

villes en développement

ISTED

Déc. 1995 - N°30

Financement de l'urbanisation au Sud

La journée annuelle d'ADP, le 8 septembre 1995, portait sur une des questions majeures à évoquer en juin 1996 à Istanbul : le financement de l'urbanisation.

La rencontre a été organisée selon trois sous-thèmes :

- le recouvrement des coûts, par les tarifs, la gestion participative ou l'impôt,
- la crédibilité des collectivités locales,
- la mobilisation, pour le financement aujourd'hui d'investissements dont l'impact s'étendra sur plusieurs siècles, de sources telles que l'épargne nationale, et les transferts internationaux.

a) le recouvrement des coûts : tout service public qui peut être payé par un usager au moyen d'un **tarif** doit l'être. Compter sur l'impôt risque toujours d'engendrer la rareté et donc de restreindre le service aux plus favorisés ; et lorsque le besoin est irrépressible, comme pour l'eau, on ouvre la porte au racket.

L'impôt doit donc être réservé à ce qui, pour être collectivement nécessaire et utile, est difficilement l'objet de péage (voirie, assainissement pluvial, plantations, par ex.), encore que l'imagination à l'oeuvre dans ces domaines ait montré que beaucoup de services, réputés sans péage possible, pouvaient l'être. (cf. article de C. Jamati).

Toutefois ce dogme ne doit pas aboutir à des absurdités : les transports en commun sont rarement payables en totalité par la grande masse des urbains... sauf à ne pas être utilisés. Mais sans eux, le réseau viaire de beaucoup de villes deviendrait contre-productif. La contribution fiscale de ceux qui profitent indirectement des TC parce que ceux-ci leur permettent un usage efficace de la voiture, n'est donc pas à exclure.



Port Bouët

La «**gestion participative**» est une formule intéressante à l'échelle des quartiers. Elle permet en effet la contribution non monétaire des habitants à l'amélioration et à l'entretien de leur cadre de vie quotidien. Pour réussir, elle doit se situer dans le cadre d'associations qui traitent avec les collectivités locales sur la base de contrats précis. Cependant sans épargne financière de leur côté, le poids des associations n'est pas suffisant dans les négociations avec les collectivités locales. Ces der-

nières ne doivent pas manquer de parole sous peine de perdre tout crédit et d'ouvrir le champ aux maffias dont la règle d'or est le respect de l'engagement, mais cher payé.

Quant à l'**impôt**, l'histoire montre que si le nombre de poches dans lesquelles on peut puiser est limité, on peut être inventif quant aux formules. Il n'est nullement nécessaire de disposer des techniques les plus sophistiquées pour faire payer des impôts efficaces et équitables (cf. article J. Comby).

Sommaire :

Impôt foncier, propriété et cadastre, Joseph Comby,
Tarification des services urbains, Claude Jamati,
Municipalités en Europe et au Sud, Nathalie Klimek,
Suggestions hétérodoxes pour l'Afrique de l'Ouest, Jean-Marie Cour

Villes en développement

b) la crédibilité des collectivités locales

Le droit de prélever sur les ménages et les individus une compensation pour les services collectifs rendus, soit directement soit par délégation, fonde la «collectivité locale». Mais il exige de sa part visibilité et rigueur de comportement. On retrouve ici, la «loi» de la gestion participative : les engagements non tenus décrédibilisent.

Mais quand les collectivités sont presque totalement dépendantes des Etats pour leurs ressources, ce qui est le cas majoritaire des pays du Sud (cf. article N. Klimek), la tenue des engagements ne dépend pas uniquement d'elles. L'établissement de relations stables entre Etat et collectivités locales apparaît dès lors comme une condition de la confiance des citoyens dans ces dernières. Or la définition des pouvoirs et des moyens propres de ces collectivités est historiquement un mouvement difficile et long, et cependant une condition sine qua non. Pour

que des prélèvements efficaces sécurisent des financements sur de longues durées, les collectivités doivent être des interlocuteurs financiers crédibles. Pour qu'elles soient crédibles, elles doivent avoir des pouvoirs réels qu'elles tiennent des Etats et que ces derniers respectent.

c) épargne et transferts

Les participants ont reconnu le rôle majeur que doit jouer l'épargne populaire et ont souhaité que les épargnants l'orientent librement, comme ils le souhaitent spontanément, vers ce qu'ils considèrent comme l'avenir de leur pays (industrie et investissements urbains notamment).

La journée s'est achevée sur une conjecture importante : malgré toutes les possibilités locales, grâce aux épargnes des urbains eux-mêmes mais aussi des ruraux, au développement de la collecte et de la valorisation de cette épargne (systèmes d'épargne-crédit décentralisés et articulation de ceux-ci sur

les réseaux financiers nationaux et internationaux), à l'émergence de sûretés de type hypothécaire, le développement des villes du Sud, même à des niveaux modestes d'équipement, nécessitera des transferts internationaux considérables.

La journée n'a pu qu'effleurer les solutions possibles et inciter à l'imagination (cf. article J.M. Cour et citation du Dr Wally N'Dow ci-dessous), mais à n'en pas douter, la question des prises de risque, des prêts et des transferts internationaux dans le domaine de l'urbanisation sera un point fort des discussions d'Habitat II. La réponse ne pourra sortir que d'un débat sur «l'offre» et la «demande» de sûretés qui revêt un caractère éminemment politique. ■

Michel Gérard,
Rédacteur en chef

«We must be able to come up with innovative financial instruments for urban development, for the requirements are enormous and beyond the reach of many cities». Dr Wally N'Dow, Secrétaire Général de Habitat II, extrait de l'allocution prononcée à Berlin, le 24 octobre 1995.

Impôt foncier, propriété et cadastre

A lire les rapports d'experts sur la gestion du sol et l'impôt foncier dans les villes du Sud, on a souvent l'impression qu'il n'y aurait pas de salut en dehors d'une exacte cartographie des sols qui, à l'aide de l'informatique, apporterait la sécurité juridique aux titres fonciers et permettrait ainsi des ressources fiscales.

A l'expérience, cette recommandation conduit à des échecs répétés. Pourquoi s'en étonner ? L'histoire montre qu'aucun pays, aujourd'hui développé, n'a construit la propriété et l'impôt fonciers de cette façon.

Au demeurant, on n'a rien inventé de mieux que la petite propriété, pour faire travailler utilement une population : des capacités de travail et d'épargne parfois surprenantes se mobilisent et s'investissent dès lors que

chaque chef de famille sait qu'on ne lui contestera pas le droit d'être là où il est. Peu important dès lors les noms que les différents régimes ont inventés pour reconnaître ce droit quand le mot de «propriété» leur déplaisait, du «droit d'usage négociable» jusqu'à l'étonnante «servitude d'usage éternel» utilisée en Russie avant l'effondrement du communisme.

L'erreur de nos experts n'est donc pas dans l'intérêt porté à la propriété mais dans la séquence des opérations envisagées (cadastre->propriété->impôt) et le niveau technologique jugé nécessaire à chacune d'entre elles. Historiquement, le cadastre a toujours suivi la propriété et il n'a jamais été une condition nécessaire d'un impôt foncier. De plus, c'est souvent l'impôt qui a permis de «fabriquer» le propriétaire à partir du contribuable.

Après avoir illustré cette affirmation par l'histoire des vieux pays développés, et

notamment de la France, nous regarderons la leçon que l'on peut en tirer pour obtenir de meilleurs résultats dans les pays du Sud. Au départ -et c'est toujours vrai dans les territoires pionniers- on ne distingue pas le concept de propriété de celui d'usage du sol. Comment construisait-on une ville nouvelle dans l'antiquité, dans le Far West au siècle dernier et au Mato Grosso aujourd'hui ? En attribuant gratuitement des terrains délimités par quatre piquets. Mais une condition est mise : le demandeur doit s'installer sur le terrain en question et apporter des taxes et/ou du travail à la communauté.

Dans les vieux pays développés, l'aménagement des villes et des bourgs établis reposait principalement sur deux types de prélèvements : d'une part les taxes sur la consommation et le commerce (droits de marché, octroi - douanes/locales/péages,

taxes sur le vin), d'autre part les impôts sur les utilisations du sol.

Car, l'histoire le montre, c'est **l'usage du sol** sous toutes ses formes qui est en définitive taxé. La constitution de la propriété, au sens français du terme, n'est reconnue par la communauté locale, et plus tard, étatique, qu'à raison du paiement continu de la taxe, comme une sorte de capitalisation de celle-ci.

En France, la Révolution mit ce fait spectaculairement en évidence puisque les occupants des sols seigneuriaux devinrent propriétaires entre août et décembre 1789, en échangeant les droits versés aux seigneurs fonciers contre une contribution foncière équivalente versée à l'Etat. En somme, le bail dû aux seigneurs devint l'impôt de l'Etat et le paiement de cet impôt, la preuve de la propriété.

Les autorités locales ont toujours bien compris qu'elles ne pouvaient pas exiger l'impôt sur l'usage du sol, si, en contrepartie de celui-ci, elles ne reconnaissaient pas des droits à l'occupant et au premier chef de ceux-ci, une sécurité «territoriale». L'échange de bons procédés que constitue l'équipement urbain (collectif) et l'augmentation consécutive de la valeur des biens (individuels), justifie que l'impôt soit assis sur la valeur, ou notion plus fine, sur la plus-value (valorisation). C'est à ce titre par exemple que Philippe-Auguste met le pavage des rues de Paris à la charge des riverains en 1184.

La propriété foncière n'a donc pas besoin du cadastre pour exister. A fortiori, l'impôt foncier non plus. Les cadastres sont nés du projet de mieux répartir les charges «parce qu'un impôt bien réparti peut produire plus». Les premiers cadastres («terriers») sont, pour certains, très anciens mais rares et sommaires. Ce n'est qu'avec l'avènement de moyens de mesure performants que le concept a pu être généralisé par Napoléon à l'ensemble du pays. Mais le premier cadastre des campagnes françaises ne s'est achevé que dans les années 1840.

L'impôt foncier n'avait pas attendu cette date pour prendre presque sa forme actuelle en France - puisque celle-ci avait été créée cinquante ans auparavant. L'impôt à prélever était «réparti» entre les communes, puis à l'intérieur de chaque commune entre les propriétaires, par une commission de propriétaires chargée d'assister l'agent du fisc qui dressait la liste (le «rôle») des propriétaires et de l'importance des propriétés. Historiquement, c'est l'usage du sol qui fonde l'impôt foncier, l'impôt qui prouve la propriété, et un besoin de justice, d'exactitude et de prévision financière qui engendre le cadastre.



Huaycan

Villes en développement

Il ne faudrait pas conclure de cet exposé que les pays du sud doivent ignorer les instruments modernes que sont la photographie aérienne, la topographie et la cartographie assistée par ordinateur, qui peuvent en effet leur permettre des progrès plus rapides que les pays européens, de l'antiquité au 20^{ème} siècle. En revanche, attendre que des solutions techniques perfectionnées et les hommes pour les servir soient à pied d'œuvre pour lever l'impôt foncier et reconnaître la propriété, est «mettre la charrue avant les boeufs».

Tout d'abord, on ne doit jamais oublier la formule du paiement de l'impôt en travail. Elle existait en France il y a vingt ans encore et elle est particulièrement adaptée aux pays où les revenus monétaires sont faibles et les disponibilités en temps, importantes.

Ensuite, les formules fiscales doivent être simples. Le «manuel de l'impôt foncier», publié par l'ONU en 1970, préconise de corriger la surface des terrains en tenant compte du ratio profondeur/largeur : aucun pays industrialisé ne s'amuse à de tels raffinements. Le perfectionnisme est la première cause de tous les blocages.

Enfin il faut accorder la plus grande importance symbolique à la levée de l'impôt et à la reconnaissance de la propriété : ce sont des faits de société avant d'être des actes administratifs. Pas plus qu'actuellement dans les pays industrialisés, l'informatique ne permettra de résoudre les situations juridiques compliquées de location, sous-location, superposition de droits différents sur le sol. En revanche, des commissions locales assistant un agent du fisc nanti de deux solides principes «tout occupant est présumé propriétaire» et «il y a toujours un propriétaire redevable de l'impôt» débrouillent une grande majorité de questions, font rentrer des recettes et reconnaissent la propriété, dynamisant par là l'économie des villes et des pays. ■

Joseph Comby,
Etudes Foncières

pour en savoir plus, du même auteur :
«comment fabriquer la propriété» in «Etudes foncières» n°66 de mars 1995
«l'impossible propriété absolue» 1^{er} chapitre d'un livre collectif
«un droit inviolable et sacré» 1991 ADEF.

Tarification des services urbains

L'expérience de notre groupe est large géographiquement mais partielle, puisque le sujet n°1 de la Lyonnaise, est de loin, l'eau urbaine. L'électricité, les transports, le téléphone ont d'autres caractéristiques et il faut leur étendre avec une certaine prudence ce qui découle de notre expérience dans le domaine de l'eau urbaine.

De quoi s'agit-il ? D'approvisionner une population en croissance rapide : ainsi en un siècle, la population de l'Afrique a été multipliée par dix et celle de ses villes par cent.

Les services urbains ont affaire à plusieurs catégories de clients difficiles : tout d'abord les administrations qui sont à la fois donneurs d'ordre, gros clients et souvent mauvais payeurs, ensuite les pauvres qui ont des difficultés à payer, enfin les riches qui ont «les moyens» de ne pas payer. Il y a par ailleurs de nombreux branchements illégaux. Beaucoup de cas sont spécifiques, mais il faut pour chacun 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 d'une part, le privé associatif d'autre part.

Les méthodes du privé associatif, conviennent par exemple à la précollecte des déchets ou à l'approvisionnement en eau en zone rurale.

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

Correspondent à ce cas : Lima, Mexico, Jakarta, Manille, Adélaïde. A Buenos-Aires, le système s'est avéré particulièrement efficace.

Cependant, le privé industriel n'est pas la panacée partout et sur tout sujet. En tant que représentant d'un des principaux distributeurs d'eau privés, je constate avec étonnement que des consultants ou des fonctionnaires internationaux sont parfois excessifs dans les approches proposées. Il y a encore beaucoup à créer dans le domaine de l'ingénierie contractuelle pour trouver des variantes adaptées à chaque cas urbain.

Deuxièmement, même si dans l'ensemble, les tarifs sont peu respectés, on peut affirmer, que dans le secteur de l'eau, le recouvrement des coûts est possible et socialement raisonnable par la voie tarifaire.

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.

Contrairement à certaines idées qui ont la vie dure, une tarification en deçà du coût moyen du service, n'est pas socialement avantageuse, elle est régressive.

En effet, le défaut de ressources financières, amène les gestionnaires à négliger l'entretien des installations et à s'appuyer sur les subventions publiques. Le service public n'étant plus en mesure de s'étendre, 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 moins de 100 000 abonnés à l'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. Tout d'abord le tarif doit représenter assez correctement le coût unitaire de chaque prestation pour couvrir le coût global, tout en évitant des distorsions préjudiciables de comportements.

Comment ensuite prendre en compte les capacités financières limitées des usagers les plus démunis ? En touchant, au coût mar-

ginal, la première tranche sociale, puis en effectuant une récupération du coût moyen sur les consommations «somptuaires».

La principale difficulté est en définitive de disposer, au sein de l'entreprise gestionnaire, de compétences suffisantes pour assurer un suivi, économiquement et financièrement réaliste, de la tarification et de son application commerciale.

L'orientation qui se dessine, notamment en Amérique Latine (laboratoire économique de la banque Mondiale BM et de la banque Interaméricaine de développement 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. ■

Claude Jamati,

*Directeur de la Lyonnaise des Eaux
Services Associés - LYSA*

Madagascar



Groupe Huit

Municipalités en Europe et au Sud

Le choix des pays étudiés en Europe (Allemagne, Grande-Bretagne, France) a été déterminé principalement par l'histoire de chacun de ces pays qui révèle une tradition communale remontant à la plus haute antiquité. Le choix des pays du Sud (Mexique, Inde, Indonésie, Côte d'Ivoire, Maroc) tient compte des grandes variétés de situations.

Si l'on retrouve, dans chacun des pays d'Europe étudiés, la commune comme base indiscutable du pouvoir local, on remarque que sa base institutionnelle et les compétences qui lui sont propres diffèrent selon le pays et sa tradition.

Au Royaume Uni, les collectivités territoriales n'ont pas de garantie constitutionnelle. Elles n'ont pas non plus de compétences générales. Le cadre dans lequel fonctionnent les collectivités britanniques a évolué au cours du temps à travers la législation et l'interprétation des tribunaux. Le District (échelon communal) tend à être le seul niveau de pouvoir public, l'échelon comtal disparaissant.

En France, au contraire, la commune est d'origine constitutionnelle, puisque son principe remonte à la Constitution de 1789. Toutes les communes ont alors été dotées du même statut. On comptait, en 1994, 36627 communes, soit plus de la moitié de l'ensemble des communes des onze autres pays membres de la CEE.

En Allemagne, où les villes libres ont marqué le passé, les communes ont toujours été porteuses d'une valeur d'autonomie et d'autoadministration. En revanche on ne trouve pas de cadre unique d'organisation des institutions communales, tel que le code des communes en France, mais plusieurs, correspondant aux différents Etats fédérés (Länder), certains, d'ailleurs, influencés par l'organisation communale française, d'autres marqués par l'empreinte britannique.

Dans les pays étudiés (et dans l'Europe en général), la sphère d'influence des communes et les responsabilités qui leur incombent, se sont considérablement accrues depuis une quinzaine d'années. Leur intervention dans toutes sortes de domaines, économique, urbain, social et culturel, s'est développée très rapidement. On notera toutefois qu'en Grande-Bretagne, se pose la question de la marge d'autonomie des districts, depuis que l'échelon comtal tend à disparaître un peu partout dans le pays. Il n'y aura bientôt plus aucun bouclier entre le district et le gouvernement. N'assistons-nous pas à une forme de recentralisation étatique ?¹

Au niveau financier, le mouvement a suivi, puisque les ressources des municipalités ont beaucoup crû depuis les années 80, grâce à une décentralisation fiscale importante. Mais si les communes, dans les pays européens, ont de plus en plus de moyens, leur tendance actuelle est d'avoir recours, de plus en plus systématiquement, à des acteurs privés dans le domaine des services urbains. Le cas est flagrant, avec l'industrie de l'eau, depuis longtemps en France et récemment en Grande-Bretagne. Depuis la privatisation totale du secteur de l'eau en 1989 (et même déjà depuis 1973/74), la commune n'a plus aucun droit de regard sur la gestion de l'eau ; elle est en train de se battre actuellement pour le retrouver. En Allemagne, l'eau reste encore majoritairement de responsabilité communale. Dans ce pays d'ailleurs, de nombreux services restent très intégrés (Stadtwerke), alors qu'ils sont délégués en France et en Grande Bretagne.

On observe qu'en Europe (et en général dans les pays développés), la décentralisation est un processus en marche, où les collectivités locales ont leur place. On peut affirmer que, généralement, il n'en va pas de même dans les pays en développement, où malgré une certaine volonté de démocratisation au niveau local, beaucoup de collectivités restent dépendantes des Etats nationaux. En fait de décentralisation, on assiste à une déconcentration des responsabilités et des moyens financiers, vers les administrations étatiques déconcentrées, dans les provinces ou les Etats fédérés.

C'est le cas du Mexique (pays fédéral), où la centralisation s'inscrit dans l'histoire. L'Etat, organe moteur du développement, domine les structures décentralisées qui se réduisent aux municipes, et participe en fait au renforcement du pouvoir des délégués des ministères dans les Etats. Le gouverneur, nommé par le pouvoir central, se trouve à la tête du pouvoir décentralisé qui reproduit la hiérarchie de l'Etat central. On assiste donc ici, davantage à une déconcentration qu'à une décentralisation.

On retrouve ce phénomène dans d'autres pays, qu'ils soient fédérés ou non, comme l'Inde ou l'Indonésie, mais aussi la Côte

d'Ivoire, qui évolue dans un paysage institutionnel composé de réformes inachevées. On peut mentionner le cas à part du Maroc, pays qui se singularise dans sa volonté d'indépendance progressive des collectivités locales. Ceci se vérifie par la croissance de la sphère de compétences des communes et la volonté d'assurer à celles-ci des moyens financiers. Il faut préciser qu'au Maroc, la réforme du paysage institutionnel est déjà avancée, puisqu'elle date, pour les communes et les départements, de l'indépendance. Mais les collectivités locales, dans les pays en développement, restent en général encore trop dépendantes, pour leurs ressources, de l'organisation financière décidée par les Etats. Au niveau des recettes en particulier, on constate un réel décalage entre les prévisions de recettes faites par les communes et les recettes réellement récupérées.

Ne faudrait-il pas repenser la gamme des taxes affectées aux collectivités, afin qu'elles assument les charges dont elles sont normalement les héritières ? Il serait intéressant d'étudier l'exemple du Maroc qui affecte aux communes 30% au moins du produit de la TVA.

D'autre part, le rôle de l'Etat percepteur devrait être contractualisé. En effet, trop nombreux sont les Etats qui « oublient » de reverser le produit des taxes perçues au nom des communes.

Enfin, il serait nécessaire que l'Etat garantisse une trésorerie régulière, afin d'éviter que les communes, pour pourvoir aux simples besoins quotidiens, ne recourent à des financements illégaux.

En définitive : « Le bon fonctionnement des collectivités locales, dépend du bon fonctionnement des Etats ».² ■

Nathalie Klimek

(résumé de l'étude comparative présentée comme document préparatoire à la Journée)

¹ Dossier, prospectives et territoires, La Documentation Française, Paris, 1992, pp. 69-75.

² ELONG M'BASSI (J.P.), « démocratie locale en Afrique », in Villes du Sud, n°120, décembre 1990, p25.

Suggestions hétérodoxes pour l'Afrique de l'Ouest

Les réflexions ci-après se situent d'une part au plan international : comment organiser durablement les transferts de ressources nécessaires au financement du peuplement des pays non encore émergents ? Et au niveau local : comment accroître rapidement le niveau des dépenses publiques des villes et des entités décentralisées ?

Organiser les transferts internationaux

Le besoin de financement extérieur net de l'Afrique de l'Ouest pour les seuls investissements de peuplement est de l'ordre de 3 à 4% du produit régional brut réel.¹ C'est donc au total de l'ordre de 5 à 7 milliards de dollars, croissant à 5% par an, que la région doit recevoir. Or l'on sait qu'elle ne peut pas compter avant longtemps sur un apport net significatif d'investissements directs étrangers. Quant aux prêts non concessionnels, dont la durée d'amortissement et les taux sont inadaptés aux investissements de peuplement, ils se traduisent souvent par des transferts nets négatifs. Comment dès lors assurer une meilleure prévisibilité et une plus grande régularité dans le temps des transferts nets nécessaires, tout en évitant le piège de l'endettement croissant ?

Le besoin de financement du peuplement étant durable, la solution la plus simple serait de recourir à des transferts officiels non remboursables, tant pour les pays les moins avancés que pour les pays à revenus intermédiaires, devenus des pays d'immigration.

Mais comment financer de tels transferts, alors que les pays riches s'éloignent de plus en plus de l'objectif de 0,7% de leur PIB consacré à l'aide publique au développement² et qu'ils assortissent leur aide de conditions de plus en plus contraignantes ? D'où l'idée de créer des **droits de tirages spéciaux**. Ces DTS seraient pratiquement des créances sur les économies des pays à monnaie de réserve et opèreraient donc un prélèvement sur leur richesse et sur celle des détenteurs de ces monnaies.

Un tel prélèvement serait logique, modeste et efficace. Logique, car le peuplement de la planète engage la responsabilité de tous les pays. Dans un monde caractérisé par la

La monnaie de cartes dans la Nouvelle France (Canada)

En 1685, Jacques de Meulles, Intendant de justice, police et finances du Canada se trouve à court d'espèces nécessaires à l'achat des fourrures et au paiement de la solde des fonctionnaires, le navire qui devait apporter ces espèces de métropole ayant sans doute sombré. «Je me suis trouvé dans une très grande nécessité touchant la subsistance... Ne sachant plus à quel saint me vouer, l'argent étant dans une extrême rareté, je me suis imaginé de donner cours au lieu d'argent à des billets de cartes à jouer... J'ai rendu une ordonnance par laquelle j'ai obligé tous les habitants de recevoir cette monnaie en paiement, en m'obligeant en mon nom de rembourser lesdits billets plus tard... Personne ne les a refusés et cela a fait un si bon effet que, par ce moyen, les troupes ont vécu à l'ordinaire».

Malgré la fureur du Roi, les Intendants qui se sont succédé ont continué à émettre de la monnaie de cartes, jusqu'à ce que la marine anglaise évince la France du Canada. En 1763, par le traité de Paris, le Roi de France s'engage à indemniser les porteurs en rachetant les cartes au quart de leur valeur nominale. Entre temps, sur plus de soixante-dix ans, la Belle Province a pu prospérer et s'équiper grâce à cette monnaie-carton, dont Law s'est inspiré.

libre circulation de facteurs autres que les personnes, ces transferts seront la contrepartie naturelle et inévitable des restrictions imposées par les pays riches aux migrations intercontinentales.

Ce prélèvement serait modeste rapporté au volume de l'activité des pays riches, et comparé avec leurs efforts passés, lors du peuplement du Nouveau monde et des reconstructions après les grands conflits. Efficace, car la relance des dépenses d'infrastructure aurait des retombées positives sur l'économie des pays riches. Enfin, l'effet inflationniste serait moindre que celui des emprunts, suivis de rééchelonnements et d'abandons de créances, comme actuellement.

Relancer la dépense publique par de nouveaux moyens de paiement pour les villes

L'indigence des collectivités locales d'Afrique apparaît plus préoccupante que la pauvreté de leur population : par habitant, leurs budgets y sont près de mille fois plus faibles qu'en Europe, alors qu'elles sont confrontées à des croissances démographiques de l'ordre de 5%/an. Or moins une municipalité dépense, moins elle mobilise de ressources, et moins elle convainc ses administrés de l'utilité du prélèvement en vue de la fourniture de services publics. Comment rompre ce cercle vicieux, et remédier dura-

blement au sous-investissement public local ? En donnant aux collectivités la faculté de dépenser à bon escient, mettant par là les opérateurs économiques locaux au travail. Les besoins locaux, sont identifiables, les compétences, la main d'oeuvre et les matériaux pour la conception et la réalisation des travaux d'intérêt local existent... Ne manquent que les moyens de paiement. Alors que le secteur privé se débrouille en recourant au troc ou à des mécanismes de financement informels, les collectivités locales sont paralysées par l'insuffisance de liquidités.

Des mesures d'ordre monétaire ne pourraient-elles aider à sortir de l'impasse actuelle ? En s'inspirant de formules mises en oeuvre en d'autres temps dans les pays aujourd'hui développés, pourquoi ne pas mettre en circulation une "**monnaie locale**", à convertibilité limitée et différée dans le temps ? Pourquoi les villes d'Afrique devraient-elles payer leur croissance «au comptant» sans dépenser plus qu'elles ne génèrent de ressources, alors que nos propres villes se sont équipées en créant leurs propres moyens de paiement ? ■

Jean-Marie Cour,

Club du Sahel 11 novembre 1995

1. Tel que l'estime l'étude Waitps (banque mondiale).

2. La vocation première de cette aide publique au développement devrait d'ailleurs être de contribuer à l'équipement du territoire et au maintien de conditions propices à l'initiative privée et à la mobilité des facteurs, y compris la population, dans l'espace régional.

◆ Jeunes, Ville, Emploi

Le Programme JVE prépare un séminaire de restitution à Ouagadougou du 27 au 29 février 1996, qui permettra de faire le point sur les actions réalisées jusqu'ici et d'élaborer les suites de ce programme expérimental.

Dans le cadre de cette préparation, le Bureau JVE a organisé un comité de mobilisation à Paris le 15 novembre dernier, qui a rassemblé, autour des représentants des missions de coopération impliquées (Burkina, Bénin, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal, Niger), différents services du ministère de la Coopération (DEV/I, DEV/H) et les chargés de mission géographiques concernés. Ce comité de mobilisation a permis aux missions de coopération de présenter leur approche du programme et les difficultés rencontrées.

Les participants pensent que la "méthode" JVE est à soutenir car elle a permis la rencontre sur un terrain opérationnel de partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux, tant au Nord qu'au Sud.

Ils soutiennent l'idée que les jeunes doivent être considérés comme des acteurs dans la ville, et non comme un problème.

Les participants ont ensuite évoqué les perspectives du programme dans trois directions:

- conserver une "cellule" JVE à Paris qui aurait la fonction essentielle de "veille" et d'aiguillon pour garder une continuité et une cohérence au programme. Les professionnels de l'insertion et les collectivités territoriales du Nord seront remobilisés.

- continuer à appuyer les comités JVE au Sud qui commencent à fonctionner, pour aller vers plus d'ouverture à la société civile et à l'Etat. Un travail d'échange sera développé entre les Comités JVE en renforçant l'un d'eux comme tête du réseau.

- réfléchir à la mise en cohérence du Programme JVE avec les programmes de la coopération bilatérale et multilatérale concernés, notamment ceux relevant des secteurs urbain et jeunesse.

Un pré-programme est en cours de rédaction, tout comme les pré-actes, qui rassemblent la matière du Programme JVE : principes généraux et analyse détaillée de chacune des 35 opérations, projets et recherches confondus.

Contact : Fanny Chauveau et Anne Piguet
Programme Jeunes Ville Emploi,
tél. 44 18 63 95, fax. 44 18 63 96

◆ Semaine des villes du Sud

Les 27 et 28 septembre 1995, à l'initiative de la Commission Coopération Développement et avec le soutien du Programme Solidarité Habitat, se tenait à Paris une table ronde Habitat et développement urbain. Elle faisait immédiatement suite à des Assises de la recherche urbaine française sur les pays en développement, organisées par le GdR Interurba, les deux manifestations composant une semaine des villes du Sud.

Conçue comme un forum des partenaires de la coopération internationale dans le domaine urbain, la table ronde a rassemblé près de 300 participants : représentants d'organisations de solidarité internationale, de collectivités locales, d'organismes professionnels, des pouvoirs publics, d'institutions multilatérales, chercheurs, universitaires et plusieurs de leurs partenaires d'Afrique, d'Amérique Latine et d'Asie.

Un double objectif était visé :

- produire des recommandations sur la coopération non gouvernementale et décentralisée dans le domaine urbain, en vue de la conférence mondiale Habitat II (à Istanbul en juin 1996);

- jeter les bases d'un programme concerté de coopération dans ce domaine, à l'échelle française.

Contact : Commission Coopération Développement (CCD) 6 rue de Talleyrand, 75007 PARIS, France, tél. (1) 45 50 47 77, fax (1) 45 50 47 80

Programme Solidarité Habitat (PSH)
213 rue Lafayette, 75010 Paris, France,
tél. (1) 40 05 61 60, fax (1) 40 05 61 10

◆ Habitat locatif populaire

L'habitat locatif populaire est très souvent sous-évalué quantitativement et mal connu quant à ses formes de production, de gestion, quant aux déterminants et aux régulations qui s'exercent sur lui.

Or, il s'avère chaque jour plus indispensable pour une part considérable de la population à faibles revenus.

Les politiques publiques oscillent à son endroit entre l'ignorance, l'indifférence, l'encadrement ou la normalisation.

Une journée de travail, le 13 décembre 1995, organisée par le Réseau socio-économie de l'habitat, Interurba, PSH et Isted-Villes en développement, a permis de croiser les expériences et les réflexions des pays du Sud avec celles des pays du Nord, s'appuyant particulièrement sur les travaux de recherche de R. Coulomb (Mexique) et d'autres chercheurs sur le Chili, l'Afrique (Côte d'Ivoire) et l'Asie (Singapour, Bangkok, Corée).

Des intervenants de l'administration, des milieux professionnels et d'autres acteurs de l'habitat, du Nord, ont ensuite réagi aux situations exposées et tenté d'identifier les préoccupations et les expériences communes en matière de politiques publiques, tant au niveau national qu'au niveau local.

La thèse de R. Coulomb, soutenue en 1995, «Habitat locatif populaire et dynamiques urbaines dans la zone métropolitaine de Mexico», est consultable au centre de documentation Villes en développement
Contact : Réseau socio-économie de l'Habitat - ENPC - Central II - La Courtine 93167 Noisy le Grand Cédex, France

- Appel à propositions de recherche «Mobilisation, distribution et protection de l'eau potable dans les quartiers périurbains et les petits centres en Afrique»

Le ministère français de la Coopération a confié au Programme Solidarité Eau l'animation d'un programme «Eau et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres en Afrique». Ce programme doit permettre la mobilisation d'acteurs non gouvernementaux et de chercheurs sur cette thématique et devrait déboucher sur l'élaboration d'une méthodologie d'intervention adaptée aux spécificités des milieux semi-urbains.

Un appel à propositions en constitue la composante recherche. Il est ouvert à des équipes de recherche associant plusieurs acteurs du Nord et du Sud (laboratoires ou centres de recherche, bureaux d'études, ONG, collectivités locales, etc...)

Les projets seront à adresser au ministère de la Coopération avant le **15 février 1996**.

Contact : Christophe Le Jallé, Programme Solidarité Eau, c/o GRET, 211-213 rue La Fayette, 75010 Paris, France tél. (33-1) 40 05 61 55; fax (33-1) 40 05 61 10

Colloques

24-25 janvier 1996
Nantes, France

3^{èmes} Rencontres Nantes Ecopolis. L'innovation urbaine : construire des partenariats public-privé-citoyens. Une étape sur la route d'Istanbul, vers le sommet mondial sur l'avenir des villes.

Contact : Secrétariat des 3^{èmes} Rencontres Ecopolis, Trimedia, 6 rue Halévy, 75009 Paris, France, tél. (33) 1 47 42 04 52, fax (33) 1 47 42 05 37

5-9 février 1996
Grenoble, France

Histoire de l'architecture de terre. Séminaire organisé par l'Ecole d'architecture de Grenoble et CRATerre. Etat des connaissances sur l'histoire et l'évolution des patrimoines d'architecture de terre. Actualité des réalisations contemporaines dans le monde.

Contact : Mme Marina Trappeniers, 60 avenue de Constantine, BP 2636, 38036 Grenoble Cédex 2, France, tel (33) 76 40 14 39, fax (33) 76 22 72 56

23-26 avril 1996
Tokyo, Japon

La métropole pour l'homme, à la recherche d'une solidarité entre les citoyens du monde, dans une perspective de développement durable. Metropolis '96, congrès triennal de l'Association Metropolis.

Contact : Secrétariat général IAURIF, 16 boulevard Raspail, 75007 Paris, France, tél (33) 1 40 43 78 00, fax (33) 1 40 43 79 85

A lire

Les familles dakaroises face à la crise. par Ph. Antoine, Ph. Bocquier, A.S. Fall, Y. Guisse, J. Nanitelamio.- Paris : IFAN, ORSTOM, CEPED, 1995.- 210 p.

L'objectif central de l'étude pluridisciplinaire entreprise à Dakar par l'IFAN et l'ORSTOM consiste à voir comment, dans un contexte d'aggravation de la crise économique, ont évolué les conditions et les modalités de l'insertion urbaine. Trois composantes de l'insertion en ville ont été retenues : l'accès au travail, l'accès au logement et la constitution du ménage. Face à la crise et aux incertitudes, de nouvelles structures sociales apparaissent et s'ajoutent aux formes de sociabilité anciennes.

Prix : 80 FF

Contact : ORSTOM Editions, 32 rue Henri Varagnat, 93143 Bondy, cedex - France

Pauvretés sous la direction de Bruno Lautier et Pierre Salama. In : Revue Tiers Monde, IEDES, Tome XXXVI, n° 142, Avril-juin 1995.- pp. 245-409.

Plusieurs questions essentielles posées par les débats menés sur la pauvreté au sein des organisations internationales sont discutées dans ce numéro et appuyées sur des études de cas en Afrique francophone, en Inde, en Amérique latine : le repérage et la mesure de la pauvreté et de son évolution dans la période récente; la pertinence des instruments de politique économique dans la lutte contre la pauvreté; la caractérisation des pauvres, en termes de comportements ou de trajectoires.

Prix : 140 FF

Contact : PUF, 14 avenue du Bois de l'Epine, BP 90, 91003 Evry Cedex - France

La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement par Annick Osmont.- Paris : Karthala, 1995.- 309 p. (Coll. Hommes et sociétés)

Accrochées au modèle libéral puis néolibéral de croissance, les politiques urbaines mises en oeuvre à partir des années 1970 sous l'impulsion de la Banque mondiale n'ont été élaborées que dans le cadre macro-économique du développement. A partir d'une analyse de nombreux exposés de doctrine de la Banque mondiale, ce bilan critique confronte les principes et la réalité, les modèles opérationnels et ce qu'en font les responsables nationaux, pour trois pays : le Sénégal, le Burkina Faso, la Tunisie.

Prix : 160 FF

Contact : Editions Karthala, 22-24 boulevard Arago, 75013 Paris - France

Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement

Centre de documentation et d'information "Villes en développement"

Arche de la Défense, 92055 Paris-la-Défense Cédex 04 - France

Tél. (33.1) 40.81.15.74 - fax. (33.1) 40 81 15 99

Nom :

Organisme :

Adresse :

Directeur de publication :
J. Baudoin, président de l'ISTED

Rédacteur en chef : ADP, M. Gérard,

Comité de rédaction : X. Crépin,

E. Le Bris, F. Noisette, C. Praliand,

F. Reynaud, B. Rond,

M.C. Tabar-Nouval, J.L. Venard

Secrétaire de rédaction et PAO : C. Rebel

Impression : Le Clavier

ISSN 1151 - 1672

Abonnement : 120 F/4 n° par an