un prestataire de service ou une collectivité.

<sup>6</sup> Madame LALLEMAND a bien eu raison d'insister sur cet aspect des choses et notamment sur la relation dialectique entre le pouvoir des Etats et celui des collectivités.

# DISCOURS DE CLÔTURE

## LE POINT SUR LA PREPARATION DE LA CONFERENCE HABITAT II ISTANBUL 96

GEORGES CAVALLIER:  
Coordonnateur National des  
Contributions Françaises au sommet de  
l'ONU sur l'avenir des villes

## Discours de clôture

### Discours de clôture par GEORGES CAVALLIER: le point sur la préparation de la Conférence Habitat II, Istanbul 96.

Merci aux organisateurs de m'avoir invité. Je voudrais vous dire quelques mots, pour conclure cette journée, sur la préparation d'Habitat II. Je trouve la manière dont cela se passe assez exemplaire, c'est pourquoi j'exprime ma satisfaction, car le coordonateur des contributions françaises, que je suis, (je ne suis pas chargé de préparer Habitat II, je suis seulement le coordonateur de tous ceux qui travaillent sur cette conférence dans notre pays), souhaite que pour tous les colloques, toutes les conférences, toutes les rencontres qui sont organisés en France, d'ici au printemps prochain et qui portent sur le champ urbain, il y ait à cette occasion un double échange; c'est-à-dire que d'une part, les travaux qui sont faits, puissent venir nourrir la préparation d'Habitat II, je suis donc heureux d'avoir été nourri et j'espère que des documents écrits pourront venir enrichir le travail qui se fait par ailleurs, d'un premier point, et que d'un deuxième point, ces rencontres soient l'occasion d'informer tous ceux que ça intéresse sur la préparation de la conférence, que ce soit l'occasion de les mobiliser et s'ils le souhaitent contribuer, plus personnellement et plus avant à cette conférence.

Je vais donc vous dire comment se présentent les choses. Je ne vais pas vous délivrer un message officiel, je viens simplement vous dire ce que j'ai compris ou ce que je crois avoir compris de la position d'observateur privilégié que j'occupe, sachant que nous sommes dans un processus lourd, un processus onusien, avec beaucoup de contradictions, de

disparités très fortes, ce n'est pas à vous que je vais raconter cela, je n'insiste pas. Avec un mélange de professionnels du multilatéral et de spécialistes, un mélange de techniciens et de politiques; c'est donc un processus multiforme qui émerge doucement, qui décante progressivement, c'est un processus qui est loin d'être arrêté. A la limite, et sans être caricatural, la seule chose que nous sachions aujourd'hui, c'est que la conférence aura lieu du 3 au 14 juin à Istanbul. Et encore Istanbul est un lieu qui fait l'objet de récriminations de la part d'un certain nombre de pays qui pensent que ce qui s'y passe, n'est pas tellement cohérent avec un certain nombre de principes qui sont énoncés. Je pense qu'on ne reviendra pas là-dessus.

Pourquoi Istanbul? Tout Bêtement parce que l'assemblée générale des Nations-Unies en a décidé ainsi en 1992. Mais au-delà? Au-delà, la concurrence procède d'une triple filiation. La première est celle que Michel Gérard indiquait tout-à-l'heure. C'est-à-dire qu'il y a eu une conférence à Vancouver qui s'appelait Habitat I, donc logiquement on va parler de nouveau des établissements humains. C'est donc Habitat II, 20 ans après Vancouver, dans un contexte profondément modifié. Il y a une seconde filiation qui résulte du fait que depuis Rio, les Nations-Unies ont multiplié les sommets: il y a eu Copenhague "développement social", il y a eu le Caire "la démographie", il y a en ce moment, on en parle beaucoup, Pékin et "les femmes", et l'ambition du secrétaire des Nations-Unies est de tirer une sorte de synthèse urbaine de toutes ces conférences. Les papiers que les turques diffusent en ce moment sur Istanbul appellent le sommet d'Istanbul, le sommet des sommets. Pourquoi une synthèse urbaine est-elle pertinente? Simplement par le fait que c'est la dernière conférence des Nations-Unies

du siècle, il n'y en a pas d'autre, et nous arrivons au franchissement d'un cap un peu historique. Nous finissons le siècle avec un terrien sur deux dans les villes, alors que nous l'avons commencé avec un terrien sur dix dans les villes. On est dans un nouveau monde, et au-delà de ces chiffres, vous pourriez en ajouter mieux que moi, je dirais qu'au-delà du poids de l'urbain et du mouvement de l'urbanisation en croissance, il y a le fait que le mode de vie urbain, la mentalité de la ville, s'étend d'une façon plutôt planétaire. Voilà les trois considérants qui font Istanbul.

L'objectif essentiel d'Istanbul, c'est de prendre la mesure du mouvement de l'urbanisation, essayer de faire en sorte que les villes évoluent, moins qu'aujourd'hui, au gré des circonstances et des opportunités mais qu'elles procèdent d'avantage, d'un certain volontarisme et d'une maîtrise politique. L'idée est de travailler sur le devenir des villes, c'est pourquoi vous verrez sur les papiers: Istanbul, c'est la conférence sur l'avenir des villes, au-delà d'Habitat II, qui est un titre hermétique et illisible pour la plupart des gens.

En fait, ce sommet des villes a deux thèmes qui lui sont officiellement assignés. Deux thèmes qui intéressent à la fois les pays du nord et les pays du sud, peut-être un peu inégalement: le premier thème qui intéresse plus les pays du sud est comment donner un logement décent à chacun, et le deuxième thème, qui intéresse plus, à mon avis, les pays du nord, est comment faire en sorte que nos villes connaissent un développement plus équilibré, moins dispendieux, moins inégalitaire, enfin viable à long terme. Voilà les deux thèmes qui ont été officiellement arrêtés.

L'autre idée force, est l'idée que cette conférence est une conférence en partenariat. L'ONU, ce n'est pas seulement les Etats: ce sont les Etats, les gouvernements, et il y a une attente très forte pour que participent à cette conférence, les ONG, mais aussi les organisations professionnelles, le secteur économique, les collectivités locales etc.

Les ONG, ce n'est pas tellement nouveau, sauf que c'est la première fois que les ONG, concrètement, ont été cooptées dans un groupe de travail à la préparation du projet de plan mondial d'action qui doit conclure Istanbul. Pour les collectivités locales, ce sera la première fois, au niveau des Nations-Unies, qu'elles seront présentes. Il pourra bien entendu y avoir des représentations d'élus dans les délégations nationales, mais à ce moment là, ils porteront l'étiquette de leur gouvernement, mais il pourra y avoir aussi des élus, des associations internationales d'élus, qui désigneront des participants de plein exercice, certes qui n'ont pas le droit de vote, mais qui seront présents en tant que tels à Istanbul. Donc, l'accent est mis sur le partenariat.

Finalement, ce sommet des villes est une affaire assez gigantesque. On parle de 30 000 participants, à Vancouver il y en avait déjà 9 000. Il y a actuellement, 130 pays qui participent aux réunions préparatoires. Comment cela sera-t-il organisé? Ce n'est pas totalement décidé, mais le paysage est maintenant assez éclairci. En fait, ce n'est pas une conférence mais un ensemble de conférence. Il va y avoir une série de journées de conférences par catégories de partenaires. Par exemple, il y aura une journée mondiale des élus locaux, il y aura une journée mondiale des ONG, il y aura une journée mondiale des professionnels etc. Donc toute une série de forums par catégories de partenaires. Transversalement à ça et simultanément, il y aura des ateliers thématiques, interpartenaires, qui discuteront et approfondiront un certain nombre de thèmes, dont la liste n'est pas encore décidée mais bien sur un certain nombre de sujets ont été évoqués: transports publics, villes et santé, sécurité, planification...

Pour raccorder les conférences préparatoires dont je viens de parler et la conférence elle-même, il a été prévu, c'est une innovation dans les conférences internationales, que la conférence se scindera en deux parties: une partie, qui

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

discutera, rédigera les conclusions de la conférence et simultanément il y aura une deuxième partie qui constituera une sorte de grand jury, qui dialoguera avec les rapporteurs des forums par catégorie de partenaires et des ateliers interpartenaires dont je parlais auparavant. C'est la méthode que nous avons trouvée pour raccorder les deux choses. En plus, il est bien prévu que la totalité de ces réunions se fera dans des locaux voisins. Il y aura dans Istanbul, un endroit où seront rassemblés tous les gens de la conférence. Ce ne sera pas comme à Pékin, où les ONG se trouvent à 50 Km.

In fine, il y aura deux jours, au niveau le plus élevé, au niveau des chefs d'Etats, pour conclure la conférence. Voilà comment il est prévu que ça se passe. J'ajoute que parallèlement à la conférence, se tiendra une foire exposition, dont la consistance n'est pas encore très bien précisée, elle devrait avoir une dimension technique, genre de gigantesque Batimat d'un côté, et en même temps elle devrait avoir une dimension de présentation plus horizontale, de réalisation de villes, réalisation de caractère urbain. L'inconvénient, c'est que la foire qui se déroulera en même temps que la conférence, sera située près de l'aéroport, à une vingtaine de Km de la conférence, ce qui n'est pas très propice. Voilà pour ce que ça va être.

Maintenant, que faut-il en attendre? Les points de vue sont partagés. On peut être pessimiste ou optimiste. Je m'engage que moi en disant ce que je vais dire maintenant:

premier point; que peut-on attendre de la conférence? On peut en attendre, et ça peut paraître banal mais c'est essentiel, une formidable mobilisation de l'opinion, sensibilisation aux phénomènes urbains. Je crois que dans nos pays démocratiques, on ne traite véritablement les problèmes que lorsqu'ils sont considérés comme prioritaires dans l'esprit des gens, donc il faut informer, il faut sensibiliser à l'ampleur des problèmes. Rio a, par exemple, fait bouger beaucoup les choses

du côté de l'environnement. Maintenant, tous les problèmes d'environnement, on en parle partout. Il faut donc là aussi, faire parler tous les niveaux sur les problèmes urbains. On en a besoin et c'est en même temps l'occasion de sortir des discours nostalgiques et stigmatisants, ou des effets de mode sur la politique urbaine. Enfin, essayer de poser les problèmes urbains, tels qu'ils sont, en faisant apparaître les problèmes, sans donner forcément une vision négative des choses, en montrant quels sont les enjeux, à la fois sur le plan du devenir de notre société comme sur le plan de l'évolution de l'économie, en montrant que ces enjeux sont extrêmement vitaux et que les villes représentent, certes, des problèmes, mais que l'urbanisation offre une chance majeure.

Deuxième point: Pour moi Istanbul offre une opportunité formidable, d'opérer un gigantesque remue-ménages, c'est l'occasion de discuter, de remettre à plat un certain nombre de questions, de se poser des problèmes, d'échanger, de mobiliser des tas de gens. Depuis quelques mois que je m'occupe de cette conférence, j'ai rencontré beaucoup d'attentes, de bonne volonté pour mettre tout ça à plat, alors qu'en France, dans le contexte où nous étions, on en n'aurait pas beaucoup parlé. Là on en parle. Cela oblige à remettre un certain nombre de choses, en ordre et en cohérence, même l'expression politique de ces problèmes là, cela ne va pas de soi. Je trouve que cela fait déjà bouger beaucoup de choses au niveau d'un certain nombre d'interlocuteurs. Je m'aperçois, avec une grande satisfaction, que les associations d'élus locaux, je parle aussi bien de l'AMF que des associations des grandes villes, des petites villes, des villes moyennes, villes et banlieues etc., travaillent ensembles sur ce sujet. Je trouve ça positif. Cela oblige les gens à mettre en ordre leurs discours lorsqu'ils sont contradictoires. Je vais prendre l'exemple dans les pays voisins. Il y a quelques semaines, l'OCDE qui travaille sur beaucoup de sujets, a fait une enquête en vraie grandeur, auprès de l'ensemble des pays membres, pour leur

demander de classer les 53 ou 54 thèmes sur lesquels l'OCDE travaille simultanément. On leur a demandé de classer les dix thèmes vraiment prioritaires et les 10 thèmes les moins prioritaires, le reste on n'en parlait pas. Ce que l'on a constaté, c'est que les pays qui sont en pointe sur la préparation d'Habitat II, comme la Finlande, c'est un finlandais qui préside les réunions préparatoires internationales sur Habitat II, comme par exemple l'Allemagne, les Pays-Bas, pays où la ville veut dire quelque chose, et bien ces pays là, ont classé l'urbain tout-à-fait en queue de liste. Pourquoi? Parce que ceux qui ont répondu à ce questionnaire, sont des fonctionnaires du ministère de l'économie..., ils n'ont aucun problème de cohérence. Ça ne vous surprendra pas, moi non plus. Mais Habitat II, c'est l'occasion d'opérer un recentrage et une mise en cohérence de l'expression de tous ces problèmes.

Troisième point: il y aura certainement un repositionnement de l'action des organismes internationaux sur le sujet. La Banque Mondiale a mis d'entrée de jeu, un million de dollars pour préparer Habitat II, elle y est très présente. Je suis sûr qu'on assistera à un pivotement vers l'urbain.

Quatrièmement point: il y aura des conclusions spécifiques. Après Rio il y a eu un agenda 21, là il y aura un agenda Habitat, ce qu'on appelle aujourd'hui, "un plan mondial d'action", en anglais "a global plan of action". Il y aura des conclusions particulières. Il y aura peut-être un redéploiement des organismes qui s'occupent aujourd'hui, au niveau international, de ces affaires, peut-être une banque d'échange sur les bonnes pratiques, donc il y aura des retombées spécifiques.

Je terminerai, en disant de façon très concrète et très opportuniste: la conférence d'Istanbul est l'occasion ou jamais de constituer une vitrine du savoir faire français et de se mettre sur la place publique internationale, on travaille dans ce sens là. Mettons en exergue les politiques sur lesquelles nous pensons avoir des choses probantes à montrer et

essayons de les valoriser, à cette occasion, bien entendu.

Comment ce prépare cette affaire. Cela se prépare, d'abord, au niveau mondial, sous forme d'assemblées préparatoires, les PREP. COM. (comités préparatoires). Il y en a eu un à Genève en Avril 1994, il y en a eu un à Nairobi en mai 1995 et il y en aura un troisième à New-york en février 1996. Entre-temps, les documents conclusifs de la conférence sont préparés par un groupe de rédaction informelle, qui a été coopté à Nairobi, lors du PREP. COM. II, et qui comprend les représentants de 15 pays plus deux ONG. Mais c'est un groupe ouvert et d'autres pays peuvent y venir. Voilà pour le niveau mondial. Je précise que toute une série de manifestations, de colloques spécifiques, a été prévue, sur des sujets variés. Il y aura une manifestation bientôt à Dubai sur les bonnes pratiques, c'est-à-dire des études de cas un peu exemplaires.

La France a été chargée d'en organiser une sur un thème qui nous intéresse tous, le thème public/privé. Nous avons donc choisi de profiter, pour des raisons pratiques et matérielles, d'un colloque qui se tient déjà, mais d'en changer le champ thématique et la portée, puisque normalement c'est un colloque national et là ce sera un colloque international: c'est Nantes Ecopolis qui a été décalé dans le temps et qui va se tenir fin janvier 1996, et va, très officiellement sur la route d'Istanbul, essayer de décanter ce que l'on peut dire sur les problèmes de la coopération public/privé dans le développement urbain. Voilà pour le mondial.

Pour le national, il y a des commandes. Chaque pays est tenu d'honorer un certain nombre de commandes, c'est-à-dire de préparer un rapport de position, de nourrir des tableaux d'indicateurs qui vont faire l'objet de publications comparatives internationales, de collecter les bonnes pratiques etc. Pour préparer ce travail, nous avons mis en place un dispositif qui fait travailler la douzaine d'administrations centrales les plus directement concernées,

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

et en réseaux, l'ensemble des partenaires, comme j'en parlais, l'association d'élus, professionnels, chercheurs, organismes de recherche, les secteurs économiques, les ONG selon les thèmes. Nous avons choisi de polariser ce travail. Au lieu de faire un travail scolaire, à plat, nous avons choisi de le focaliser sur une douzaine de thèmes, dont le choix n'est pas défini, mais qui nous semblent constituer des éléments de cette vitrine du savoir faire français dont je parlais, et sur lequel il y a, à chaque fois un leader: sous la forme d'une administration centrale ou de l'ISTED pour l'un d'entre eux, qui est le thème des qualifications, des nouveaux métiers, des nouvelles approches de ces problèmes, en souhaitant que ce travail préparatoire soit un travail interpartenaires, donc associe tous les partenaires qui le veulent, et qu'en même temps ce soit un travail qui soit la bonne et la seule manière de collecter les bonnes pratiques que la France enverra à Istanbul. Ensuite, il y a l'utilisation de toutes les "manifestations ordinaires" pour essayer de nourrir les travaux. Dors et déjà, les contributions montent. Les délais: les contributions nationales doivent être adressées pour la fin de l'année. Dès maintenant de premiers textes, esquisses sont présentés, nous les discutons, et ils seront validés et officialisés pour envoi à l'ONU à la fin de l'année, de façon à ce qu'ils puissent rentrer dans les textes préparatoires qui seront présentés à New-York. Ce que nous souhaitons faire, par ailleurs, c'est de réfléchir et de préparer, avec l'ensemble des partenaires concernés, les éléments d'une présence française à Istanbul, parallèlement à la conférence et indépendamment des conférences officielles. Nous pensions que la foire serait le vecteur adéquat. Nous avons quelques doutes là-dessus, donc nous sommes dans une autre optique qui consiste à essayer de profiter de l'opportunité exceptionnelle qu'offre la présence du palais de France à Istanbul, qui est l'ancienne résidence de l'ambassadeur, très bien située en centre ville, pas très loin de la conférence, pour

essayer de monter un programme de présentation concrète, technique, manifestation de relation publique, pour faire valoir ce que nous pouvons faire. Aujourd'hui, dans le concert des nations préparatoires, la France est considérée comme un bon élève. Ça tient à plusieurs choses; d'abord au fait que le secrétaire général de l'ONU est venu à Paris au mois de février, a rencontré 5 ministres, une centaine de personnalités de tous milieux sur l'urbain, ce qui a fait 25 heures d'entretien consécutif en tout. Il en est revenu un peu impressionné. D'ailleurs la prochaine réunion du groupe informel de rédaction des conclusions d'Istanbul, dont je vous parlais tout-à-l'heure, va se tenir à Paris, alors que normalement elle aurait dû se tenir soit à Nairobi soit à New-York. C'est donc qu'il y a un petit préjugé favorable. Ça ne résulte pas simplement d'un hasard, mais ça résulte aussi du fait que ce que vous faites vous, ce que font nos élus français, ce que font nos villes plaident pour nous. Nous, on se plaint de ce que ça ne marche pas; en réalité nos villes ne marchent pas si mal que cela, par rapport à d'autres.

J'oublie de dire que nous avons pris l'initiative, et ça joue un peu dans le contexte, de réunir quelques coordonateurs nationaux, et ils ont vu qu'il y avait matière à concertation, à essayer de trouver une position commune des différents pays européens. Nous avons fait quelques réunions, nous avons pu, au cours du PREP. COM. II à Nairobi, faire prévaloir, contre le plan qui était mis sur la table par le secrétariat, une nouvelle structure du projet de plan mondial d'action, qui a été retenue par l'ensemble des pays. Enfin bref, l'Union Européenne a pas mal été présente et nous continuons d'entretenir cette concertation, maintenant sous la présidence espagnole.

Pour terminer, qu'est-ce que vous pouvez faire si vous voulez aller plus loin? Je dirais d'abord que les associations non gouvernementales peuvent être présentes à Istanbul. Il suffit d'être accrédité. Donc l'ADP peut très bien être accréditée et

## LE FINANCEMENT DE L'URBANISATION DANS LES PAYS DU SUD

participer aux journées. Elles peuvent fournir des contributions autonomes, faire prévaloir son point de vue, contributions qui peuvent aller, soit dans les réseaux internationaux, soit directement du côté des contributions françaises et du dispositif franco-français. Elle peut aussi participer aux travaux sur les douze thèmes, à titre global ou à titre individuel.

Je voudrais aussi vous dire, pour finir, quelles sont les quelques questions de substance qui ont déjà fait l'objet de débat ou qui semblent donner lieu à des clivages importants.

Il y en a qui ne sont pas surprenantes, d'autres qui le sont d'avantage: il y a le problème du financement, dont vous venez largement de parler aujourd'hui. Il y a là un bras de fer qui s'amorce entre le nord et le sud; il y a le problème du rural contre l'urbain. La conférence est basée sur l'avenir des villes, mais beaucoup de pays souhaitent que l'on parle de l'urbain. Là aussi il faut sortir de ce débat et s'interroger sur l'exode rural et aux migrations vers l'urbain qui se posent de façon très différente selon les pays. C'est plutôt le problème des villes et du territoire qu'il faut poser plutôt que de dire qu'on parle des villes ou de la campagne; le problème des gouvernements nationaux versus les gouvernements locaux. Il y a plusieurs dimensions à ce problème: il y a une dimension classique, liée comme nous le dirions, à la décentralisation, est-ce qu'il faut des pouvoirs locaux? Il y a un autre problème, en filigrane, de taille de ville. Les associations internationales qui vont désignées les élus locaux, on ne sait pas encore qui c'est, mais pour l'instant on sait que les associations de villes importantes, comme METROPOLIS, comme l'association SAMIT, qui est diligentée par les japonais, comme CITES-UNIES. Ces grandes associations essayent, et ont beaucoup progressé, de fédérer autour d'elles, des associations régionales. Le groupe des quatre qu'elles formaient auparavant, est devenu un groupe des dix, il ne manque plus que le continent nord-américain et l'Inde, pour être

représentatives. Bien sur, on a inséré un certain nombre de principes d'équilibre, mais ce que redoutent un certain nombre de représentants de pays, c'est que les grandes métropoles veuillent créer une sorte d'OMU, organisation des métropoles unies, qui serait une sorte d'alter ego de l'ONU et qui serait l'interlocuteur privilégié. Donc les villes moyennes et petites se disent, et nous? Ce débat là existe aussi.

Dans le même ordre d'idée, j'ai été surpris de voir que le mot "urban governance" fait tilt. C'est-à-dire que certains pays estiment qu'on ne doit pas le prononcer. C'est lié au fait que le mot governance désigne à la fois, management et démocratie. Et la conception, que certains pays se font de la démocratie locale, fait qu'ils préfèrent qu'on ne parle pas de governance. Et puis il y a manifestement beaucoup de débats, qui sont intéressants, même si la conférence n'est pas seulement le Plan Global d'Action. C'est sur la nature de ce plan, l'articulation de ce plan avec des plans nationaux: quels seront leurs caractères plus ou moins contraignants, est-ce que ce sera simplement un catalogue de vœux pieux? Cela se révélera plus tard.



# PARTICIPANTS

M. Michel AFFHOLDER  
Ville de Paris - Dtion Protection Environnement  
8, rue Villiot  
75012 PARIS  
FRANCE

M. Serge ALLOU  
Programme Solidarité Habitat  
213, rue Lafayette  
75010 PARIS  
FRANCE

M. Gilles ANTIER  
IAURIF  
251, rue de Vaugirard  
75740 PARIS CEDEX 15  
FRANCE

M Jean Louis ARMAND  
Ministère de la Coopération - DEV/Ilu  
20, rue Monsieur  
75007 PARIS  
FRANCE

M. Michel ARNAUD  
AMNR  
32, boulevard Marbeau  
75116 PARIS  
FRANCE

M. Pierre AUREJAC  
Caisse des Dépôts et Consignations -Dtion Fin. d'Ep.  
7 - 11 quai André Citroën - BP 47  
75721 PARIS CEDEX 15  
FRANCE

M. Alain BAGRE  
01 BP 2693  
OUAGADOUGOU 01  
BURKINA FASO

M. Philippe BALLAN  
28, avenue de Bures Cottage  
91440 BURES SUR YVETTE  
FRANCE

M. Christian BARILLET  
MATET - DAEI - SDAI  
Arche de la Défense  
92055 PARIS-LA-DEFENSE Cedex 04  
FRANCE

M. Laurent BECARD  
11 bis, place de la Nation  
75011 PARIS  
FRANCE

M. Patrice BERGER  
Agence d'Urbanisme de la Courly  
201, bd Garibaldi  
69003 LYON  
FRANCE

M. Philippe BILLOT  
APUR - BOU  
9 rue Agrippa d'Aubigné  
75004 PARIS  
FRANCE

M. François BODIN  
34 bis, rue du Dr le Savoureux  
92290 CHATENAY MALABRY  
FRANCE

M. Albert BOSQUET  
CICAD Consultants  
45, bd Vincent Auriol  
75013 PARIS  
FRANCE

M. Antoine BOULLON  
6, rue Edgar Varese  
75019 PARIS  
FRANCE

M. BOURJII  
Epargne sans frontières  
32, rue Le Peletier  
75009 PARIS  
FRANCE

Mme. Françoise BRUNET  
ADRET  
137, rue Vieille du Temple  
75003 PARIS  
FRANCE

M. Jean Paul BRUNET  
Ecole Normale Supérieure  
8, rue Pierre Anglade  
92340 Bourg-la-reine  
FRANCE

Mme Sylvaine BULLE  
67, rue Saint Blaise  
75020 paris  
FRANCE

M. Michel CAMBERLEIN  
Les Hameaux de la Torse - Batiment 2  
Route du Tholonet  
13100 AIX EN PROVENCE  
FRANCE

M. Jacques CAROL  
J. C. Consultant  
16, rue de l'Université  
75007 PARIS  
FRANCE

M. CASTELLY  
ORSTOM  
213, rue Lafayette  
75480 PARIS CEDEX 10  
FRANCE

M. Georges CAVALLIER  
MATET - CGPC  
38, rue Liancourt  
75014 PARIS  
FRANCE

Mme Marie Victoire CAZALA  
Cli Conseils  
Tour Cristal - BP 1002  
75721 PARIS Cedex 15  
FRANCE

Mme. Anne CHARREYRON  
MATET - DAEI - SDAI  
Arche de la Défense  
92055 PARIS-LA-DEFENSE Cedex 04  
FRANCE

M. Paul CHECCAGLINI  
MATET- DAU  
Arche de la Défense  
92055 PARIS-LA-DEFENSE Cedex 04  
FRANCE

M. Jean CLAUZEL  
1, rue Vauquelin  
75005 PARIS  
FRANCE

Mme Katharine COIT  
42, rue Moulin vert  
75014 PARIS  
FRANCE

Mme Anne COLLIN-DELAUUD  
21, rue des Fossés Saint Jacques  
75005 PARIS  
FRANCE

M. Joseph COMBY  
13, rue Descombes  
75017 PARIS  
FRANCE

M. Michel COQUERY  
8, rue du Cdt Mouchotte  
75014 PARIS  
FRANCE

M. Jean Marie COUR  
22, rue Côte d'Argent  
92410 VILLE D'AVRAY  
FRANCE

M. Xavier CREPIN  
ISTED  
Arche de la Défense  
92055 PARIS LA DEFENSE CEDEX 04  
FRANCE

M. Robert DHONTE  
AXE Bureau d'Etude  
24, place du Concert  
59800 LILLE  
FRANCE

Mlle Cathy DIMBARRE  
20, rue Mongauld  
55100 VERDUN  
FRANCE

M. DJELIC  
61, rue de la Verrerie  
75004 PARIS

M. DURAND  
AIMF  
9, rue des Halles  
75001 PARIS  
FRANCE

M. François FILIPPI  
Caisse Française de Développement  
Cité du Retiro - 35-37, rue Boissy d'Anglas  
75008 PARIS  
FRANCE

M. FILIU  
ECTA Consultants  
32, rue Neuve  
69002 LYON

M. Jean-Claude GAILLOT  
Groupe Central des Villes Nouvelles  
26, rue Emeriau  
75015 Paris  
FRANCE

M. François GARDET  
EURING  
76, allée Ronsard  
91080 COURCOURONNES  
FRANCE

M. Gérard GASSELIN  
22, rue Saint Etienne  
45000 ORLEANS

M. Nathalie GAUDANT  
Programme Solidarité Habitat a/s. GRET  
213, rue Lafayette  
75010 PARIS  
FRANCE

M. Alain GAYRARD  
26, avenue Reille  
75014 PARIS  
FRANCE

M. Michel GERARD  
8, rue Pertuizot  
92340 BOURG LA REINE  
FRANCE

M. Xavier GODARD  
INRETS  
2, av. du Gal Malleret Joinville  
94114 ARCUEIL  
FRANCE

M. Jean Marie GOUFAN  
12 bis, rue du Château de Condé  
94100 SAINT MAUR DES FOSSES  
FRANCE

M. Christian de GROMARD  
CFD  
35, rue Boissy d'Anglas  
75379 PARIS Cedex 08

M. Gérard GUILLAUMIN  
GIE VILLES NOUVELLES DE FRANCE  
36ème Et. Tour Fiat - 1 place de la Coupole  
92080 PARIS-LA-DEFENSE CEDEX 1  
FRANCE

M. Mohaman HAMAN  
CAICAD  
38, rue Marx Dormoy  
75018 PARIS  
FRANCE

M. Pierre HAVARD  
EAMAU  
BP  
LOME  
TOGO

M. Etienne HENRY  
INRETS  
2, av. du Gal Malleret Joinville  
94114 ARCUEIL  
FRANCE

M. Xavier HOANG  
49, rue de la Montagne Ste Geneviève  
75005 PARIS  
FRANCE

M. Eric HUYBRECHTS  
IAURIF  
251, rue de Vaugirard  
75740 PARIS CEDEX 15  
FRANCE

M. Etienne IHLER  
11, rue Visconti  
75006 PARIS  
FRANCE

M. Claude JAMATI  
Lyonnaise des Eaux Services Associés - LYSA  
15-27, rue du Port - Parc de l'Ile  
92022 NANTERRE Cedex  
FRANCE

M. Alain JEUX  
RATP - Affaires internationales  
54, quai de la Rapée - Lac A 19  
75599 PARIS cedex 12  
FRANCE

M. Bernard KLEIN  
EDF Direction des Affaires Internationales  
30, rue Jacques Ibert  
75858 PARIS CEDEX 17  
FRANCE

Mlle Letitia KOUKOU  
UNFOHLM - Association Réseau  
14, rue Lord Byron  
75384 PARIS Cedex 08  
FRANCE

M. Robert de LA ROCHEFOUCAULD  
Caisse Française de Développement - Div. Infr.  
Cité du Retiro - 35-37, rue Boissy d'Anglas  
75008 PARIS  
FRANCE

Mme Marie Alice LALLEMAND-FLUCHER  
CLI Conseil  
Tour Cristal - 7/11 quai A. Citroen - BP 1002  
75721 PARIS CEDEX 15  
FRANCE

M. Michel LANTHONIE  
14, rue Bertin Poiré  
75001 PARIS  
FRANCE

M. Jean Guy LE CARPENTIER  
Mairie  
14200 HEROUVILLE saint clair  
FRANCE

Mlle Béatrice LE COUR GRANDMAISON  
65, rue Saint Didier  
75116 PARIS  
FRANCE

M. François LECARPENTIER  
AFVP  
BP 207 - LE BOIS DU FAYE - LINAS  
91311 MONTLHERY Cedex  
FRANCE

M. Philippe LEPEUDRY  
19, rue Montéra  
75012 PARIS  
FRANCE

M. Thierry LESAGE  
Club HLM International  
14, rue Lord Byron  
75384 PARIS Cedex 08  
FRANCE

M. Jean-Claude LEVY  
Ministère de l'Environnement  
20, avenue de Ségur  
75007 PARIS

M. Louis LHOPITAL  
AFVP  
BP 207 - LE BOIS DU FAYE - LINAS  
91311 MONTLHERY Cedex  
FRANCE

M. Claude LIAUZU  
6, villa Henriette  
92160 ANTONY  
FRANCE

M. LOHIER  
1, place de la République  
92270 BOIS COLOMBES

M. Benoit LOOTVOET  
ORSTOM  
213, rue Lafayette  
75480 PARIS CEDEX 10  
FRANCE

M. Jean-Baptiste MAILLARD  
MATET- DAEI  
Arche de la Défense  
92055 PARIS-LA-DEFENSE CEDEX 04  
FRANCE

Mme Marie Thérèse MANCHOTTE  
81, Avenue Montjoie, Boite 8  
1180 BRUXELLES  
BELGIQUE

M. Erland MARCER  
17, rue Diaz  
77330 OZOIR LA FERRIERE  
FRANCE

M. Jean Louis MARGERIE  
Cités Unies Développement  
22, rue d'Alsace  
92300 LEVALLOIS-PERRET  
FRANCE

Mme Elsa MARTAYAN  
197, rue du Faubourg Saint Denis  
75010 PARIS  
FRANCE

M. Patrick MARTIN  
La Pierrière  
17510 FONTAINE CHALENDRAY  
FRANCE

M. Gustave MASSIAH  
ACT Consultants  
10, rue Falguière  
75015 PARIS  
FRANCE

M. René de MAXIMY  
17, rue Piver  
91260 JUVISY SUR ORGE  
FRANCE

Mme Nathalie MIGNON  
Caisse Française de Développement/GOB  
Cité du Retiro - 35-37, rue Boissy d'Anglas  
75008 PARIS  
FRANCE

M. A. Karl MOULLE  
13, Chemin de Gravaillon  
83390 PUGET VILLE

M. Duc Nhuan NGUYEN  
CNRS - UA 363 TIERS MONDE AFRIQUE  
8, rue du Souvenir  
94250 GENTILLY  
FRANCE

Mme Naziha NHARI  
PACT ARIM International  
27, rue de la Rochefoucault  
75009 PARIS  
FRANCE

M. François NOISETTE  
Ministère des Affaires Etrangères - ST/R  
244, bd Saint Germain  
75351 PARIS 07 SP  
FRANCE

M. Antoine OLAVARRIETA  
SCIC-AMO  
47-49, avenue Edouard Vaillant  
92100 BOULOGNE BILLANCOURT  
FRANCE

M. Jean Louis OLIVER  
MATET - DAEI  
Arche de la Défense  
92055 PARIS-LA-DEFENSE CEDEX 04  
FRANCE

M. Jean Baptiste ONANA  
10, rue Rubens  
75013 PARIS  
FRANCE

Mme Annick OSMONT  
13, rue Vergniaud  
75013 PARIS  
FRANCE

M. OUISSE  
9, rue de Palestro  
75002 PARIS

M. Paul PAVY  
CDC-Dir. des Services aux Col. loc.  
106, rue de l'Université  
75007 PARIS  
FRANCE

M. Christian PEDELAHORE  
AXIS  
33, rue de Poissy  
75005 PARIS

M. René PERIER  
28, rue Petrelle  
75009 PARIS  
FRANCE

M. Jacques PERNELLE  
MATET - DAEI  
Arche de la Défense  
92055 PARIS-LA-DEFENSE CEDEX 04  
FRANCE

M. François PHULPIN  
23, avenue de la République  
93380 PIERREFITTE

Mme Christine POINTEREAU  
E 4 International  
81, rue des Archives  
75003 PARIS  
FRANCE

Mme Anne PONS  
FMCU  
22, rue d'Alsace  
92300 LEVALLOIS-PERRET  
FRANCE

M. Michel PREVOST  
15, rue de Lamourous  
33000 bordeaux  
FRANCE

M. Michel PROUZET  
74, rue Vaneau  
75007 PARIS  
FRANCE

M. Vincent RENARD  
ADEF  
Grande Arche  
92055 PARIS LA DEFENSE  
FRANCE

M. Fabrice RICHY  
Caisse Française de Développement  
35/37 rue Boissy d'Anglas  
75008 PARIS  
FRANCE

Mme Marie-Laure ROA  
FMCU  
22, rue d'Alsace  
92300 LEVALLOIS-PERRET  
FRANCE

Mlle Corinne ROCHER  
36, rue Molière - Bât. B  
93100 MONTREUIL  
FRANCE

M. Manuel RODRIGUEZ  
ENPC - Formation continue  
28, rue des Saints Pères  
75007 PARIS  
FRANCE

Mme Anne-Marie ROMERA  
IAURIF - Les Cahiers de l'IAURIF  
251, rue de Vaugirard  
75015 PARIS  
FRANCE

M. Jean-Marc ROSSIGNOL  
6, rue Franz Liszt  
34590 MARSILLARGUES

M. ROTGE  
12, rue de Vandeuil  
52100 SAINT DIZIER

M. Pascal ROUMEGUERE  
95, boulevard Romain Rolland  
92120 MONTRouGE  
FRANCE

M. Michel SALEM  
Caisse Française de Développement  
Cité du Retiro - 35-37, rue Boissy d'Anglas  
75008 PARIS  
FRANCE

M. SAP  
DLM Architectes  
45, avenue Aristide Briand  
92120 MONTRouGE  
FRANCE

Mme Marie France SHAPIRA  
CREDAL - CNRS  
27, rue Paul Bert, IV  
94200 IVRY  
FRANCE

M. Jaroslav STERNADEL  
43, rue de Lappe  
75011 PARIS  
FRANCE

Mme Thu Thuy TA  
Immeuble Nice Premier  
455, promenade des Anglais  
06200 NICE  
FRANCE

Mme Marie Claude TABAR-NOUVAL  
ISTED - Pôle Villes  
Arche de la Défense  
92055 PARIS-LA-DEFENSE CEDEX 04  
FRANCE

M. TAISNE  
INGENIEURS SANS FRONTIERES  
1, Place Valhubert  
75013 PARIS  
FRANCE

Mlle Marie Thérèse TAISNE  
INGENIEURS SANS FRONTIERES  
1, Place Valhubert  
75013 PARIS  
FRANCE

M. Michel TAMIATTO  
6, allée du Pigeonnier  
91370 VERRIERES LE BUISSON  
FRANCE

M. Jean François TRIBILLON  
50, rue Pixérécourt  
75020 PARIS  
FRANCE

Mme Isabelle TYMINSKI  
s/c Mission Française de Coopération  
BP  
OUAGADOUGOU  
BURKINA FASO

M. Jean Louis VENARD  
Caisse Française de Développement  
35/37 rue Boissy d'Anglas  
75008 PARIS  
FRANCE

M. François VERGES  
ICEA  
13, rue du Quatre Septembre  
75002 PARIS  
FRANCE

M. VINCENT  
MATET - PLAN URBAIN  
Arche de la Défense  
92055 PARIS LA DEFENSE Cdx 04  
FRANCE

M. Michel WILSON  
Mairie de Maurepas  
BP 33  
78315 MAUREPAS CEDEX  
FRANCE

M. Jean YANGO  
Chef du Projet Assainissement de Quartier - New Bell  
BP 5400  
DOUALA  
CAMEROUN