

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

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

...

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 *veille* 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 contrepouvoir, y compris dans les zones périphériques qu'elles ont délaissé : 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 maffieuses 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 "somptuaires". 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-ages 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*¹ 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"².

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 imposable 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

¹ 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.

² 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-derrière 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