Programme de Recherche Urbaine pour le Développement.

Projet n°82 - Rapport final

Les services urbains liés à l'environnement entre mondialisation et participation

Regards croisés Maroc – Sénégal



Université de Toulouse le Mirail,
CIRUS/CIEU

Ecole Nationale d'Economie Appliquée,
Département ATEGU, Dakar

Ecole Nationale d'Architecture,
LabHAUT, Rabat

Février 2004

Plan du rapport

I. Introduction p.1
Jean Louis Coll

II. Synthèses transversales

- **Accessibilité aux services urbains des plus démunis** p.5
  Catherine Baron, Sinda Haouès-Jouve
- **La question des services au cœur du processus de démocratisation ?** p.23
  Jean-Louis Coll, Jean-Jacques Guibbert

III. Etudes de cas

1. Sénégal

- **Jeux d'acteurs autour de la gestion des services d'eau et d'assainissement à Dakar, entre global et local** p.98
  Carole Albouze, Latyr Diouf, Jérôme Klefstad-Sillonville
- **Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale des services urbains. La gestion des déchets ménagers à Saint Louis** p.184
  Demba Niang

2. Maroc

- **La gestion déléguée des services d'eau et d'assainissement à Casablanca : entre ruptures et continuités** p.231
  Sinda Haouès-Jouve
- **Le service de gestion des déchets ménagers à Casablanca** p.263
  Khalid El Harrouni
- **Dimension sociale de l'accès à l'eau et à l'assainissement dans un quartier des marges de la médina de Fès : Sehrij Gnaoua** p.307
  Larbi Bouayad

IV. Synthèse et conclusion p.335
Jean Louis Coll

Introduction

I. Les objectifs, les terrains et la méthode

1. Une conviction et un constat

Une conviction et un constat ont présidé à l'élaboration de ce projet de recherche.

La conviction est que les services publics urbains constituent un champ privilégié d'observation et d'analyse des dynamiques qui travaillent en profondeur la gestion urbaine dans les pays en développement.

Le constat est que, dans ce domaine des services, le changement le plus perceptible réside dans l'élargissement de la sphère des intervenants traditionnels, autrement dit ceux qui relèvent de la puissance publique (l'Etat et les collectivités locales), à d'autres acteurs qui relèvent essentiellement de deux catégories :

- Les agents macro-économiques liés à l'internationalisation de l'économie des services : il s'agit d'abord des firmes multinationales (dans la mesure où un nombre croissants de villes du Sud privatise la gestion de leurs services urbains) ; il s'agit aussi des bailleurs de fonds transnationaux au premier rang desquels la Banque Mondiale ; et il s'agit enfin des grands bureaux d'études à compétences techniques, financières ou organisationnelles qui étendent leurs activités de manière sélective, vers les marchés solvables du Sud. L'ensemble de ces acteurs participant à ce que Sylvie Jaglin et Elizabeth Dorier-Apprill ont qualifié d'entreprise de « rationalisation marchande de la gestion des villes ».

- Les acteurs issus des formes extrêmement diverses que prennent l'implication et la participation des citadins – qu'elle soit spontanée ou organisée - dans la mise en place et la gestion des services urbains, afin de pallier aux carences d'une offre officielle inexistante ou mal adaptée. Les ONG et les formes diverses de coopération décentralisée qui interviennent au titre de l'aide internationale sont considérées comme faisant partie de cette catégorie.

A partir de ce constat, ce projet a formulé un ensemble de questions qui visent à répondre à trois objectifs :

- Comprendre et mettre en regard les systèmes ou les chaînes d'acteurs à l'œuvre dans des contextes géographiques différents.

- Eclairer dans chaque contexte, la question de l'accessibilité aux services urbains, et par ce biais, celle de l'accès à la ville et à ses ressources.

- Comprendre la manière dont les dynamiques sectorielles observées interfèrent avec les processus de décentralisation et de démocratisation qui sont à l'œuvre tant au Maroc qu'au Sénégal.

2. Le champ et les terrains du projet

Nous avons opté dans notre projet pour les services publics urbains qui présentent un puissant interface avec l'environnement, à savoir la distribution de l'eau potable, l'assainissement et l'élimination des déchets ménagers. En effet, parmi les multiples ervices urbains, il nous semble que ces derniers occupent une place stratégique qui en fait des objets de recherche d'une densité remarquable. Pour justifier ce point de vue, il suffit de faire observer que ce sont des services de base qui contribuent de manière décisive à améliorer les conditions de vie des citadins ; ils constituent d'ailleurs

d'excellents indicateurs en matière de pauvreté et de santé publique.

Les terrains retenus sont Casablanca et Fès au **Maroc**, et Dakar et Saint-Louis au **Sénégal,** donc deux pays appartenant à des sous ensembles régionaux différents. Au sein de chacun, deux échelons différents de la hiérarchie urbaine ont été retenus.

En adoptant une méthode qui articule études de cas et lectures transversales, ce travail de recherche a été conduit en deux temps.

- **Les études de cas**

Dans un premier temps, les participants ont réalisé (autour d'un ou de plusieurs services urbains) des études de cas dans les quatre villes retenues L'objectif de ce travail a été de repérer et d'analyser, selon une grille de travail commune finalisée lors d'un premier atelier tenu à Dakar en avril 2002, un certain nombre d'éléments permettant d'identifier les dynamiques à l'œuvre.

Cinq études de cas sont menées dans les quatre villes retenues :

Au Maroc :
La gestion des ordures ménagères à Casablanca ; Khalid El Harrouni :

Le rôle des services de l'eau et de l'assainissement dans la stratégie d'intégration des quartiers non réglementaires à Fès. Le cas de Sehrij Gnaoua : Larbi Bouayad :

Les services concédés de l'eau et de l'assainissement à Casablanca : Sinda Haouès-Jouve

Au Sénégal :
Jeux d'acteurs autour de la gestion des services d'eau potable et d'assainissement à Dakar : Carole Albouze

Stratégies d'acteurs autour d'un programme de développement dans la région de Dakar : le programme Eau Long Terme : Jérome Klefstadt

Stratégies populaires d'élimination des EU dans la commune d'arrondissement de Grand-Yoff à Dakar : Latyr Diouf

La gestion participative des ordures ménagères à Saint-Louis à travers le projet CETOM : Demba Niang

- **Les synthèses transversales**

Le séminaire qui s'est tenu à Dakar en avril 2002 a fait apparaître la nécessité de clarifier un certain nombre de concepts pour permettre à notre recherche de se nourrir de réelles comparaisons. Au delà de la spécificité des objets étudiés, il est apparu en effet nécessaire d'inscrire notre objet dans une vision plus englobante pour, en le relativisant et en le questionnant, enrichir notre schéma théorique de départ.

Pour ce faire, nous avons jugé utile d'approfondir et de préciser les fondements d'une culture commune de notre sujet, autrement dit de confronter, pour ensuite les valider, les concepts (mondialisation, décentralisation, services, gouvernance, participation…) qui étaient au centre de notre problématique. Dans les phases de synthèses, cette clarification s'est montrée utile pour passer de la juxtaposition de monographies à l'élaboration de nouveaux questionnements et de nouvelles problématiques partagées parce qu'affranchies des imaginaires et des représentations qui ont pu prédéterminer les postures de départ des différentes équipes.

Cette réflexion a été le préalable à partir duquel, le second atelier organisé à Rabat en octobre 2003, a permis d'identifier des synthèses transversales qui pouvaient émerger des études de cas conduites au cours de la phase précédente. Ces synthèses transversales ont été construites autour des deux thèmes suivants.

La question de l'accessibilité aux services pour les plus démunis comme moyen d'accéder à la ville et à ses ressources.

Au delà de la problématique de la solvabilité de la demande à travers laquelle les bailleurs de fonds traitent traditionnellement la question de l'accessibilité, cette synthèse a, au vu des différents cas abordés, cherché à mettre en évidence la pluralité des logiques et des modalités formelles et informelles par lesquelles les différents acteurs abordent le problème essentiel de l'accessibilité aux services.

L'enjeu de la démocratisation de la vie publique locale.

La notion de gouvernance locale s'efforce de traduire la diversification des acteurs intervenant dans la production et la gestion des services urbains, ainsi que la complexification des relations qui s'établissent à cet effet entre globalement la puissance publique, le marché et les représentants de la Société Civile. Dans un tel contexte, nous nous sommes interrogés sur les caractéristiques des systèmes d'acteurs à l'œuvre dans les services étudiés et sur leurs modalités de régulation. cette interrogation a été conduite en regard des processus de décentralisation et de démocratisation en cours dans les deux pays.

II. Les enseignements tirés de l'expérience

En plus de l'intérêt que nous paraissait avoir la thématique retenue, la perspective de confronter nos hypothèses sur les apports du comparatisme à la construction d'une démarche scientifique fut également à l'origine de notre démarche.

Cette confrontation s'est avérée d'autant plus utile que, si au départ notre groupe pensait partager une vision commune de la question qui le réunissait, il est rapidement apparu qu'il ne partageait qu'un segment étroit de la culture scientifique commune sur les implications comparatistes du traitement de cette question : lors du premier séminaire, un débat de fond s'est engagé sur l'ambition comparatiste, parce qu'il est apparu que cette ambition, pour dépasser la comparaison de deux terrains de recherches, devait inviter chacune des équipes du Nord et du Sud à interroger ses propres grilles d'analyses et ses capacités d'interprétations.

Il nous a donc fallu consacrer du temps à déconstruire certaines évidences, à réfléchir sur le sens de certaines représentations et concepts présentés comme universels (le service public et la décentralisation, notamment) pour parvenir à nous doter d'un langage commun indispensable à la construction de problématiques communes.

C'est grâce à cette démarche que nous avons pu observer que les différentes manifestations du processus de «mondialisation» qui affecte très fortement les services publics urbains ne débouchent pas nécessairement sur une homogénéisation - pour ne pas dire une uniformisation - des formes de production et de gestion de ces services mais au contraire autorisent une certaine appropriation différenciée par les acteurs locaux appartenant à des contextes géopolitiques différenciés.

Cette démarche a été confrontée à l'hétérogénéité des sources d'informations et des capacités d'enquêtes de terrain qui nécessitent davantage de temps et d'échanges que ce qui avait été prévu au départ. Les dynamiques de recherche indispensables aux apprentissages réciproques entre équipes aux moyens et cultures scientifiques différents nécessitent du temps pour, au-delà des concepts, harmoniser les grilles d'analyses, trouver les moyens de comparer ce qui peut être comparable, etc.

Le besoin d'approfondissement réciproque de ce partenariat s'est d'autant plus fait sentir que notre sujet nous a conduit à mettre en évidence que sa particularité résidait dans l'hybridation des logiques et

des modèles : plus un objet est différencié, plus l'intérêt de la recherche qui le concerne est dans la mise en lumière des nuances.

La seconde forme d'hétérogénéité à laquelle a été confronté ce travail a été celle des références disciplinaires de ses membres. La lecture des études transversales fera ainsi apparaître que la lecture des services qui y est proposée relève de trois approches (économique, institutionnelle et sociologique) qui auraient peut-être mérité d'être davantage croisées.

Autant dire que ce travail, loin de clore un débat ne fait que proposer les bases de partenariats de recherches à venir afin de pouvoir inscrire la question urbaine dans les pays du Sud au sein d'une dimension interdisciplinaire et comparatiste.

Programme de Recherche Urbaine pour le Développement.

Les services urbains liés à l'environnement
entre mondialisation et participation.
Regards croisés Maroc - Sénégal

Synthèse transversale

Accessibilité aux services urbains des plus démunis

Catherine BARON
LEREPS/GRES, Université Toulouse 1
GRESOC, UTM

Sinda HAOUES-JOUVE
CIRUS/CIEU, UTM

Janvier 2004

Sommaire

Introduction 7

Première partie - Les discours dominants en matière d'accessibilité des services aux plus démunis 8

I. « Capabilities » et « Empowerment » : deux nouveaux concepts pour aborder la pauvreté 8

II. Evolution du discours sur l'accessibilité aux services urbains 9

1. L'espoir déçu de la DIEPA (1980-1990) 9
2. PPP et renouveau du discours sur l'accessibilité 10
3. L'eau et l'assainissement pour tous : un engagement pour le nouveau millénaire 11

III. La complexité des liens entre efficacité économique et équité 12

Deuxième partie - Les modalités dominantes en matière d'accessibilité au Maroc et au Sénégal 14

I. Les branchements « sociaux » aux réseaux d'eau et d'assainissement 15

II. Les bornes fontaines 17

III. La tarification progressive : de l'accessibilité à l'abordabilité 20

Conclusion 22

Introduction

On se propose, dans cet axe transversal, d'analyser les pratiques émergentes en matière d'accessibilité aux services urbains (eau, assainissement) pour les plus démunis, en les confrontant aux discours produits dans ce registre par certains acteurs.

En effet, il s'agit de voir si la question particulière de l'accessibilité aux services urbains pour les « pauvres » est traitée de façon spécifique dans chacun des contextes étudiés, à savoir le Sénégal et le Maroc, ou si l'on peut repérer des tendances communes.

Une lecture transversale de certaines des études de cas réalisées dans ce rapport nous a amené à distinguer les discours des pratiques, en ciblant pour ces dernières sur le cas de Casablanca pour le Maroc et de Dakar pour le Sénégal. Nous avons alors cherché à évaluer dans quelle mesure les réponses apportées à ce problème, que ce soit par le biais d'acteurs spécifiques ou de modalités particulières, atteignaient la finalité qui était affichée, à savoir l'accès pour tous aux services, et par conséquent une réduction des inégalités dans ce domaine.

L'analyse des discours produits par certains acteurs qui nous semblaient contribuer à l'élaboration d'un modèle en matière d'accès aux services pour les « pauvres » a fait l'objet d'une première partie. Ce modèle repose, selon nous, sur une acception particulière des notions de « pauvreté » et d'« accessibilité », mais aussi des interactions qui existent entre les logiques d'équité et d'efficacité véhiculées par les différents acteurs.

Les modalités privilégiées dans le cadre de projets visant l'accès du plus grand nombre à ces services urbains ont été étudiées dans une deuxième partie à travers les facteurs précédemment mis en évidence. En effet, les trois modalités retenues, à savoir les branchements sociaux, les bornes fontaines et la modulation tarifaire, ont été évaluées à travers leur capacité à atteindre la population cible identifiée, et à travers leur positionnement réel vis-à-vis des logiques d'équité et d'efficacité.

Première partie

Les discours dominants en matière d'accessibilité des services aux plus démunis

Notre analyse du discours va se focaliser sur trois points.

Cibler l'accès aux services sur une catégorie de population, à savoir **« les pauvres »**, suppose que l'on ait au préalable repéré l'évolution des discours quant à la manière de définir cette catégorie, mais surtout quant à l'évolution des politiques dans la prise en compte de cette population cible.

Analyser l'accessibilité des plus démunis nécessite que l'on interroge le sens que recouvre cette notion même d'**accessibilité** et que l'on examine son évolution à travers les discours des acteurs qui s'expriment et prennent des positions à ce sujet.

Aborder la question de l'accessibilité pour les plus démunis conduit à considérer la manière dont les différents acteurs appréhendent les liens entre **efficacité et équité** dans l'accès à ces services.

I. « Capabilities » et « Empowerment » : deux nouveaux concepts pour aborder la pauvreté

Tout d'abord, on assiste dès le début des années 1990, avec la mise en place des nouveaux « documents stratégiques de réduction de la pauvreté » élaborés par les acteurs du développement sous l'impulsion de la Banque Mondiale, à une évolution de la définition de la pauvreté, et donc de la catégorie des plus démunis.

En effet, les travaux d'A. Sen vont être utilisés par la Banque Mondiale à cette période pour légitimer un discours nouveau sur la pauvreté. Celle-ci est désormais définie comme une privation des capacités (il s'agit de la traduction du concept de « capabilities » de Sen), c'est à dire en termes de *« libertés substantielles qui permettent à un individu de vivre le genre de vie qu'il a raison de souhaiter »*, et non plus comme une simple insuffisance de revenu, même si la corrélation entre les deux est significative, le revenu *« restant un moyen essentiel pour développer ses capacités »*[1].

Certes, un certain nombre de mesures telles que les annulations de dette en contre-partie du financement de l'accès des plus démunis aux services de base, permettant ainsi d'améliorer leur bien-être et leurs capacités, vont effectivement être préconisées, même si l'accès aux crédits octroyés par ces institutions internationales dans le cadre des plans d'ajustement structurels reste soumis à

[1] Sen A., *Un nouveau modèle économique (développement, justice, liberté)*, Paris, 2003, Ed. Odile Jacob, Poche, p.123.

des mesures de libéralisation au niveau des projets de développement.

Par ailleurs, afin d'ajouter un volet social aux plans d'ajustement structurels, la Banque mondiale préconise d'orienter les interventions vers des populations cibles (par exemple vers les plus démunis, mais aussi les jeunes, les femmes, etc.). Pour se faire, elle insiste sur la nécessaire participation de la société civile dans l'élaboration des politiques de lutte contre la pauvreté (concept d' « empowerment »). Cette dimension participative et une certaine forme de réhabilitation de l'Etat (lutte contre la corruption, décentralisation, etc.) sont devenues les conditions à la base d'une « good governance », traduite par « bonne gouvernance » [voir la partie sur les concepts].

II. Evolution du discours sur l'accessibilité aux services urbains

1. L'espoir déçu de la DIEPA (1980-1990)

La proclamation en 1980 de la Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement témoigne du large consensus de la communauté internationale sur la priorité de l'accès aux services de l'eau et de l'assainissement. Cependant, de l'avis même de la Banque mondiale, les objectifs de la DIEPA n'ont pas été atteints et son bilan est resté relativement modeste puisqu'au début des années 90, près d'un milliard de personnes dans le monde n'avaient pas accès à l'eau potable, et environ 1,7 milliard ne bénéficiaient d'aucun système d'assainissement. Les raisons de cet échec sont à rechercher d'une part, dans l'accroissement démographique qui annihile ou du moins masque les progrès accomplis et d'autre part, dans la coïncidence de la DIEPA avec les ajustements structurels qui constituèrent une période de restriction pour les investissements publics en matière d'infrastructures en général.

L'apport de la D.I.E.P.A. a finalement été plus qualitatif que quantitatif. Les projets réalisés dans ce cadre, puis les évaluations auxquelles ils ont donné lieu, conjugués aux programmes de recherche et à l'abondante production écrite qu'ils ont générée, ont en effet permis à la Banque de capitaliser une expérience considérable dans ce secteur. Des enseignements en seront tirés qui lui serviront dans un premier temps à élaborer sa stratégie sectorielle en matière d'eau et d'assainissement, et dans un deuxième temps à mettre au point des modèles opérationnels d'intervention dans ces secteurs. En matière d'accès du plus grand nombre aux services, la Banque mondiale a acquis en particulier deux convictions de cette expérience :

- l'objectif de fournir à tous - à plus ou moins long terme - un accès satisfaisant aux services de l'eau et de l'assainissement sera impossible à atteindre si l'on se contente de l'arsenal technologique conventionnel. Par conséquent, il est indispensable d'étoffer la gamme des solutions techniques, et de développer en particulier des technologies alternatives, simples et peu coûteuses, en direction des plus pauvres ;

- tous les usagers, même les plus "économiquement faibles", doivent payer pour les services qu'ils reçoivent, et au prix le plus réaliste possible. Dans le domaine de l'eau, ce principe de *vérité des prix* permet, selon la Banque mondiale, d'agir sur la demande dans le sens d'une plus grande économie, et d'assurer la pérennité et la fiabilité des services proposés.

2. PPP et renouveau du discours sur l'accessibilité

Dans le contexte des années 90, on assiste à la prégnance d'un discours vantant les mérites des formules de partenariat public-privé (PPP) pour la gestion des services urbains, au premier rang desquelles la délégation.

Dans son document de politique générale relatif à la gestion des ressources en eau, la Banque mondiale pousse assez loin l'esquisse d'un modèle idéal de gestion du secteur, dans lequel les rôles sont minutieusement redistribués entre les différentes parties prenantes.

A l'Etat revient assez naturellement la charge d'élaborer la politique générale du secteur, de planifier et de programmer sur le long terme et à l'échelle nationale les infrastructures lourdes (barrages, transfert d'eau d'un bassin versant à un autre, *etc.*), et enfin d'élaborer une réglementation qui fixe en particulier les conditions de la participation des autres acteurs. C'est donc un véritable rétrécissement du rôle de l'Etat qui est préconisé : d'acteur dominant tous les rouages du secteur de l'eau, il doit se convertir en coordonnateur, incitateur et arbitre.

En outre, parmi les prérogatives qu'elle reconnaît à l'Etat, la Banque recommande de conserver le minimum de tâches au niveau central, et de déconcentrer ou décentraliser tout ce qui peut l'être, selon le principe de subsidiarité.

Quant aux prestations de services liées à l'eau, elles constituent selon la Banque le domaine de prédilection de l'initiative locale et privée, laquelle désigne un ensemble hétérogène d'acteurs mêlant des entreprises privées, des sociétés de distributions autonomes, publiques ou mixtes, et des associations d'usagers. A l'intérieur de ce groupe, la préférence de la Banque va incontestablement au secteur privé dont la participation doit être recherchée en priorité. En cas de défaillance du privé, les sociétés autonomes peuvent être une alternative, à condition toutefois de leur garantir une réelle et totale autonomie.

Enfin, les organisations communautaires sont présentées comme une solution possible, à la fois pour l'irrigation et pour la distribution d'eau et l'assainissement en milieu rural, en particulier dans les pays à forte tradition participative.

Notons au passage l'ambiguïté du principe de décentralisation que la Banque présente comme l'un des éléments les plus novateurs de sa nouvelle politique en matière d'eau. En effet, le terme anglais « *decentralization »,* tel que la Banque l'emploie, recouvre en réalité une signification bien plus large que son équivalent français puisqu'il désigne le transfert de compétences et de pouvoirs depuis l'Etat central vers toute entité périphérique, qu'elle soit publique ou privée, élue ou désignée, professionnelle ou communautaire. Ainsi, selon cette conception d'origine anglo-saxonne, une compétence serait décentralisée à partir du moment où elle n'est pas directement exercée par l'Etat, l'exercice pouvant être indifféremment le fait d'une administration locale, d'une entreprise privée ou d'une association d'usagers par exemple. De fait, la privatisation se trouve assimilée à une forme de décentralisation… ce qui paraît d'autant plus déconcertant que le recours aux services du privé peut s'accompagner d'une véritable « recentralisation » - au sens plus conventionnel du terme cette fois -, ainsi que cela a été montré dans le cas de Casablanca.

Si la Banque affirme la nécessité de favoriser l'accès des plus pauvres aux services de l'eau et de l'assainissement, elle n'explique pas comment concilier cet objectif social avec l'injonction à la privatisation de ces services. Notamment, rien n'est dit sur le risque de voir les investisseurs privés préférer investir dans les zones à forte demande solvable plutôt que d'étendre les services vers les catégories les plus démunies, ouvrant ainsi la voie aux processus d'exclusion et de fragmentation socio-spatiale. En fait, la seule recommandation de la Banque à ce

sujet concerne la nécessité de multiplier les niveaux de services. En effet, elle préconise de "favoriser l'accès des pauvres à un plus large éventail d'options pour pouvoir choisir le niveau de services d'eau qu'ils sont prêts à payer, donnant par la même occasion aux prestataires des raisons financières de répondre à leurs besoins"[1].

3. L'eau et l'assainissement pour tous : un engagement pour le nouveau millénaire

L'originalité de la période actuelle réside dans le rapprochement entre les institutions internationales du développement et les grandes firmes de services pour la co-production du discours sur « l'eau et l'assainissement pour tous » et l'élaboration des solutions à mettre en œuvre. Cela s'inscrit dans le cadre des grandes manifestations internationales organisées depuis le sommet de la Terre qui ont abouti à faire figurer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement parmi les 8 objectifs du millénaire pour le développement. Les objectifs de réduction des déficits de service en matière d'eau et d'assainissement ont commencé à apparaître dans les déclarations et dans les rapports issus des conférences internationales à la fin des années 90. La vision mondiale de l'eau présentée à La Haye en 2000 en est un exemple. Ils sont réaffirmés avec davantage de force par la suite :

- Dans la Déclaration du Millénium de 2000, les Nations Unies ont inscrit l'objectif de réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de population qui ne dispose pas d'un accès durable à des quantités adéquates d'eau saine et abordable.

- A Johannesburg, en 2002, le sommet mondial sur le développement durable a étendu cet objectif à l'assainissement.

Ces objectifs ont été posés comme une première étape sur la voie du service universel et de la généralisation de l'accès à l'eau, objectifs inscrits à l'horizon 2025 par le partenariat global de l'eau (Global Water Partnership : GWP). Ces objectifs plus ambitieux concernent l'irrigation, l'eau industrielle, le traitement des eaux usées, la ressource en eau et la gestion environnementale, soit l'ensemble du secteur de l'eau, alors que les objectifs de 2015 ne portent que sur l'eau et l'assainissement domestiques.

L'opérationnalisation de ces objectifs passe par la création, à la fin de 2002, du Panel Mondial sur le financement des infrastructures de l'eau, à l'initiative conjointe du Partenariat Mondial pour l'Eau, le Conseil Mondial de l'Eau et du 3ème Forum Mondial de l'Eau à Kyoto. Ce panel, présidé par l'ancien président du FMI, Michel Camdessus, a pour mandat de réfléchir à la mobilisation de moyens financiers appropriés pour réaliser les objectifs du « Two Millenium Development Goals » pour l'accès à l'eau et à l'assainissement[2]. Les conclusions du rapport du Panel, publié en mars 2003, rendent incontournable le recours au secteur privé comme moyen d'atteindre ces objectifs.

Enfin, en théorie du moins, la volonté affichée de généraliser l'accès aux services de l'eau suppose la reconnaissance de ce dernier comme un **droit,** et pas seulement comme un besoin de base. Le comité des Nations-Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels a récemment déclaré : *« Le droit humain à l'eau est indispensable pour mener une vie dans la dignité humaine. C'est un pré-requis pour la réalisation des autres droits humains »*.

[1] Banque mondiale, *Une stratégie pour la gestion de l'eau au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, op. cit.,* p. 55.

[2] *Financing Water for all*, Report of the World Panel on Financien Water Infrastructure, march 2003, 54p.

III. La complexité des liens entre efficacité économique et équité

En matière d'accessibilité, la question centrale est : comment concilier les principes essentiels d'équité et d'efficacité qui doivent guider la gestion des services publics urbains ? Dans ce domaine, le discours sur les liens entre efficacité et équité a connu récemment des évolutions significatives.

En effet, la puissance publique, à travers sa mission de service public telle que Duguit[1] la définit en 1928, affiche dans son discours la défense du principe d'équité. L'équité suppose un principe d'égalité - tous les citoyens possèdent les mêmes droits - associé à un principe de justice. Le principe d'équité reconnaît que les individus sont différents entre eux et, pour cela, méritent un traitement différent de façon à réduire les inégalités existantes. Cependant, comme on peut le constater à travers l'évolution des termes employés, transférés en particulier à partir du contexte européen (on est passé de la notion de service public à celle de service économique d'intérêt général ou encore de service universel), cette mission de service public a évolué au cours du temps, notamment depuis les années 1990 où l'on glisse de manière très perceptible d'une logique d'équité vers une logique d'efficacité économique.

L'évolution du rôle assigné à l'Etat est très révélatrice de ce glissement. En effet, la reformulation du Consensus de Washington[2], suite à l'échec des plans d'ajustement structurels, débouche sur une nouvelle doctrine dans la mesure où l'Etat est réintroduit ; mais cette réintroduction s'opère tout en conservant la référence à la rationalité instrumentale et à l'efficacité économique. Selon cette logique, il convient d'élaborer une théorie de l'Etat, sans pour autant remettre en cause la suprématie du marché. En effet, l'efficacité de l'action publique renvoie aux conditions nécessaires pour que fonctionne la libre concurrence. Cela se traduit par l'élaboration de règles (les « meilleures » reposant sur la concurrence, la définition généralisée de droits de propriété dans divers domaines), l'utilisation d'outils tels que de nouveaux types de contrat, de nouvelles formes de réglementation, une nouvelle gestion publique que l'on va retrouver concrètement au niveau des services urbains. De plus, l'intervention de l'Etat n'est efficace que si elle s'effectue dans la transparence et en l'absence de corruption. On s'accorde désormais à penser que l'économie de marché ne peut exister sans intervention de l'Etat, mais l'Etat ne doit renforcer l'action du marché que lorsque ce dernier connaît des « défaillances », comme ce peut être le cas dans le domaine des services publics.

Ainsi, le service public est parfois entendu comme une activité économique. Il consiste, pour les autorités publiques, à garantir aux citoyens l'accès à des prestations de nature *économique*, répondant à des besoins essentiels d'intérêt général et que l'initiative individuelle ne peut assurer de manière satisfaisante. En tant qu'activité économique, il fournit des biens ou services moyennant un prix, facturés à l'usager en tenant compte des coûts. Ces activités économiques sont, en général,

[1] " Toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale [on parlerait aujourd'hui de cohésion sociale], et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante ".

[2] Le consensus de Washington, formulé par l'économiste J. Williamson, désigne le corpus théorique néo-classique et monétariste qui sous-tend les conditions de prêts octroyés par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International aux pays en développement au début des années 1980. Les plans d'ajustement structurel, principal outil de la politique du développement, s'attachent à lutter contre les déficits budgétaires et l'endettement.

assurées par des entreprises et non par des administrations. Même si ce n'est pas l'initiative privée qui définit l'intérêt général et le service public, il n'en demeure pas moins que c'est le principe d'efficacité économique qui régit l'organisation du service.

Les opérateurs privés, porteurs de cette logique marchande**,** partent de l'hypothèse que l'eau, à partir du moment où elle est considérée comme une ressource rare[1], peut être qualifiée de bien économique. Par conséquent, une solution au problème de l'accessibilité à l'eau serait la création d'un marché. Le problème de la coordination entre les agents est résolu à travers l'évaluation marchande, le prix exprimant l'importance des désirs convergents. Parce que l'on suppose que chacun est capable de payer un prix pour l'eau -même les plus pauvres- on peut estimer la valeur de cette ressource. Le critère d'allocation optimale des ressources le plus souvent utilisé, à savoir le critère de Pareto[2], conduit à une multitude de solutions entre lesquelles l'Etat doit trancher selon un principe normatif de justice sociale. Les rivalités entre les modes d'accessibilité à l'eau sont réglées par une évaluation marchande. Une situation, efficace au sens de Pareto, ne sera considérée comme un optimum social que si la répartition entre les individus est optimale. Le problème d'allocation est donc lié à celui de la répartition ; toute décision fondée sur un usage plus efficient des ressources implique en même temps une décision sur la juste répartition du bien-être. La dimension politique est exclue du problème de l'accessibilité à l'eau. Le débat efficacité/équité est tranché en faveur de l'efficacité économique.

Par conséquent, progressivement, on a glissé d'un discours – essentiellement véhiculé par les Etats - qui recommandait un accès généralisé des pauvres aux services de l'eau à un discours plus orienté vers la nécessité, pour ces populations, de réduire les gaspillages en assurant une gestion efficace, la pratique d'une tarification élevée étant incitative de ce point de vue. Le lien entre efficacité et équité, tel qu'il était défini dans le cadre de la logique marchande, est valorisé : l'équité est certes recherchée, mais ne peut être réalisée qu'une fois l'efficience atteinte. Si des considérations d'équité finissent par s'imposer, c'est parce qu'elles peuvent contribuer à la mise en place d'arrangements pratiques et raisonnablement efficients pour l'accessibilité à l'eau.

[1] Dans un contexte d'explosion urbaine, l'accès à l'eau potable devient un problème. Dans la mesure où ils analysent ce problème en termes de rareté, les économistes proposent la mise en place d'une convention marchande.

[2] Selon la théorie du bien-être, un optimum de Pareto décrit la situation dans laquelle le bien-être d'un agent ne peut plus augmenter sinon en diminuant celui d'un autre agent. Le théorème de l'économie du bien-être dit que tout équilibre de marché de concurrence parfaite est un optimum de Pareto, et inversement, tout optimum de Pareto peut être atteint par un marché de concurrence parfaite. Il serait donc censé définir l'intérêt général. Ce principe traduit la supériorité du marché sur toute autre forme d'organisation.

Deuxième partie

Les modalités dominantes en matière d'accessibilité au Maroc et au Sénégal

Afin d'analyser les pratiques en matière d'accessibilité des « pauvres » aux services, nous proposons de construire une grille de lecture originale qui nous amène à retenir deux entrées : l'une ciblant sur les opérateurs de services, et l'autre sur les modalités d'accès aux services. Ces opérateurs et modalités seront qualifiés de spécifiques ou non spécifiques selon qu'ils s'adressent exclusivement ou non aux plus démunis.

En effet, il nous est apparu que les opérateurs non spécifiques, autrement dit ceux qui ont la charge officielle du service (collectivité locale, régie de services, entreprise privée, etc.) sans qu'ils aient pour seule finalité la satisfaction des besoins des « pauvres », disposent de deux types de modalités pour répondre néanmoins aux besoins de ces populations :

- des modalités non spécifiques en ce sens qu'elles s'adressent à l'ensemble des usagers ;

- des modalités spécifiques ciblées sur les populations « pauvres ».

On entend par opérateurs spécifiques ceux qui orientent leurs actions en direction des seules populations démunies. C'est le cas par exemple de certaines ONG, associations de quartiers, etc. qui interviennent pour pallier les défaillances de l'opérateur normalement garant du service. Pour cette catégorie d'opérateurs, la distinction entre modalités spécifiques et non spécifiques n'a pas lieu d'être dans la mesure où ils visent, par définition, une population particulière.

Nous analyserons, dans une démarche comparative Maroc/Sénégal, trois modalités : les branchements sociaux, les bornes fontaines et la tarification progressive dans la mesure où ce sont celles qui ont émergé lors des études de cas et qui, à l'évidence, se retrouvent de manière prépondérante à la fois au Maroc et au Sénégal. Cette démarche méthodologique présente une limite : la non exhaustivité des modalités examinées est un biais pour évaluer dans quelle mesure les dispositifs ciblant les populations pauvres atteignent l'objectif d'équité, compris comme l'accès de tous aux services. Il sera difficile de répondre à cette question dans la mesure où seules quelques modalités auront été évaluées.

	Opérateur non spécifique	**Opérateur spécifique**
Modalité non spécifique	**Tarification progressive**	**Réseau autonome** **Bornes fontaines**
Modalité spécifique	**Branchements sociaux** **Bornes fontaines**	**Puisards** **Reventes d'eau**

Pour confronter les pratiques aux discours identifiés précédemment, cette analyse s'appuiera sur la grille de lecture proposée dans la première partie. Nous étudierons donc chaque modalité :

- en identifiant précisément la population réellement atteinte, relativement à celle qui était ciblée au départ ;

- en évaluant la nature des inter-relations entre les logiques d'efficacité et d'équité (domination, co-existence, glissement de l'une vers l'autre, etc.).

L'ordre d'analyse de ces trois modalités n'est pas fortuit. Il se justifie par la distinction que nous opérons entre accessibilité et abordabilité. Ainsi, les branchements sociaux et les bornes fontaines sont des modalités élaborées pour permettre l'accès à un service, collectif ou individuel, alors que la modulation tarifaire est une modalité conçue pour rendre le service abordable, une fois l'accès au réseau assuré. Cette question de l'abordabilité peut toutefois être traitée dans le cas des bornes fontaines (BF) dans la mesure où les tarifs unitaires appliqués aux BF sont le plus souvent supérieurs à ceux du service à domicile.

I. Les branchements « sociaux » aux réseaux d'eau et d'assainissement

Cette modalité est destinée à lever l'obstacle que constitue le coût de raccordement aux réseaux. Elle permet d'étendre le service à des ménages qui seraient capables d'assumer la charge financière du service au quotidien (en s'acquittant d'une facture), une fois levé en amont le verrou du « ticket d'entrée » au réseau. Le prix de ces branchements peut être soit subventionné, soit payable en plusieurs mensualités, soit les deux à la fois. Pour financer cette opération, on ne procède pas à une péréquation entre usagers, mais on opère des "transferts budgétaires" entre les différents postes de l'activité en question (branchements, maintenance du réseau, épuration, etc.).

Les branchements sociaux ont été présentés par les Etats, tant marocain que sénégalais, comme un élément important d'une politique sociale visant un objectif d'équité. Ce modèle a été véhiculé par la Banque Mondiale et appliqué par les Etats sous différentes formes, en adéquation avec les principes fondamentaux du modèle.

Au Maroc, les branchements sociaux à l'eau ont été mis en place dès le début des années 80 par les régies autonomes de distribution. Ils ont ensuite été étendus à l'assainissement dans le cadre du second projet d'assainissement et de réutilisation des eaux usées (1996-2000). A Casablanca, ce dispositif a été repris par le concessionnaire sous la même forme en 1997, même si le nom a changé puisque l'on parle désormais de branchements bleus.

A Dakar, la politique des branchements sociaux a été mise en place en 1991, avec des subventions de la commune et de la Sonees[1]. Ce dispositif a été au centre du projet sectoriel sur l'eau (PSE), mis en place entre 1995 et 2000, qui visait à alléger les conditions d'accès à l'eau potable pour les populations défavorisées. Ce projet prévoyait pour cela de réaliser 36000 branchements sociaux sur la période en question, financés par la Sones[2]. Entre 1996 et 2002, les réalisations ont dépassé les préconisations, puisque 71 000

[1] La Société Nationale d'Exploitation des Eaux du Sénégal (SONEES) a été créée en 1971 sous forme de société par actions à capitaux publics de droit privé. Elle a ensuite été érigée en 1983 en Société nationale avec une plus grande autonomie de gestion.

[2] La réforme du secteur de l'hydraulique sénégalais, en 1996, a abouti à la création de trois entités : la Société Nationale des Eaux du Sénégal (SONES), société de patrimoine chargée de la gestion du patrimoine, de la maîtrise d'ouvrages, des travaux neufs et du renouvellement ; la Sénégalaise Des Eaux (SDE), Société privée d'exploitation chargée de l'exploitation (production, distribution, service clientèle), et l'Office National de l'Assainissement (ONAS), Société chargée de l'assainissement.

branchements sociaux ont été mis en place. Le projet eau long terme (PELT), couvrant la période 2000-2006, poursuit cette initiative avec pour objectif la réalisation de 31000 branchements sociaux à Dakar.

A Casablanca comme à Dakar, le recours aux branchements sociaux s'inscrit dans le contexte de la Diepa, et de la volonté des bailleurs de fonds internationaux - au premier rang desquels la Banque mondiale - de trouver des solutions adéquates afin d'assurer l'accès du plus grand nombre à l'eau potable et à l'assainissement. De plus, le développement de branchements individuels à un tarif aménagé était supposé résoudre le problème du financement des bornes fontaines gratuites qui grevaient de façon drastique les budgets des communes. Tant au Maroc qu'au Sénégal, ces mesures ont reçu un écho favorable de la part des autorités locales qui ont ainsi pu se désengager du financement des bornes fontaines. Par conséquent, le succès de cette modalité repose sur la combinaison de deux dispositifs : un dispositif incitatif à travers la subvention des branchements sociaux ou du moins l'aménagement de sa tarification, et un autre de nature plus coercitive, avec l'élimination des bornes fontaines gratuites qui contraint les ménages à adhérer au dispositif individuel et payant de la distribution d'eau. Cette évolution traduit la fin de la gratuité de l'eau.

Sous une même appellation, les branchements sociaux recouvrent des réalités différentes au Maroc et au Sénégal. Au Maroc, le dispositif repose sur des aménagements financiers et commerciaux destinés à s'adapter aux faibles capacités d'épargne des populations visées (étalement du remboursement et exonération de taxes). Au Sénégal, la logique est différente puisque le coût est très largement subventionné par la Société Nationale des Eaux du Sénégal[1]. De plus, le dispositif implique au Maroc des adaptations techniques pour réduire le coût du branchement (matériaux moins onéreux et regroupement des compteurs), alors qu'au Sénégal, le branchement social ne diffère pas d'un branchement ordinaire.

Cependant, pour juger de l'impact des branchements sociaux en matière d'équité, il faut, au-delà de la description formelle du dispositif, s'interroger sur les critères d'éligibilité qui définissent la population cible. On constate que, dans les deux pays, les conditions d'attribution ne portent pas sur la situation socio-économique des ménages, mais sur des caractéristiques résidentielles. Ce choix s'explique aisément : l'autorisation d'un branchement social qui se ferait au cas par cas engendrerait des lourdeurs administratives, et surtout des surcoûts, que l'opérateur ne pourrait assumer.

Par exemple, au Sénégal, des tentatives ont été faites par la Sones pour mieux cibler les bénéficiaires, mais elle a échoué pour cette raison. De plus, l'obligation de présenter des documents justificatifs constitue un facteur discriminant pour les populations défavorisées. Si certaines catégories sociales peuvent fournir des documents officiels attestant de leurs revenus, ce n'est pas le cas des populations pauvres qui ont souvent une activité dans le secteur informel.

Au Maroc, l'apparente clarté de la formulation des conditions d'éligibilité (construction à usage d'habitat, en dur, située en zone à caractère « social », à proximité des infrastructures primaires) contraste avec la difficulté à cerner la population cible autrement que par défaut. En effet, on ne peut qu'identifier la population exclue du dispositif, en l'occurrence les ménages des bidonvilles et des quartiers non réglementaires.

Au Sénégal, le problème est différent. Des critères assez déterministes sont énoncés ; ils sont de nature géographique (division de la ville en trois secteurs dont un – la ville de Dakar – n'est pas éligible), foncière (nécessité d'un titre foncier) et techniques (infrastructures primaires à moins de 20 m)[2]. Cependant, les

[1] La SONES finance ce programme via une ligne de crédits alimentée par des prêts de la Banque Mondiale.

[2] Certaines de ces règles, notamment celles de nature géographique, ont été formulées dans le contexte de la réforme de l'hydraulique au Sénégal

dérogations à ces règles sont assez courantes : en pratique, dans les zones éligibles, le titre foncier n'est pas systématiquement exigé ; et par ailleurs, les demandes provenant d'habitants de la ville de Dakar sont le plus souvent satisfaites, d'autant qu'elles sont rares[1]. Ainsi, la souplesse du dispositif dakarois fait pendant au flou du montage casablancais.

L'examen des critères d'éligibilité et de leur mise en application sur le terrain fournit un éclairage sur le rôle joué par les communes dans ce dispositif. A Casablanca comme à Dakar, on constate que les branchements sociaux offrent à ces dernières l'occasion de jouer un rôle d'intermédiaire important. A Casablanca, elles négocient avec la communauté urbaine l'éligibilité de certains quartiers au dispositif, sans que les règles de ces négociations soient définies ni énoncées. A Dakar, les communes relayent auprès de la SONES les demandes, individuelles ou groupées, émanant de leurs administrés. Parfois, la participation de la commune au dispositif est plus importante. Par exemple, elle a pu prendre à sa charge le financement de l'extension du réseau pour rendre éligibles des quartiers situés au-delà des 20 mètres réglementaires. Au final, cette modalité est pour les communes un moyen d'avoir une certaine emprise sur les services de l'eau et de l'assainissement.

Enfin, il faut souligner que les branchements sociaux sont des opérations économiquement rentables. En effet, ils permettent à l'opérateur du service un élargissement de sa clientèle, lui garantissant ainsi de rentabiliser ses investissements par une utilisation optimale des infrastructures existantes. C'est ce qui ressort du choix du critère technico-financier, commun aux deux contextes, stipulant que les infrastructures primaires doivent être à proximité afin de minimiser les coûts d'extension du réseau. De ce fait, la finalité sociale des branchements sociaux reste fortement tributaire de la viabilité économique de l'opération.

II. II. Les bornes fontaines

Les bornes fontaines sont souvent présentées comme un moyen pour les exclus du service moderne d'avoir un accès à l'eau potable. Il s'agit donc d'une modalité conçue pour rendre le service accessible au plus grand nombre, même si la question de la tarification, et donc de l'abordabilité du service, est très rapidement posée.

Pendant longtemps, les habitants les quartiers populaires, exclus de l'accès au réseau, ont bénéficié gratuitement des bornes fontaines publiques, éléments d'une politique sociale à la charge des municipalités. Ce dispositif a connu un grand succès, notamment dans les villes d'Afrique Sub-saharienne, et à Dakar en particulier où l'on évalue actuellement à environ un millier le nombre de bornes fontaines. Le contexte marocain diffère quelque peu. En effet, dans le grand Casablanca, les bornes fontaines sont conçues comme des solutions palliatives destinées à assurer une alimentation minimale en eau potable dans les bidonvilles, les quartiers non réglementaires et les douars des zones semi-rurales entourant les villes de Casablanca et de Mohammédia.

A l'heure actuelle, dans les deux contextes, la tendance est à la suppression de la gratuité de l'eau des bornes fontaines. A Dakar, ce processus est largement abouti dans la mesure où, depuis le milieu des années 1990, les bornes fontaines gratuites sont désormais très rares, la plupart étant déléguées. La situation à Casablanca en est à un stade intermédiaire. La contractualisation des bornes fontaines amorcée par la Lydec concerne essentiellement les communes périphériques, et s'inscrit dans un mouvement plus général de délégation

en 1996, qui coïncide avec la délégation du service de l'eau à un privé, la SDE.

[1] Les populations « pauvres » habitant Dakar formulent davantage des demandes de bornes fontaines, relayées par les municipalités, que de branchements sociaux.

impulsé par l'ONEP[1] à l'échelle nationale depuis plusieurs années. Si les bidonvilles échappent encore à cette tendance, le concessionnaire vise la généralisation de ce traitement en s'inspirant à la fois de ces premières expérimentations et de l'expérience acquise à travers les projets d'électrification des bidonvilles.

Toutefois, les modalités concrètes de la délégation dans les deux contextes sont très différentes.

A Dakar, elles sont multiples : la SDE délègue la gestion des bornes fontaines, soit à un particulier, soit le plus souvent à un collectif d'habitants qui emploie un fontainier. Lorsque l'implantation d'une borne fontaine s'inscrit dans le cadre d'un projet de développement porté par une ONG, par exemple ENDA avec le programme Eau populaire lancé en 1994, le dispositif gestionnaire est modifié : l'ONG suscite la constitution d'un groupement communautaire - un comité local - qui assure la gestion au quotidien et choisit le fontainier (sur des critères sociaux et de confiance) ; mais sur le plan contractuel, c'est l'ONG qui se trouve au centre du dispositif en souscrivant, en son nom propre, l'abonnement auprès de la SDE, et en étant l'employeur officiel du fontainier[2]. Précisons que le contrat commercial entre la SDE et la personne morale ou physique gérant la borne fontaine est davantage voué à préserver les intérêts de la SDE, en assurer le recouvrement des factures, qu'à garantir la qualité du service aux usagers finaux. Ceci étant, les diverses modalités de délégation des bornes fontaines ont un impact économique qui se traduit par la création de plusieurs centaines d'emplois directs de fontainiers. De plus, elles permettent de financer des projets de développement de quartiers, puisqu'en général, 10% des recettes des ventes d'eau à la borne fontaine servent à alimentent une caisse commune pour soutenir ce type d'actions et entretenir la borne fontaine. Par ailleurs, 30% des recettes servent à rémunérer le fontainier, le reste (60 % des recettes) étant destiné au paiement de la facture de la SDE[3].

A Casablanca, le processus de délégation des bornes fontaines en est à ses débuts. Cependant, en dépit de son caractère récent, la procédure mise en place apparaît bien codifiée même si pour l'instant elle a été peu appliquée. Ainsi, la Lydec établit avec les communes qui le souhaitent une convention qui a pour objet de définir les conditions de réalisation et de gestion des bornes fontaines sur leur territoire. Cette convention engage la commune à déléguer l'exploitation de la borne fontaine à un gérant dont la mission consiste à assurer le gardiennage, la propreté, le recouvrement de la facturation de l'eau auprès des consommateurs et le règlement des quittances à la Lydec. Une fois le gérant désigné par la commune, un contrat est établi entre ce dernier et la Lydec, précisant les obligations du fontainier en termes d'horaires d'ouverture, de gardiennage et d'entretien, et de tarification aux consommateurs, les tarifs devant par ailleurs être clairement affichés à la borne fontaine.

Ainsi, le modèle unique de gestion des bornes fontaines à Casablanca, dont le champ d'application est pour l'instant restreint mais qui a vocation à se généraliser[4], contraste avec la diversité des configurations gestionnaires qui coexistent à Dakar. En outre, aux règles contractuelles écrites, en vigueur dans le modèle casablancais, font écho des normes sociales qui régulent les relations entre les parties prenantes dans le cas dakarois. A la rigidité des contrats d'un côté s'oppose donc la souplesse des régulations sociales de l'autre.

Les modalités de la tarification de l'eau des bornes fontaines renvoient elles aussi

[1] Rappelons que l'ONEP est l'entreprise publique chargée de la production d'eau sur tout le territoire et de la distribution d'eau dans les petits centres.

[2] On notera donc que la police d'abonnement ainsi souscrite est tout à fait semblable à n'importe quel abonnement de particulier.

[3] Données produites par Enda dans le cadre du Programme Eau Populaire.

[4] Lors de notre mission à Casablanca, en juin 2003, une seule convention de ce type était en vigueur, établie entre la Lydec et la commune de Ben Yakhlef.

à des logiques différentes de part et d'autre.

A Casablanca, il existe des règles de tarification précises, stipulées dans le contrat liant le gérant de la borne fontaine et la Lydec. En 2003, la Lydec facture l'eau au gérant au tarif de 7,29 DH hors taxe[1] (7%). Le gérant est ensuite tenu de vendre l'eau au consommateur final à 10 DH/m^3.

A Dakar, la police d'abonnement des bornes fontaines est identique à celle des particuliers. En revanche, leurs modes de tarification diffèrent : un tarif unique est appliqué à la borne fontaine, alors que les particuliers bénéficient d'une tarification progressive par tranches de consommation ; par ailleurs, la facturation est mensuelle pour la borne fontaine et bimensuelle pour les particuliers. L'eau est vendue aux fontainiers à 322 FCFA le m3. Ce tarif tient compte de l'augmentation intervenue en 2002, lorsque la surtaxe d'assainissement a été appliquée pour la première fois aux bornes fontaines. Par ailleurs, le prix d'achat de l'eau aux bornes fontaines varie entre 1000 FCFA et 1250 le m3 (la bassine de 20-30 litres coûte 20 FCFA à 25 FCFA). Il est donc 5 fois plus élevé que celui de la tranche sociale (191 FCFA) et presque le double de la tranche pleine (629,88 FCFA). On peut enfin comparer ce tarif, pratiqué par les fontainiers, au tarif officiel préconisé par la SONES pour la vente d'eau à partir des bornes fontaines, à savoir 375 FCFA/m3 (ou 15 FCFA la bassine de 40 litres).

Il est intéressant de comparer le rôle des communes dans le dispositif des bornes fontaines à Casablanca et à Dakar.

A Casablanca, le rôle des communes dans ce dispositif demeure central dans la mesure où elles continuent, dans la plupart des cas, à prendre à leur charge la consommation à partir des bornes fontaines. Cependant, confrontées à des arbitrages budgétaires de plus en plus difficiles, elles amorcent aujourd'hui, par le recours à la délégation des bornes fontaines, un processus de désengagement étroitement encadré par l'opérateur privé.

Au Sénégal, un décalage existe à la fois entre différents types de discours, et entre les discours et les pratiques. Au niveau des discours, les décrets du 27 octobre 1996 portant application des textes de loi de la décentralisation ne donnent pas de compétences aux collectivités locales dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Or, cette absence d'implication des municipalités dans la définition des politiques de l'eau est en décalage avec le rôle qui leur est attribué dans le contrat d'affermage. En effet, ce dernier confère une place décisive aux communes dans le choix des sites d'implantation des canalisations et des bornes fontaines, d'un commun accord avec la SONES et la SDE, dans le choix des fontainiers, dans le financement, la réalisation et l'entretien de ce type d'équipement, et enfin dans l'identification de la demande en bornes fontaines, ce qui permet à la commune de jouer un rôle d'intermédiaire entre la SONES et la population.

Cependant, dans les faits, les municipalités sénégalaises mènent rarement, de leur propre initiative, des projets d'adduction d'eau potable, étant donnés les montants financiers importants que ces projets nécessitent. Elles sont davantage des partenaires d'ONG - notamment d'ENDA - qui interviennent effectivement dans le choix de l'emplacement des canalisations et des bornes fontaines, dans la création des comités de gestion et dans la nomination des fontainiers, conjointement avec les usagers. L'objectif affiché de ces acteurs est donc de rendre le service public accessible à tous, indépendamment des questions foncières ou légales, indépendamment des niveaux de revenus et de la solvabilité des habitants.

[1] Ce tarif est sensiblement identique au tarif de vente de l'eau aux industriels (7,55 DH le mètre cube).

III. La tarification progressive : de l'accessibilité à l'abordabilité

Le Maroc comme le Sénégal ont adopté un système de tarification croissante par tranches de consommation. Ce mode de tarification est supposé assurer des "transferts sociaux", autrement dit une péréquation entre les usagers, les plus aisés payant pour les plus pauvres. Ce système repose donc sur le postulat qu'il existe une corrélation entre le niveau de vie d'un ménage et son niveau de consommation d'eau. Pour bénéficier de ce mécanisme de subventions croisées, il faut bien sûr disposer d'un branchement domiciliaire, ce qui suppose réglé en amont le problème de l'accès au réseau. C'est pour cette raison que cette modalité nous paraît s'inscrire davantage dans une logique d'abordabilité - au sens où l'accent est mis sur la tarification du service au quotidien - que dans une logique d'accessibilité.

A l'origine de la mise en place de la modulation tarifaire, le découpage en tranches et les seuils de consommation correspondante étaient strictement identiques au Maroc et au Sénégal : trois tranches de consommation étaient distinguées, dont une, dite « sociale », correspondait à une consommation de 10 m^3 par ménage et par mois. Au Maroc, cette structure a connu des ajustements récents avec d'une part, l'abaissement du seuil de la tranche sociale de 10 à 8 m^3 par mois et, d'autre part, l'introduction d'une quatrième tranche de consommation destinée à lutter contre les gaspillages. Notons que l'entité « ménage » renvoie à des réalités différentes dans les deux contextes : à Dakar, un ménage regroupe 9 personnes, alors qu'à Casablanca, il n'excède pas 6 personnes.

Que ce soit à Casablanca ou à Dakar, le service de l'assainissement est rémunéré grâce à une redevance additionnelle perçue en sus de la facture d'eau. Dans un cas comme dans l'autre, le paiement d'une facture d'eau entraîne systématiquement le paiement de la redevance d'assainissement, même si l'on n'est pas branché au réseau d'assainissement. De ce fait, certains ménages se trouvent contraints de payer pour un service dont ils ne bénéficient pas en réalité. Il en est de même pour les bornes fontaines qui sont soumises à cette taxe, alors qu'elles sont rarement connectées à un réseau d'égout. Enfin, les ménages de la tranche sociale, à Casablanca comme à Dakar, bénéficient d'une importante modulation de cette redevance[1].

Dans les deux contextes, on constate de nombreuses limites à la modulation tarifaire telle qu'elle est appliquée.

Tout d'abord, le principe sur lequel est fondée la logique de ce système a fait l'objet de nombreuses critiques. Il repose sur le postulat qu'il existe une corrélation entre le niveau de consommation d'eau du ménage et son revenu. Or, on constate que cette équation n'est pas toujours vérifiée dans la mesure où les services d'eau et d'assainissement comptabilisent la consommation d'un abonné qui ne correspond pas toujours à un seul ménage. Dans les villes marocaines et sénégalaises, la structure familiale ou le partage d'un même robinet par plusieurs familles peuvent entraîner une consommation d'eau qui dépasse largement le volume de la tranche sociale et qui, de ce fait, sera facturée à un tarif bien supérieur à celui de cette tranche.

De plus, tous les ménages, quelques que soient leurs revenus, bénéficient de la modulation sociale, au moins de manière partielle, puisqu'une partie de leur consommation (celle inférieure au seuil de la première tranche) est facturée au tarif de la tranche sociale, donc subventionnée.

Ces deux éléments combinés conduisent alors à ce phénomène quelque peu paradoxal : les pauvres peuvent être amenés à subventionner les ménages plus riches.

[1] A Casablanca, les ménages de la tranche sociale bénéficiaient au départ d'une exonération totale de la redevance d'assainissement. Actuellement, l'exonération ne porte plus que sur la TVA appliquée à cette redevance.

Par ailleurs, l'évolution, actuellement observée, des structures de consommation vers un nombre de plus en plus important des petits consommateurs met en péril l'ensemble du système tarifaire. A Casablanca, la part des abonnés de la première tranche est passée de 33 % en 1994 à 50 % actuellement. Au Maroc comme au Sénégal, on aboutit ainsi à un effet pervers : les efforts fournis par les opérateurs pour améliorer l'accessibilité (par exemple à travers les branchements sociaux) accentuent ce déséquilibre et remettent en cause la viabilité de la modulation tarifaire.

Ce phénomène se combine avec un autre : l'augmentation du prix des services, rendue nécessaire pour rééquilibrer le système tarifaire, entraîne d'une part, une diminution des consommations unitaires des petits et moyens consommateurs (forte élasticité de la demande au tarif), et d'autre part, une fuite des gros consommateurs vers des sources alternatives d'approvisionnement (par exemple des forages privés), ce qui accentue finalement le déséquilibre entre gros et petits consommateurs. Ce déséquilibre entraîne un manque à gagner pour les opérateurs qui, souscrivant à une logique de rentabilité, tentent de trouver des solutions pour corriger ces effets pervers du système. Confrontée massivement à ce phénomène, la Lydec plaide pour la taxation des hôtels et des bains publics qui ont de plus en plus recours aux puits et forages.

Enfin, les stratégies de recouvrement élaborées dans le cadre des délégations de services ont connu une certaine efficacité. Que ce soit à Casablanca ou à Dakar, les taux de recouvrement des factures sont très élevés. Ceci concerne aussi bien la clientèle privée que les administrations. Les moyens mis en place en direction de ces dernières illustrent ce souci d'efficacité. L'opérateur a recours à deux types d'actions : d'une part, inciter les administrations à réduire leurs consommations et d'autre part, privilégier une démarche de concertation en cas de retards de paiement. Ce souci de s'inscrire dans une démarche de concertation et d'atténuation du risque afin d'éviter une gestion de contentieux coûteuse ne concerne pas les particuliers qui subissent des coupures du service en cas de non recouvrement.

En conclusion, au vu des limites des systèmes de péréquation tarifaires mis en place à Dakar et à Casablanca, on peut s'interroger sur la réalisation effective des objectifs visés par cette modalité. En effet, justifiée à la fois par un souci d'incitation à l'économie d'eau et par la volonté d'améliorer l'accès des « pauvres » aux services, la modulation sociale se trouve en réalité très contrainte par les logiques d'efficacité économique qui sous-tendent au final les modalités de son application et réduisent ainsi sa portée.

Conclusion

Cette analyse transversale, en distinguant les discours des pratiques, nous a permis d'identifier de façon précise certains décalages qui existent entre ces deux niveaux. Nous avons précisé les fondements du modèle véhiculé pour traiter la question de l'accessibilité aux services urbains pour des populations qualifiées de « pauvres », modèle qui sert de cadre de référence pour de nombreux pays en développement, dont le Maroc et le Sénégal, et qui conduit les acteurs à privilégier des modalités qui semblent identiques au premier abord. Or, il est apparu que si ces modalités que nous avons étudiées (branchements sociaux, bornes fontaines, tarification progressive) portent le même nom au Maroc et au Sénégal, tant les contextes dans lesquels elles ont été implantées que leur mode de fonctionnement, les critères d'éligibilité, et leur finalité diffèrent. Des adaptations locales à ce modèle unique existent, et nous les avons analysées, notamment au regard des logiques d'équité et d'efficacité.

Nous avons par ailleurs montré l'originalité de la période actuelle dans la façon de traiter cette question. En effet, la multiplicité des modalités que nous avons présentées correspond à une segmentation de l'offre comme moyen d'atteindre le plus grand nombre. Alors qu'auparavant, on se fixait pour objectif un accès égalitaire au réseau, la réalité des terrains a amené les divers acteurs (que ce soit les bailleurs de fonds ou les autorités locales) à reconsidérer ce type de politique. Désormais, pour atteindre le plus grand nombre d'individus, il convient de distinguer différents segments de la population, chacun bénéficiant d'un type particulier de service (accès au réseau, aux branchements sociaux, aux bornes fontaines, etc.). La multiplicité des modalités proposées renvoie à cette nouvelle logique, même si la question de l'identification des populations correspondant à chacun des segments n'est pas clairement résolue. L'équité renvoie donc ici à l'accessibilité du plus grand nombre, et non de tous, aux services.

Enfin, même si notre démarche méthodologique nous a conduit à ne privilégier que quelques modalités, ce qui ne nous permet pas de répondre de façon définitive à la question d'un accès au service pour tous, il est apparu dans le cas des principales modalités étudiées que les logiques d'efficacité étaient de plus en plus présentes et conditionnaient de façon prégnante les stratégies de la plupart des acteurs.

Programme de Recherche Urbaine pour le Développement.

Les services urbains liés à l'environnement
entre mondialisation et participation.
Regards croisés Maroc - Sénégal

Synthèse transversale

La question des services au coeur du processus de démocratisation ? Regards croisés Maroc-Sénégal

Jean-Louis COLL
Jean-Jacques GUIBBERT
CIRUS/CIEU, UTM

Janvier 2004

Sommaire

Introduction **26**

1. Mondialisation, décentralisation et participation 26
2. Polysémie et connexité des concepts 26

a) La polysémie des concepts 27
b) Des concepts inter reliés et qui font système 28

3. Gouvernance et/ou Régulation ? 29

Première partie -La décentralisation ambiguë **31**

I. L'évolution des services publics : le déclin du modèle centralisé *31*

II. Les services urbains au cœur de la recomposition du pouvoir national : l'Etat face au couple de forces Mondialisation-Décentralisation : *36*

1. Sous la pression de la mondialisation, un Etat confronté à un jeu d'acteurs de plus en plus complexe**.** 36

a) Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement 37
b) Dans la gestion de ordures ménagères 37

2. Des politiques sectorielles 38
3. Une décentralisation sans les moyens de ses ambitions 39

Deuxième partie – Participation et démocratisation **43**

I. La participation dans tous ses états *43*

1. Au Maroc 43

a) Le modèle marocain de participation et les modalités de contrôle des ONG par les pouvoirs publics et l'État. 43
b) Le cas de l'habitat et des services urbains 47
c) Les associations et les services urbains liés à l'environnement 49
d) L'évolution du discours participatif au Maroc, un discours consensuel sur la participation 51

2. Au Sénégal 55

a) La participation au Sénégal vue par les institutions : du premier Plan de développement, au NEPAD. 55
b) Participation et société civile dans le domaine de l'habitat et des services 60
c) Les acteurs de la participation locale au Sénégal 63

II. Démocratie locale et services collectifs *68*

1. Démocratie politique, démocratie sociale 68
    a) Au Maroc et au Sénégal, de profondes inégalités dans l'accès aux services 68
    b) Des inégalités qui perturbent le processus démocratique ? 69
2. La question des services urbains est liée à celle de la démocratisation : 70

a) Construits à l'initiative des habitants, les services urbains sont au cœur de la reconnaissance et de l'inclusion urbaine, de certains types de quartier qui se situent aux marges de la légalité urbaine. 70
b) Négociés ou revendiqués par les habitants les services urbains sont au cœur du jeu politique local. 71
c) Proposés par l'administration communale, ils sont un argument du maintien ou de la reconquête du pouvoir politique local 72
d) Les services urbains sont aussi au cœur des processus de participation, dont l'impact en matière de démocratisation est souvent ambigu. 73

e) Un débat sur les politiques des services publics au niveau national et international : l' ADEETELS. 74

3. Complexification et diversification des systèmes 74
   a) Quels sont les acteurs charnières des processus de participation-démocratisation liés aux services ? 74
   b) Articulation diversifiée des systèmes d'acteurs 77
   c) Modification du rapport entre acteurs. 85
   d) Les indicateurs des nouveaux processus de démocratisation 87

III. Eléments de conclusion *91*
1. Diversité citadine et inclusion sociale 91
2. Des dynamiques associatives à la croisée des chemins 92
   a) Le scénario de la subordination et de la reproduction du modèle dominant. 92
   b) Le scénario du changement social et politique ou la logique politique comme contrepoids au marché 93
3. La question des services face à celle du pouvoir urbain 94

Bibliographie 96

Introduction

1. Mondialisation, décentralisation et participation

L'enjeu de la démocratisation de la vie publique locale, constitue le deuxième axe transversal d'interprétation des différentes études de cas réalisées. La notion de gouvernance locale s'efforce de traduire la diversification des acteurs intervenant dans la production et la gestion des services urbains, ainsi que la complexification des relations qui s'établissent à cet effet entre globalement la puissance publique, le marché et les représentants de la Société Civile. Dans un tel contexte, il convenait de s'interroger sur les caractéristiques des systèmes d'acteurs en œuvre dans les services étudiés et sur leurs modalités de régulation, en relation notamment avec les processus de décentralisation et de démocratisation en cours dans les deux pays.

C'est ainsi que nous avons analysé les modalités de régulation qui se mettent en place : entre les différentes échelles territoriales (International, national, villes, local), ainsi qu'entre les différents acteurs (Etat, marché et société).

Trois modalités émergentes, qui se situent à l'articulation des échelles et des acteurs, nous semblent caractériser les évolutions actuelles :

1. La question des ***privatisations*** et des politiques d'investissement des multinationales de service, qui semble marquer le niveau d'articulation International-National, et qui se situe dans une transition du modèle de l'aide au développement (APD) vers celui de l'investissement directs étrangers (IDE), résumé dans la formule clintonienne de 'Business not aid' ;

2. La question de la ***décentralisation***, qui conditionne les modalités d'articulation entre le niveau National et les villes. Les politiques de décentralisation apparaissent aujourd'hui, moins comme un processus de démocratisation par la proximité, que comme une injonction des pouvoirs publics en direction des municipalités, dans le cadre d'une transition d'un Etat providence redistributeur vers un Etat de plus en plus 'désengagé' de la gestion du local et du social ;

3. La question de la ***participation***, qui règle les modalités de l'articulation entre les institutions locales et l'habitant, et qui varie, selon les contextes et les rapports sociaux, entre une 'participation instrumentalisée' qui organiserait la prise en charge subordonné du social par la société, et une 'participation citoyenne' qui relèverait de la reconstruction sociale et politique.

2. Polysémie et connexité des concepts

On établi souvent une corrélation entre décentralisation et démocratisation. Cette correspondance, souvent affichée, ne se vérifie pas toujours dans les faits. En effet, certaines modalités de la décentralisation cachent parfois des stratégies contraires à la démocratisation.

C'est ainsi que le découpage de Casablanca en 20 communes, coordonnées par une communauté urbaine, au début des années 80, au nom de l'amélioration de la relation habitant - institutions, correspondait en fait à une volonté de contrôle politique centralisé sur la base du morcellement du territoire.

A Dakar, le découpage de l'agglomération dakaroise en trois puis quatre communes de plein exercice et la création de la Communauté urbaine de Dakar en 1983, puis la création de 43 communes d'arrondissement par les lois sur la décentralisation de 1996, pourrait bien se faire au détriment des initiatives des populations, qui avaient pour territoire

habituel le quartier, et cacher in fine une 'recentralisation' au profit des institutions.

La décentralisation répond-t-elle a une volonté de proximité ayant comme objectif de mieux satisfaire les besoins des populations et de leur assurer une meilleure participation à la prise de décision ? N'est-elle pas en fait, en déchargeant les institutions centrales de leur rôle antérieur de redistribution et de gestion du social, une modalité d'application du modèle global de 'modernisation' impulsé par les institutions internationales, avec la collaboration des élites locales, des nouvelles classes moyennes (nouveaux entrepreneurs politiques et nouveaux technocrates), et la collaboration objective d'une partie des acteurs de la société civile (ONG entre autres) ?

a) La polysémie des concepts

Les mêmes concepts et notions qui structurent les différents discours et sont des références obligées des politiques publiques et des projets de développement, ne recouvrent pas, selon les différents acteurs, les mêmes significations. C'est ainsi que, pour ne prendre que quelques exemples :

Décentralisation comme désengagement de l'Etat ou décentralisation comme auto organisation des sociétés ?

Au Sénégal, l'exposé des motifs de la loi portant Code des Collectivités locales de 1996 définit ainsi la décentralisation dans son exposé des motifs *« le principe général qui inspire cette réforme …se résume en deux mots, liberté et proximité. Des autorités décentralisées et proches des citoyens, libres de leurs décisions, des représentants de l'Etat sur le terrain dotés de pouvoirs déconcentrés, un contrôle de légalité adapté et rapproché »* Pour les promoteurs des politiques publiques de décentralisation, il s'agit avant tout d'un désengagement et d'un processus de modernisation de l'Etat.

Pour d'autres, *« la décentralisation n'est pas une simple affaire technique ou administrative, elle implique un véritable débat de société...Décentraliser signifie se libérer de ces centralités qui ne sont que le visage dominateur qui loge au cœur de toutes les institutions. Décentraliser veut dire libérer le potentiel de créativité et de coopération inventive : chacun, chacune redevient un centre créateur de sens et d'utilités pour soi et pour les autres »*[1] Pour ces derniers, il s'agit avant tout d'un processus d'engagement et de modernisation de la société.

Gouvernance : Gouvernance technique ou gouvernance démocratique ?

Pour les économistes américains institutionnalistes « gouvernance signifie coordination pour accroître l'efficacité de la firme ». Droit, économie et sociologie des organisations se combinent pour proposer des modalités de transactions en vue d'améliorer l'efficacité d'une firme et par extension, d'une instance territoriale.

« Pour la science politique, la gouvernance est définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions (au-delà et en deçà du gouvernement) pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des univers fragmentés et incertains. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, à la capacité de fournir des services et a assurer sa légitimité »[2]

La Participation, une notion qui a évolué dans le temps et selon les espaces

La participation peut être conçue comme un processus de mobilisation et de conscientisation de la population par le

[1] ENDA Graf Sahel, 1999, *Pauvreté décentralisation et changement social. Éléments pour une reconstruction d'une société politique*, Dakar, ENDA Graf Sahel.

[2] COMMAILLE J. , JOBERT B., 1999, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.

haut impulsé par les Etats et leurs administrations, ou que celle ci peut être envisagée comme un processus d'auto organisation par le bas qui à pour but la valorisation du potentiel des 'populations' et part du cœur même des sociétés.

« Le logement est notre affaire »[1], voilà le slogan que lançait John TURNER à la veille de la première Habitat organisée à Vancouver en 1976. Le problème de cette période était celui de la reconnaissance des pratiques des habitants qui, par auto-construction, ou par le biais de l'économie 'informelle' produisait un pourcentage significatif, parfois majoritaire, des villes. La revendication de la participation exprime à cette époque une demande de certains habitants menacés par les politiques de déguerpissement ou d'éradication, à être reconnus comme producteurs d'espaces, de biens, de valeurs et de sens, et créateurs de villes.

20 ans plus tard à Istanbul le discours de la participation des habitants est au cœur de tous les discours, sinon de toutes les pratiques. Mythifiée par les uns, instrumentalisée par les autre, mais bien reconnue. Aujourd'hui, la participation est devenu une référence obligée des politiques et pratiques de développement local. Cependant, cette notion n'est pas la même selon qu'elle est utilisé :

- par l'actuel monarque Marocain pour tancer les pratiques trop élitistes ou technocratiques des institutions en charge de la réhabilitation de l'habitat insalubre et qui déclare *" nous n'avons d'autre choix que la mobilisation générale pour relever ce défi "et* appelle à *" une solidarité sociale effective et agissante, fondée sur un partenariat entre les autorités publiques, les collectivités locales, le secteur privé et le tissu associatif. "*[2]
- par la cellule 'quartier défavorisés' de la compagnie privée de distribution d'eau de Casablanca, qui voit dans la participation des habitants un moyen d'abaisser ses coûts d'exploitation ;
- par le responsable d'une équipe de projet de développement local participatif de Dakar, essayant de comprendre le type de relation que les populations établissent avec l'équipe du projet[3] ;
- ou par les habitants et leurs associations qui, dans la rue, de Rio à Istanbul veulent participer au débat public, et revendiquent le droit à une ville, économiquement productive, socialement équitable, écologiquement viable et politiquement démocratique.

b) Des concepts inter reliés et qui font système

Participation et Gouvernance

Le concept de gouvernance permet de mieux prendre en compte la complexification du jeu des acteurs de la gestion urbaine. Il permet de dépasser les approches strictement institutionnelles de l'administration des territoires et d'intégrer les dispositifs et pratiques complexes de négociation qui s'organisent entre les acteurs autour des différents enjeux urbains, dans notre cas l'accès aux services publics.

La notion de participation des habitants qualifie l'ensemble des dispositifs de négociation des habitants (le plus souvent les plus pauvres) dans cette coopération/

[1] John TURNER, Le logement est notre affaire, Seuil.
[2] Discours royal au Parlement du 11 octobre 2002

[3] Emmanuel Seyni NDIONE, Dakar, une société en grappe, Khartala, 1993, décrivait ainsi les ressorts cachés de la participation des habitants du quartier Grand-Yoff aux activités promues par le projet qu'il dirigeait. La participation des populations est une stratégie des acteurs populaires pour atteindre leurs objectifs dans un jeux d'acteurs et d'intérêts complexes au niveau du quartier. " L'expérience de CHODAK, disait-il, montre que la participation est d'abord liée à des effets de réseaux ", et de citer l'exemple de la participation des femmes aux programmes de santé du projet qui traduisait moins une adhésion aux préoccupation de santé des 'animateurs' du projet, qu'une stratégie de création de lien social. La participation des femmes est d'abord un acte de loyauté vis à vis du lignage, qui, en tant que tel, permet d'assurer une meilleure cohésion du groupe et de consolider sa position dans l'espace social du quartier ".

compétition entre les différents acteurs urbains. Elle est donc un élément à part entière de la gouvernance. Cette dernière peut être, selon les cas : démocratique, technocratique, participative, etc.

Participation, décentralisation et subsidiarité

Par le biais de la subsidiarité et de la proximité, la décentralisation est liée à la participation. Le principe de subsidiarité est au cœur de tout processus de décentralisation. On peut le définir ainsi : *« les responsabilités, les tâches et le contrôle des ressources sont décentralisées vers l'échelon le plus bas ou leur implantation sera le plus efficace »*[1].

Le premier échelon de l'échelle de la subsidiarité se situe 'à la base'. C'est à cet échelon que l'on pense en premier quand on parle de participation. Les habitants participent à cette échelle soit directement, soit par l'intermédiaire de médiateurs (associations, ONG, et autres organisations de la société civile). Participation et subsidiarité (régler les problèmes au plus près possible des gens), sont donc intimement liés.

Participation et Démocratisation

Si la participation des habitants se traduit par un bénéfice économique pour l'Etat, les institutions ou les entreprises de services, quel prix payer ou quelles compensations accorder aux habitants pour leur participation ?

- Un prix économique : comme le réinvestissement des 'économies' réalisées dans des programmes de développement sociaux ou des redistributions 'en nature' (distribution de produits alimentaires, tickets de transports publics gratuits, comme c'est le cas des programmes travail contre nourriture) ;

- Un prix juridique : la participation des habitants, à la réalisation d'opérations d'assainissement, ayant comme contrepartie la reconnaissance juridique de leurs quartiers jusque là irréguliers (Maroc).

- Un prix politique : par la création de dispositifs officialisant la participation des habitants aux décisions relatives à la gestion et à l'aménagement de leurs territoire et à la gestion de leurs services (Sénégal).

Cette dernière modalité peut déboucher, à certaines conditions, sur la démocratisation de la vie locale et sur la construction des citoyennetés.

Les différentes notions utilisées inter agissent entre elles et font système. On ne peut donc pas les analyser isolément si on veut en découvrir le substrat paradigmatique.

3. Gouvernance et/ou Régulation ?

A la notion de gouvernance, qui est trop connotée par l'interprétation qui en a été faite par la Banque Mondiale - laquelle s'imposera progressivement comme référence unique dans les discours et dans les pratiques - certains préféreront la notion de régulation, moins connotée et permettant d'introduire plus de diversité.

On peut distinguer deux grandes modalités de régulation :

- D'une part, les régulations de contrôle. C'est ainsi que tout groupe est destinataire de consignes, de règles ou d'injonctions qui lui sont imposées de l'extérieur, afin d'organiser son activité et de régler les modalités de coopération entre les acteurs.

- Mais tout groupe peut aussi fixer et s'appliquer des règles qui lui sont propres, ce que l'on peut qualifier de régulation autonome ou d'autorégulation.

[1] MITLIN D., SATTERTHWAITE D., *Les villes et le développement durable*, Global Forum 94, Manchester, 24-28 juin 1994, p. 71.

Régulation de contrôle et régulation autonome se superposent, se combinent et interagissent, pour définir les modalités d'une régulation conjointe, qui résulte d'un compromis provisoire, lequel se traduit par un ensemble de règles formelles et informelles. Ce compromis traduit le rapport de force à un moment donné entre les parties et les acteurs et peut varier dans le temps et dans l'espace.

Nous pouvons établir une articulation entre la notion de régulation et celle de gouvernance.[1]

Pour la sociologie économique, des concepts issus de l'économie, de l'histoire (Karl POLANYI) et de la sociologie des organisations (Max WEBER) se combinent pour rendre compte de la multiplication de différentes formes de régulation de l'économie et du développement.

Différentes modalités de contrôle et de régulation se mettent en place, mettant en œuvre de manière variée dans le temps et selon les contextes une « division particulière du travail entre le marché, les structures sociales et les structures politiques ». L'ensemble ou la combinaison de ces différentes régulations s'organisent et s'articulent selon des régimes de gouvernance (marché, réseaux, hiérarchies, communautés, etc)

[1] Dictionnaire de sociologie, 2001,p. 108

Première partie

La décentralisation ambiguë ou le pouvoir municipal introuvable

A travers l'analyse de deux services urbains destinés à la satisfaction de deux besoins fondamentaux des populations (l'eau-assainissement et la gestion des déchets) nous nous sommes interrogés pour savoir de quelles formes de réorganisation de pouvoirs, de quels pouvoirs émergeants, les villes étudiées sont aujourd'hui le siège.

I. L'évolution des services publics : le déclin du modèle centralisé

La clarification et la contextualisation de la notion de service nous sont apparues être un préalable dans la mesure où cette notion est un construit social. L'implicite qui accompagne la notion de service, et les ambiguïtés qui entourent cet implicite, rendent cette clarification d'autant plus nécessaire qu'il est généralement accompagné d'une série de qualificatifs qui, s'ils ne sont pas précisés et distingués, peuvent occulter la réalité.

En regard des terrains étudiés, la difficulté principale tient probablement à ce que la culture politique française fait du service public un bien national qui aurait vocation à l'universalité : le secteur public, et en premier lieu l'Etat avec l'appui d'entreprises publiques et/ou de collectivités territoriales serait le pionnier et le garant d'un type de services dont la nature résulterait du simple fait qu'ils sont mis en œuvre par la puissance publique. Le modèle institutionnel français, qui a souvent fortement inspiré l'organisation des nouveaux Etats indépendants, positionne ces derniers, aussi bien sur le plan intérieur que sur le plan extérieur, comme les garants de l'intérêt public : au travers de ce « modèle », le bien public est un construit social dont l'Etat est le garant.

Au lendemain des Indépendances, la gestion des services urbains est caractérisée par le modèle de l'entreprise publique, inscrit dans la doctrine de l'Etat-Providence et du régime sénégalais d'un socialisme africain. Ce modèle se concrétise dès l'origine par une vague de nationalisations aboutissant notamment à la création des principales entreprises de services urbains (dont la SONEES) entre 1971 et 1976 ; la création d'entreprises nationales a pour corollaire la faiblesse ou l'absence des autres partenaires potentiels que sont les municipalités, le secteur privé national ou étranger.

Au départ, les choix institutionnels et organisationnels qui sont faits marquent profondément les modes de gestion des services publics en déterminant les relations entre l'Etat, les collectivités locales et les entreprises : l'Etat y apparaît doublement centralisateur puisqu'il l'est à la fois par rapport aux autorités publiques locales et par rapport à l'autonomie des entreprises de services publics en tolérant mal, voire en ne reconnaissant pas l'existence de réseaux de distribution privés (bornes fontaines, reventes…).

Ainsi au Sénégal dans le secteur de l'eau, la SONEES[1], entreprise publique, assurait au départ la production et la

[1] Après la réforme de 1996 la Société Nationale d'Exploitation des Eaux du Sénégal (SONEES) devient la Société nationales des Eaux du Sénégal (SONES).

distribution d'eau potable, ainsi que l'assainissement. Créée en 1971 pour succéder à la CGES (Compagnie Générale des Eaux du Sénégal)[1], elle était détenue à 97% par l'Etat et à 3% par les communes ; possédant l'exclusivité du captage, du pompage, de l'adduction, du traitement et de la distribution publique d'eau potable en zone urbaine et semi-urbaine elle intégrait toute la chaîne de la distribution, que celle-ci aboutisse à des branchements privés ou à des bornes fontaines.

Au Maroc, et en particulier à Casablanca, l'ancrage très ancien de la Lyonnaise des Eaux, semble avoir fortement influencé le positionnement de l'Etat par rapport aux services d'eau et d'assainissement. Même si le Conseil municipal de Casablanca issu des premières élections après l'Indépendance pense, en créant la Régie municipale autonome (RAD), mettre fin aux concessions de la Lyonnaise des Eaux, il apparaît 40 années plus tard que cette entreprise ne s'est jamais retirée de la scène marocaine, et qu'elle y a même conforté ses positions.

C'est dans ce contexte qu'il convient d'analyser les difficultés rencontrées par la RAD, difficultés qui déboucheront en 1997 sur la délégation du service de l'eau à Casablanca à la Lydec, filiale de la Lyonnaise des Eaux.

L'analyse des difficultés rencontrées par la RAD d'une part, et des négociations qui ont abouti à la création de la Lydec mettent en lumière le poids du contrôle des autorités nationales sur le secteur de l'eau et de l'assainissement.

A l'égard des régies autonomes, l'Etat a imposé ses politiques sectorielles tout en exerçant une étroite tutelle de leur fonctionnement notamment au travers des politiques tarifaires qui relèvent exclusivement du Ministre de l'Intérieur. Il apparaît ainsi que les difficultés financières rencontrées par la RAD sont étroitement liées aux injonctions de l'Etat (péréquations imposées au delà des capacités contributives, impayés de consommation de gros consommateurs sur lesquels l'Etat ordonne de fermer les yeux…)[2]. La situation des régies (qui n'ont d'autonome que le nom) fait apparaître que les mesures décrétées par le pouvoir central, en particulier an matière d'assainissement, ne se limitent pas à la tutelle officielle qui s'impose aux entreprises publiques. D'autres formes de tutelles, plus officieuses mais pas moins efficaces car prenant leur origine au cœur du pouvoir de l'Etat, s'exercent au détriment des logiques gestionnaires imposées à la régie (investissements disproportionnés par rapport à des capacités de recettes, mesures d'exonérations décrétées postérieurement aux montages tarifaires…)[3]

Les conditions dans lesquelles fut créée la Lydec en 1997 expriment également le contrôle qu'exerce – au plus haut niveau- le pouvoir central sur le service de l'eau et de l'assainissement. Pour Casablanca en effet, l'accord intervenu pour déléguer la gestion des services a été conclu de gré à gré entre Jérôme Monod, PDG de la Lyonnaise des Eaux et le Roi. L'engagement personnel du Roi en faveur d'une procédure de gré à gré concernant la fourniture de services dans la plus grande ville du pays fournit une autre illustration de l'implication du pouvoir central.

Dans les deux cas, le contrôle étatique, l'intervention régalienne de l'Etat au travers d'un service public « nationalisé » n'est quelle qu'en soit la forme, pas suffisante pour garantir le respect des objectifs assignés à sa mission (l'équité et l'universalité notamment). La réalisation de ces objectifs dépend plus du respect d'un cahier des charges que d'un statut juridique. La façon dont certains services sont effectivement rendus conduit à relativiser la portée d'une approche institutionnelle et centralisée de la notion de service public.

[1] La CGES était une filiale de l'ex-Compagnie Générale des Eaux.

[2] HAOUES-JOUVE S., 2003, *La gestion déléguée des services de l'eau et de l'assainissement à Casablanca*, p.8 et sq.

[3] HAOUES-JOUVE S., op.cit, p.22.

La carence des services d'assainissement urbain au Sénégal, où seulement 7,3% des ménages sont branchés à l'égout (47,2% à Dakar et entre 1,5% et 4% à Pikine et Guediawaye, ce qui traduit l'exclusion des quartiers dits irréguliers de ce service) illustre les ambiguïtés de l'utilisation du terme public limité à une approche strictement juridique. Si l'on considère que cette carence est à son tour source de nuisances supplémentaires dues aux infiltrations des nappes phréatiques par les eaux de vidanges qui viennent ainsi polluer les eaux de consommation, l'exemple de l'assainissement illustre la portée limitée de l'assimilation de la notion de service public à un champ uniquement juridique.

Par ailleurs, si l'équité dans l'accès à l'eau que garantit le statut de service public de l'Etat ne souffre pas ambiguïté dans les textes[1], la réalité autorise à s'interroger quant à l'effectivité de leur application. Ainsi, en 1999, Dakar connaissait encore un déficit de 30 000 mètres cube d'eau/ jour en même temps que dans la zone péri-urbaine à Pikine seulement 33% de la population disposait en 2000 d'un branchement sur le réseaux de distribution de la SDE[2]

Le Maroc offre l'exemple d'une situation plus nuancée. A Casablanca, jusqu'à la fin des années 80, la régie autonome en charge des services avant la concession donne l'image d'une entreprise relativement performante fournissant des services de bonne qualité au niveau de l'agglomération (417 000 abonnés à l'eau à Casablanca au début des années 90). En dépit de son nom, cette entreprise manque toutefois d'autonomie et prend peu en compte la question de l'accès des plus démunis, à l'exception des branchements sociaux et des dispositions tarifaires (incitation aux économies d'eau et modulations pour les ménages les plus modestes), décidés sur un mode très sélectif. Les pouvoirs publics n'autorisent par exemple pas la régie à intervenir dans les bidonvilles qui pourtant sont les territoires dans lesquels la question de l'accessibilité se pose avec le plus d'acuité.

Ces observations nous conduisent à nous interroger sur les logiques qui, dans les faits sous-tendent la mise en œuvre des services publics, et qui sont à l'origine de la divergence constatée entre intentions affichées et réalisations.

D'une façon générale, il apparaît que la puissance publique nationale n'est plus en mesure de se présenter, au travers des services, comme la dépositaire exclusive de l'intérêt général. C'est particulièrement vrai depuis les années 80, date des premiers Programmes d'Ajustement Structurel qui ont conduit l'Etat et ses services techniques à encourager la montée en puissance des privatisations.

L'exemple des évolutions connues par la SONEES qui pendant plusieurs décennies a géré l'eau et l'assainissement au Sénégal comme deux services indissociables illustre les conséquences de cette évolution.

A partir de 1996, la réforme de l'hydraulique urbaine va dissocier le service de l'assainissement de celui de l'eau en les renvoyant à deux modes de gestion différents. Le premier va, au travers de l'ONAS, rester dans la sphère publique alors que le second va connaître une privatisation partielle de sa gestion, au travers notamment du rôle dévolu à la SDE.

Il convient toutefois d'aller au delà de l'apparence du maintien de l'assainissement dans la sphère publique dans la mesure où, même si l'Office National d'Assainissement du Sénégal (ONAS) est maître d'ouvrage et opérateur des politiques d'assainissement, son Plan d'Action doit préalablement être approuvé par la Banque Mondiale en même temps que la mise en œuvre de sa politique est

[1] Cet objectif est explicite dans la loi n°81-13 du 4 mars 1981 portant Code de l'eau : *« Le principe essentiel entre tous est celui de la domanialité publique des eaux qui fait de cette ressource un bien commun à tous. C'est sur cette base que repose une bonne qualification des ressources, leur bonne gestion et leur répartition équitable entre les différents usages et chacun selon ses besoins dans le cadre du strict respect de l'intérêt général »* (JO de la République du Sénégal, 11 Avril 1981, p. 411)

[2] Ministère du Plan/PNUD/UNICEF, 2000.

externalisée vers des opérateurs privés : AGETIP et ONG. Cette externalisation présente un double avantage. D'une part, elle permet à l'Etat de ne pas être en première ligne dans la fourniture d'un service qui est loin de remplir les objectifs d'équité et d'universalité qui font partie de son discours, d'autre part, elle lui permet de s'appuyer de façon pragmatique sur des opérateurs de développement local, qui maîtrisent l'ingénierie sociale et bénéficient d'une certaine crédibilité dans les quartiers défavorisés.

Par ailleurs, les modalités de distribution de l'eau font apparaître, au travers d'une répartition différente des rôles et des responsabilités, que la réalisation d'objectifs de service public peut conduire à articuler le statut juridique du service avec des formes flexibles de contractualisations.

Ainsi, en la prenant pour pivot de sa démarche, l'Etat a assigné pour mission à la SONES (entreprise publique dont il est l'unique actionnaire et à qui il a transféré ses prérogatives de puissance publique) de permettre à toute la population d'avoir accès à l'eau potable conformément aux obligations contenues dans le Code de l'eau. L'objectif qui lui est fixé est de porter le taux de desserte en milieu urbain de 56 à 80% d'ici 2010. L'extension du réseau qui doit principalement bénéficier aux zones périurbaines donne une priorité aux branchements sociaux ; l'état des réalisations dépasse à ce jour les objectifs fixés puisque entre 1995 et 2002 les branchements sociaux individuels ont augmenté de 34%. La promotion des bornes fontaines (400 bornes fontaines financées par la SONES dont 250 dans les zones périurbaines de Dakar) répond également à ce besoin de desserte des quartiers jusque là marginalisés par le service public de l'eau.

Par ailleurs, un réseau de contrats structure les relations entre la SONES, la SDE et l'Etat. On distinguera notamment :

- un contrat de concession qui, au titre duquel l'Etat, autorité affermante, donne à la SONES le droit exclusif d'acquérir et de construire les ouvrages et installations de production, de transport, de distribution d'eau au Sénégal.
- un contrat de plan qui définit les relations fonctionnelles, les objectifs assignés à la SONES ainsi que les obligations réciproques de la SONES et de l'Etat.

- un contrat d'affermage qui lie l'Etat, la SDE et la SONES, qui en assure la gestion pour le compte de l'Etat. En annexe de ce contrat se trouve le contrat de performance, fixant les obligations de la SDE et de la SONES.

Ces caractéristiques et objectifs de service public s'accompagnent toutefois de principes de gestion destinés à garantir, au travers de l'introduction d'une logique entrepreunariale, la viabilité de l'entreprise.

Cette articulation des logiques public-privé dans l'organisation du service est complétée par l'introduction de critères gestionnaires destinés à responsabiliser les opérateurs. Financièrement autonome, la SONES doit assumer la responsabilité financière de ses investissements, ce qui l'a conduite à faire pression sur le Gouvernement pour qu'il valide sa politique tarifaire au travers du prix de l'eau facturé aux usagers-payeurs ; ainsi la SONES a-t-elle pu atteindre son équilibre financier.

En tant qu'opérateur privé investi d'une mission de service public la SDE est, quant à elle, soumise à une logique de rentabilité économique qui fait que, pour ce qui est de l'accès au service de l'eau, elle privilégie les quartiers non lotis habités par des populations ayant démontré leur capacité à prendre en charge les coûts induits par l'accès à l'eau potable. Si l'on considère par ailleurs que le contrat d'affermage qui la lie à l'Etat et à la SONES prévoit que sa rémunération se fait sur la base du volume vendu et qu'elle doit augmenter ses ventes de 6% par an, on est conduit à en déduire que ce dispositif l'incite à augmenter le nombre de consommateurs.

Au travers des services d'assainissement et d'eau le Sénégal nous offre l'exemple d'une situation où la notion de service public renvoie, derrière l'apparence d'un cadre juridique

« nationalisé », à une mosaïque de solutions au sein desquelles s'agencent principes de services publics, pragmatisme et prise en compte progressive des impératifs du marché.

Au Maroc, le passage de la régie municipale à la gestion déléguée à des opérateurs privés répond d'une part (quelles que soient les contradictions dues à l'attitude du pouvoir central qui ont pu être observées) à l'objectif de rééquilibrer les comptes de l'entreprise, d'autre part à améliorer ses performances et son efficacité. Elle répond en cela aux attentes de la Banque Mondiale qui considère que la privatisation doit être encouragée dans la mesure où non seulement elle améliore le rendement des services, mais également elle apporte des capitaux qui dispensent du recours aux finances de l'Etat.

De la sorte, l'introduction d'un partenaire privé dans la gestion du service de l'eau et de l'assainissement engendre la mise en application progressive des principes et des règles du marché (recouvrement des coûts, usager-payeur, concurrence, consumérisation de la relation à l'usager).

A ce titre, si la promotion des bornes fontaines permet aux populations défavorisées d'avoir accès à l'eau potable, elle les prépare également à intégrer l'économie de marché : les populations jusque là considérées comme non solvables le deviennent par des arrangements techniques acceptables socialement par des populations pauvres.

A la différence du Sénégal, la situation marocaine nous offre l'exemple d'une puissance publique qui intervient pour fournir un marché captif à des entreprises privées avec l'espoir que l'efficacité de gestion qui en découlera améliorera le volet social de leurs activités.

C'est dans ce contexte que, par un lent glissement et en dépit des discours, les critères d'efficacité de gestion se déploient au détriment de ceux d'équité d'accès.

A la différence de l'assainissement et de l'eau, la gestion des déchets, relève au Sénégal, comme nous le montre l'exemple de Saint Louis, de « la souveraineté municipale », la crédibilité de l'institution municipale étant appréciée à l'aune de sa capacité à prendre en charge le nettoiement qui, dans beaucoup de villes, est considéré comme la première priorité. Toutefois, si la commune et ses services techniques ont la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage du plan d'ensemble du ramassage, la prestation proprement dite est également externalisée auprès des Groupements d'Intérêt Economique seuls opérateurs privés du nettoiement à l'échelle de la ville et des quartiers.

Au Maroc, la charte communale attribue explicitement la responsabilité de la gestion des déchets au Conseil communal, et prévoit dans le même mouvement que l'exercice de cette responsabilité se fera notamment sous une des formes de gestion déléguée prévue par la loi. Cela s'est traduit dans le cas de la Communauté Urbaine de Casablanca et dans les Communes qui la composent par l'externalisation, à la demande du Ministère de l'Intérieur, de cette compétence en direction d'entreprises privées filiales d'entreprises étrangères.

L'analyse des services d'eau, d'assainissement et de gestion des déchets nous a conduits à passer d'une définition patrimoniale, institutionnelle du service public à une approche qui, reprenant les principes d'équité et d'universalité, pose d'abord la question de savoir comment le droit de chaque habitant d'accéder à un certain nombre de biens et de services essentiels est garanti. L'analyse de l'accessibilité aux services, de ses différentes modalités et gradations permet de la sorte de mieux rendre compte de la diversité des situations au travers desquelles, selon les services, selon les pays, les populations concernées voient leurs besoins fondamentaux pris en charge.

A partir de cette approche, il est apparu que la dialectique du public et du privé, de l'équité et de l'efficacité, relevait d'une gradation des nuances qui expriment l'agencement des intérêts des différents acteurs.

La diversité observée ne doit toutefois pas cacher que la tendance dominante est à l'avancée du couple efficacité-privatisation, qu'il s'agisse de veiller aux critères de gestion financière et aux logiques entrepreunariales définis par les opérateurs ou au respect de normes de fonctionnalité urbaine auxquelles un Etat doit s'ajuster pour maintenir dans la compétition mondiale certains de ses territoires qui y sont insérés.

Nous retiendrons enfin que ces différentes évolutions se sont agencées pour progressivement mettre fin, en particulier à partir du milieu des années 90 au modèle centralisé : l'Etat n'est plus le seul opérateur des services publics.

Comment dans ces conditions se recompose-t-il et se repositionne – t – il ?

II. Les services urbains au cœur de la recomposition du pouvoir national : l'Etat face au couple de forces mondialisation/décentralisation :

Dilaté entre la mondialisation et la décentralisation, l'Etat référence, l'Etat initialement garant de la souveraineté et de l'équité se trouve confronté à des problématiques et à des références qui l'obligent, fusse par défaut, à se repositionner.

1. Sous la pression de la mondialisation, un Etat confronté à un jeu d'acteurs de plus en plus complexe.

En premier lieu, la problématique services-villes-mondialisation apparaît, plus particulièrement dans le cas du Maroc et du Sénégal, comme une problématique sous contrainte des bailleurs internationaux.

Au Sénégal dont 9,6% du budget provient de l'Aide Publique au Développement (rapport 2000 du PNUD,) l'ampleur des investissements requis pour résoudre les problèmes caractérisant le secteur de l'eau (déficit chronique dans l'approvisionnement en eau de Dakar, pertes techniques et non techniques élevées) était hors de portée de la SONEES. Dans ces conditions le Gouvernement sénégalais a du faire appel à ses partenaires traditionnels au développement avec lesquels il s'est accordé sur la nécessité d'une réforme du secteur avant qu'ils ne s'engagent sur les financements demandés.

Suite à ces réformes et notamment à l'engagement de privatisation du secteur de l'eau pour satisfaire à sa demande, la Banque Mondiale avec d'autres bailleurs de fonds internationaux (IDA, KFW, AFD,. banques régionales de développement comme la BOAD ou la BADEA et banques commerciales telles la City Bank/CBAO) ont débloqué 155 milliards de FCFA pour le Projet Sectoriel Eau et 163 milliards de FCFA pour le Projet Eau Long Terme.

Le processus de réforme de l'hydraulique urbaine dirigée au Sénégal par le Ministère des Finances s'est donc fait au travers de l'intervention déterminante des bailleurs de fonds étrangers, notamment de la Banque Mondiale, des Cabinets d'expertise internationaux (Ernest et Young) et des entreprises étrangères (4 entreprises françaises)[1] .

Au Maroc, s'il apparaît que cette pression extérieure est au départ influencée par une autre logique (la présence très ancienne de la Lyonnaise des Eaux sur le territoire et les liens au plus haut niveau que semblent avoir tissé les responsables de cette société), son poids n'en est pas moindre d'autant que la Banque Mondiale appuie la privatisation de ce secteur de services. De la sorte, le groupe Suez détient aujourd'hui 64% de la Lydec (Lyonnaise des Eaux de

[1]ALBOUZE C, 2003, *Jeux d'acteurs autour de la gestion du service d'eau potable à Dakar, entre global et local*, p.15-17

Casablanca, société privée de droit marocain).

L'exemple marocain montre toutefois qu'en dépit de la pression des acteurs internationaux les Etats peuvent garder une marge de manœuvre : contre l'avis de la Banque Mondiale qui a reproché un manque de transparence : l'accord avec la Lyonnaise des eaux a relevé d'une procédure de gré à gré.

Au delà de la contrainte financière qui a incontestablement conduit les Etats à suivre les injonctions à la privatisation formulées par des bailleurs internationaux (et donc implicitement à l'ouverture sur les opérateurs extérieurs), la maîtrise technique qui a accompagné ces choix les a conduits à faire prévaloir un mode de gestion, une culture d'entreprise et une culture technique totalement dépendants de l'extérieur. Dans ces conditions les politiques tarifaires expriment la priorité qu'accordent les délégataires à la logique financière (SONES et Lydec) même si la Direction des Régies et Services Concédés au Maroc et le Ministère de l'Hydraulique au Sénégal continuent officiellement à exercer un contrôle tarifaire.

La mondialisation ne renvoie pas uniquement à un fort degré d'ouverture-soumission des Etats aux bailleurs de fonds et aux opérateurs étrangers. Elle se manifeste également au travers de l'apparition simultanée de nouveaux acteurs, autres vecteurs de l'influence extérieure (ONG, groupes d'experts, organisations multilatérales…) producteurs eux aussi de normes, de partenariats qui induisent de nouvelles fonctions régulatrices et réseaux associatifs.

De l'échelle globale à l'échelle locale, l'éventail des acteurs intervenant dans l'organisation, la production et la mise à disposition de services s'élargit chaque jour davantage, de telle sorte qu'il apparaît que le renforcement de la diversité caractérise progressivement l'ouverture internationale du secteur des services.

Plusieurs exemples illustrent cette situation.

a) Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement

La mise en œuvre des politiques concernant la distribution de l'eau et les opérations d'assainissement font jouer un rôle déterminant aux ONG et aux associations locales[1]. Ainsi, parce que le modèle du « robinet pour tous » appliqué durant les années 80 a montré ses limites, des solutions alternatives comme les bornes fontaines destinées à améliorer l'accès à l'eau potable ont été mises en place dans le cadre du PSE. Ces évolutions techniques ont nécessité l'intervention d'opérateurs spécialisés et l'élargissement de l'éventail des acteurs : ONG's comme opérateurs sociaux, collectifs locaux comme gestionnaires de bornes fontaines, fontainiers distribuant l'eau au détail….

b) Dans la gestion de ordures ménagères

Au Sénégal, l'exemple de Saint Louis nous montre que l'impulsion donnée par la coopération décentralisée, a débouché sur la définition de nouvelles stratégies mettant au centre du dispositif les Groupements d'Intérêt Economique ce qui a eu pour conséquence de conférer une reconnaissance juridique et un statut économique à des associations qui sont devenues génératrices d'activités et de revenus.

Au Maroc, si les ONGs et la coopération décentralisée paraissent peu présents dans ce secteur, on observe toutefois que la multiplication de l'intervention d'acteurs privés étrangers (canadiens, français, américains…) souvent sous la forme de « joint venture » avec un partenaire marocain répond à une double préoccupation : la fourniture du service mais aussi la promotion de technologies liées à la valorisation industrielle du traitement des déchets. Dans ce contexte, les subventions d'études accordées au titre de la coopération bi-

[1] ALBOUZE C., op cit, p 57-66

latérale s'inscrivent dans le processus de promotion des technologies et des investissements étrangers : le « don » de l'Agence américaine pour le commerce et le développement à la région du Grand Casablanca pour financer l'étude relative à la collecte, au transfert et au traitement des déchets solides s'inscrit dans cette logique.

Partant de ce constat, la question qui est posée est de savoir en quoi, sur quels niveaux et secteurs particuliers, la mondialisation renvoie à un mode d'organisation dans lequel l'international prime sur le national, sur quels modes d'organisations, de types d'actions et de choix porte aujourd'hui la notion de souveraineté ; quelle en est la traduction en matière d'action publique et plus particulièrement de services ?

Une des questions centrales nous paraît donc être de savoir comment se réorganise la logique institutionnelle des Etats dans le contexte d'une mondialisation caractérisée par la multiplicité et la diversité des acteurs qui interviennent sur la ville.

Cette réorganisation s'appuie à la fois sur une la définition de politiques sectorielles et sur la mise en place de dispositifs institutionnels.

2. Des politiques sectorielles

Les politiques sectorielles mises en place par les Etats combinent trois objectifs : favoriser l'accueil des opérateurs étrangers, encourager le partenariat public-privé et utiliser le recours aux ONG pour garantir l'adaptation locale des choix nationaux. Elles traduisent ainsi le passage d'un modèle « tout public » vers un modèle où l'Etat délègue, devient incitateur, chef d'orchestre de l'intervention d'acteurs diversifiés.

L'exemple du Projet Sectoriel Eau, mis en place en 1995 au Sénégal et financé en majorité par la Banque Mondiale, l'AFD et la KFW illustre la diversité des initiatives réglementaires prises par l'Etat : création d'un cadre gouvernemental favorable à l'attraction de financements privés, au renforcement de l'efficacité technique et financière du secteur et à l'amélioration des prestations de service. Le cahier des charges inclus dans le contrat d'affermage que la SDE en tant qu'opérateur de service public se doit de remplir, prévoit des obligations d'investissements et un objectif d'amélioration de l'efficacité technique (réduction des fuites sur le réseau, amélioration du recouvrement), donc de la rentabilité économique du secteur dont l'entreprise est investie.

Au Maroc, les mesures mises en place à la fin des années 80 pour moderniser le secteur de l'eau (tarifications reflétant les coûts réels, épuration des impayés des clients publics, loi sur l'eau qui instaure une gestion par bassins versants, création d'un Haut Conseil du climat et de l'eau destiné notamment à élaborer une réflexion en matière de politique de l'eau) s'inscrivent dans le même logique.

Au Sénégal par ailleurs, l'encouragement du partenariat entre structures étatiques, entreprises privées et ONG fait également partie de dispositif.

Par ailleurs, les bailleurs de fonds de l'aide bi ou multi-latérale, peuvent encourager le partenariat entre structures étatiques, entreprises privées et ONG dans le cadre d'une action de coopération décentralisée, partenariat qui fera apparaître l'opportunité de passer d'une approche sectorielle et technique du service de l'eau à une approche plus intégrée articulant problèmes fonciers, sanitaires, d'assainissement etc[1]…

Dans ce contexte, l'innovation que constitue l'introduction d'un partenariat entre secteur public, secteur privé et secteur associatif illustre les capacités d'adaptation du modèle mondialement dominant aux caractéristiques locales : la complémentarité des rôles attribués à ces trois secteurs sur la base de leurs objectifs respectifs fait qu'à la gestion déléguée du service de distribution d'eau potable assurée par un grand opérateur leader sur

[1] ALBOUZE C, 2003, *Jeux d'acteurs autour de la gestion du service d'eau potable à Dakar, entre global et local*, p. 60-63

le marché mondial (« Saur International », filiale de Bouygues), vient se superposer une gestion « communautaire », destinée à permettre la prise en charge des quartiers défavorisés par une ONG[1].

Des complémentarités de même type se retrouvent en matière d'assainissement : dans le cadre du Programme Eau Long Terme[2], les relations entre l'ONAS et les ONG expriment une répartition des rôles au sein de laquelle les ONG doivent sous traiter « sous contrainte d'efficacité » les objectifs sociaux que l'ONAS ne prend pas en charge : sensibilisation à l'assainissement et organisation des contributions financières notamment. Cette « contrainte d'efficacité » a pour effet de pousser les ONG à une standardisation de leurs interventions pour adapter les pratiques des populations aux normes fixées par l'ONAS qui ne fait que répondre aux objectifs fixés par la Banque Mondiale. En incitant à ces formes de partenariats tripartites, la Banque Mondiale espère que ces expériences pourront donner lieu à des succès susceptibles d'être répliqués à d'autres échelles et contribuer ainsi à la construction de sa stratégie en matière de lutte contre la pauvreté.

Par ailleurs, lorsque l'ONAS intervient dans les quartiers irréguliers, elle externalise toujours ses missions auprès des ONG (la maîtrise d'ouvrage est déléguée à l'AGETIP, la maîtrise d'œuvre à ENDA et au CREPA) ce qui lui permet, grâce à l'implication des acteurs locaux, de rechercher et développer des solutions non conventionnelles susceptibles de répondre aux objectifs d'efficacité fixés par le (s) bailleur(s) de fond(s)[3].

S'agissant de la gestion des déchets, au Sénégal l'intervention extérieure relève d'une logique encore différente : le financement de ce service par la coopération internationale (bilatérale, multilatérale et décentralisée) paraît résulter de l'intérêt que les partenaires étrangers portent, pour des raisons d'image et de lisibilité de leurs interventions, à leur implication dans Saint Louis. Si pendant plusieurs années la gestion des ordures ménagères a été le fait de la coopération décentralisée et non de la Commune, cette intervention extérieure a progressivement favorisé le développement d'une maîtrise d'ouvrage communale qui a débouché sur une stratégie d'appropriation du système de nettoiement de la ville par l'Institution municipale. Bien que lente et très progressive, cette appropriation municipale sous intervention extérieure a permis, d'une part d'écarter une privatisation du service sous motif de développement touristique, d'autre part de rapprocher la municipalité des populations en mettant en place, face au faible accès au mode de gestion conventionnelle des déchets, des Groupements d'Intérêts Economiques qui assurent la collecte dans les quartiers difficiles d'accès, la gestion conventionnelle des déchets étant laissée à la Régie municipale.

Au Maroc, les partenariats montés avec des entreprises étrangères comme (par exemple Biotren Maroc SA) pour obtenir des concessions qui dans la majorité des cas sont de 30 ans, s'inscrivent plus directement dans des logiques de développements de marchés sur lesquels des consortiums spécialisés dans les technologies de gestion, de récupération, de recyclage et de confinement de déchets cherchent à se positionner.

3. Une décentralisation sans les moyens de ses ambitions

La décentralisation, plus particulièrement la municipalisation, apparaît plus comme un concept « fourre tout », terme générique qui désigne un large faisceau de processus qui recouvrent soit des initiatives politico-administratives, soit des formes de mobilisation et d'association locale, soit la réhabilitation de structures anciennes sous la dénomination

[1] ALBOUZE C, ibid
[2] KLEFSTAD J., 2003, *Stratégies d'acteurs face à un projet de développement dans la région dakaroise : la cas du Programme Eau Long Terme,* p.42-43.
[3] idem, p.36-39.

de termes importés, qu'une notion offrant des perspectives opérationnelles répondant à des objectifs d'équité et de cohésion sociale. Elle renvoie, au travers de l'analyse des services, à l'analyse du décalage entre le discours et la pratique en faisant notamment apparaître qu'en même temps qu'elle ne s'appuie pas sur des systèmes solides d'administration locale (notamment municipale) fondés sur une réelle déconcentration administrative, les municipalités ne sont pas en mesure de mobiliser les moyens financiers et humains leur permettant un exercice a minima des compétences transférées.

L'étude de la gestion des déchets à St Louis montre les contraintes et les limites dans lesquelles se trouve la municipalité[1] :

- l'ineffectivité de l'application du principe de déconcentration, qui prévoit que les services déconcentrés de l'Etat apportent dans leurs domaines respectifs leur appui à la Commune,
- l'extrême faiblesse du budget d'intervention de la Commune : 60% du budget est dédié aux charges de fonctionnement administratif principalement consommé par des salaires concernant des emplois attribués sur critères sociaux),
- les très faibles capacités de recouvrement de l'impôt local découlant notamment de l'absence d'un cadastre fiscal.

Par ailleurs, les mécanismes identifiés au travers de l'observation du service de l'eau potable à Dakar font apparaître, à l'exception du Projet Sectoriel Eau qui a précédé le PELT que les politiques sectorielles contribuent à une «capture » du pouvoir de décision par les ''acteurs du haut'' : **les dynamiques sectorielles interfèrent peu avec les processus de décentralisation et de démocratisation.**

Au Sénégal, les lois de décentralisation de 1996 ne donnent aux municipalités aucune compétence, aucun rôle officiel dans la maîtrise d'ouvrage du secteur de l'hydraulique urbaine. Dans la pratique en revanche, elles sont appelées à jouer à plusieurs niveaux (dans le contrat d'affermage avec la SONES pour l'implantation accessoires hydrauliques publics, dans la construction des partenariats avec la coopération bi-latérale et les ONG destinés à la réalisation d'équipements hydrauliques[2]. En dépit de leurs faiblesses les municipalités se sentent d'autant plus incitées à jouer ce rôle informel de régulateur local que la congruence entre l'eau et d'autres secteurs d'activités (santé, urbanisme et habitat…) favorise leur implication dans un domaine qui conduit indirectement à la construction de leur légitimité politique.

Dans le secteur de l'assainissement, les municipalités n'ont également qu'un rôle très réduit. A Dakar, dans le cadre du PELT, elles ont comme seule compétence la gestion des édicules publics où des ouvrages collectifs d'assainissement sont réalisés[3]. Par ailleurs, les Comités Locaux de Pilotage, créés pour les besoins de ce programme, occultent le rôle des municipalités : ce sont eux qui jouent un rôle sur les investissements collectifs et semi-collectifs (sélection et gestion des édicules bénéficiaires, choix du site d'implantation des ouvrages semi-collectifs, sensibilisation des populations et choix des artisans, associations et caisses de micro-crédits). Exclusivement conçu par le commanditaire, ce programme montre enfin qu'il ignore les municipalités (sauf pour mobiliser leurs contributions financières) en s'appuyant sur des ONG, les Comités Locaux de Pilotage et les Organisations communautaires (composés d'imams, de chefs de quartiers, de leaders associatifs) qu'il instrumentalise en regard de ses objectifs.

L'analyse des systèmes d'acteurs à l'œuvre à Dakar fait ainsi apparaître que le modèle de gestion du service public de

[1] NIANG D., 2003, *La gestion des déchets à Saint Louis*, p. 20-24.

[2] ALBOUZE C, 2003, *Jeux d'acteurs autour de la gestion du service d'eau potable à Dakar, entre global et local*, p. 57-60)

[3] KLESFTAD J., 2003, *Stratégies d'acteurs face à un projet de développement dans la région dakaroise : la cas du Programme Eau Long Terme,* p.42.

l'eau au Sénégal se caractérise par une forte centralisation au travers de laquelle la régulation contractuelle et le contrat d'affermage permettent à la puissance publique de garder la propriété des infrastructures et le pouvoir sur les actes fondateurs et structurants (autorité/organisation/contrôle), en confiant la responsabilité de l'exécution aux exploitants privés. Le niveau local institutionnalisé est en revanche exclu du dispositif de distribution.

L'organisation qui caractérise le service de l'eau au Sénégal est donc celle d'un système centralisé, au sein duquel les collectivités locales n'ont aucun rôle.

De même au Maroc, le développement de la gestion déléguée à la fin des années 90 ne doit pas cacher, sous couvert d'attributions locales, la permanence, d'une part du rôle de « filtre » des relations avec l'extérieur joué par l'Etat, d'autre part de la tutelle qu'il continue à exercer par l'intermédiaire de la Direction Générale des Services concédés qui fixe des priorités aux Régies et concessions.

L'exemple de la Communauté Urbaine de Casablanca, illustre d'autres aspects de la faiblesse du pouvoir municipal : autorité délégante de la concession de la distribution d'eau donnée à la Lyonnaise des eaux en 1997, la CUC est banalisée au sein du Comité de suivi des activités de la Lydec qui a un périmètre de compétences plus étendu qu'elle. Cette Communauté urbaine n'est pas le lieu d'un pouvoir municipal au sens d'un Conseil communautaire souverain ; elle est simplement un lieu de concertation intercommunale fermement tenu par la pouvoir central au travers de la tutelle du Wali.

Qu'il s'agisse du service de l'eau ou de la gestion des déchets, la Communauté Urbaine de Casablanca fournit un autre éclairage des limites de la décentralisation : le Grand Casablanca se trouve découpé en 29 communes urbaines et 6 communes rurales à leur tour placées sous l'autorité de 9 Gouverneurs et d'un Wali. Au-delà de ce fractionnement institutionnel qui engendre des chevauchements de compétences entre la CUC et certaines communes membres ainsi qu'une multiplicité de centres de décisions empêchant une vision et une démarche cohérente nécessaires pour appréhender la gestion d'un service au niveau d'une agglomération, on notera que cette aire urbaine n'est dotée d'aucun outil de solidarité financière intercommunale qui pourrait inciter à la construction d'une politique de services à son échelle.

Qu'il s'agisse du service de l'eau ou de la gestion des déchets, l'exemple de la Communauté Urbaine de Casablanca fournit un autre éclairage des limites de la décentralisation : le Grand Casablanca se trouve découpé en 29 communes urbaines et 6 communes rurales à leur tour placées sous l'autorité de 9 Gouverneurs et d'un Wali. Au-delà de ce fractionnement institutionnel qui engendre des chevauchements de compétences entre la CUC et certaines communes membres, une multiplicité de centres de décisions qui empêche une vision et une démarche cohérente permettant d'appréhender la gestion d'un service au niveau d'une agglomération, on notera surtout que cette aire urbaine n'est dotée d'aucun outil de solidarité financière intercommunale qui pourrait inciter à la construction d'une politique de services à son échelle.

Depuis 2003, la CUC n'existe officiellement plus puisque la nouvelle charte communale promulguée la même année par Dahir introduit au travers du Conseil de ville l'idée de pouvoir d'agglomération ; il est cependant trop tôt pour connaître la portée réelle de cette nouvelle disposition.

Autant de constats qui conduisent à s'interroger sur la portée réelle du terme décentralisation.

En premier lieu, les municipalités ne disposent manifestement pas des moyens leur permettant d'assumer les compétences qui leur sont dévolues par les textes ni les ambitions qu'affichent les discours. Il apparaît ensuite que volontairement ou pas elles participent du processus global de régulation du désengagement de l'Etat, principalement

en s'exposant pour assumer le coût politique de ce désengagement. Enfin, elles n'apparaissent pas en mesure d'assurer la régulation locale de l'intervention extérieure, soit parce que le jeu des bailleurs de fonds- ONG court-circuite le plus souvent l'action municipale, soit parce que le fractionnement institutionnel des agglomérations désigne naturellement l'Etat, pour des raisons d'échelle comme seul interlocuteur possible des opérateurs étrangers.

Face à ce constat, nous sommes conduits à nous interroger pour savoir en quoi la décentralisation s'inscrit ou non dans un processus de légitimation de l'action publique.

Les réponses à apporter à cette question apparaissent contrastées en fonction des situations observées.

En matière de gestion des déchets, encouragée à partir de 1992 par le partenariat avec Lille dans le cadre d'une opération de coopération décentralisée[1], l'intégration des dynamiques associatives par la municipalité de Saint Louis du Sénégal a progressivement, et parfois avec des incertitudes, donné naissance à une stratégie de développement local. Cette stratégie de développement local a permis, à partir de 1996 l'émergence d'un leadership municipal[2] qui s'est consolidé sur l'échec de la tentative de privatisation du service de ramassage des ordures ménagères.

Dans ce cas, il apparaît que l'intervention extérieure avec comme acteur principal (mais pas exclusif) la coopération décentralisée aboutit au renforcement de la maîtrise d'ouvrage municipale qui se traduit d'une part au travers de la construction d'un système d'ensemble de nettoiement au niveau municipal, d'autre part au travers de la mobilisation des bailleurs de fonds étrangers qui acceptent d'emprunter le canal du partenariat Lille-Saint Louis pour définir leurs modalités d'interventions.

A l'exception de cette situation, il semble en revanche que la dynamique qui résulte de la mise en œuvre de service sous la forme de politiques sectorielles à partir de partenariats construits – quelles qu'en soient la forme et les modalités- avec des opérateurs étrangers conduit à vider le niveau municipal du pouvoir dont il est supposé être investi : soit il est sous tutelle (politique, institutionnelle, financière…) du pouvoir central, soit il est court-circuité par le pouvoir central ou les opérateurs étrangers au bénéfice d'acteurs qui, directement en prise avec la société civile garantissent une mise en œuvre plus flexibilisée de procédures descendantes et centralisées.

[1] NIANG D., 2003, *La gestion des déchets à Saint Louis*, p.24-28.
[2] idem, p. 30-32.

Deuxième partie

Participation et démocratisation

I. La participation dans tous ses états[1]

Le discours et la pratique de la participation évoluera, tant au Maroc qu'au Sénégal, au cours du temps. Si nous voulons comprendre la fonction de la participation comme régulateur des jeux d'acteurs et du modèle de développement local, nous ne pouvons faire l'économie d'un rappel historique.

1. Au Maroc

a) Le modèle marocain de participation et les modalités de contrôle des ONG par les pouvoirs publics et l'État.

La période de l'indépendance voit l'instrumentalisation du champs social par l'Etat.

« L'Etat a investi la quasi totalité du champ social au service des objectifs du projet national de l'élite dirigeante. L'Etat a donc procédé à une véritable étatisation de la société à l'aide d'une extension des appareils bureaucratiques qui a placé les individus et les groupes dans une situation de dépendance accrue vis à vis du secteur public et de l'autorité étatique »[2]

Pendant longtemps, l'Etat et les pouvoirs publics ont tenu la société civile et les ONG en lisière.

La rigueur imposée par les PAS au début des années 80 réduira les budgets sociaux comme peau de chagrin. C'est ainsi que s'ouvre par défaut, et du fait du désengagement de l'Etat, un nouveau champ d'intervention pour la société civile, dont les différentes composantes réagiront de manière différenciée.

Les éléments les plus progressistes de la société civile tarderont quelque peu à investir ce domaine, qui de leur point de vue, devait relever du budget de l'Etat. Ils considèrent dans un premier temps, ce type d'interventions dans le social comme mineur, voire anesthésiant des dynamiques sociales. C'est ainsi que la lutte contre la pauvreté a été abandonnée aux associations que les progressistes qualifient, avec quelque condescendance, de caritatives, pour se concentrer sur la défense de Droits de l'Homme ou de la femme.

S'engouffrant dans la brèche, l'Islam politique développe alors un réseau d'initiatives venant en aide aux plus nécessiteux en matière d'aide sociale, de soins de base ou d'éducation.

Peu à peu cependant, un ensemble assez hétérogène d'initiatives voit le jour du coté des associations dites 'démocratiques'. Elles sont portées par des représentations locales d'ONG internationales comme le CRS[3] ou Enda[1] ;

[1] Certaines illustrations de nos propos sont tirées des études de cas réalisées dans le cadre d'une autre équipe du PRUD « Les Municipalités dans le champ politique local», Projet réalisé par un groupement d'équipes IRD, CERMOC, CREAD, IREMAM. Des échanges ont été organisés entre les deux équipes pendant le déroulement de nos travaux respectifs, sur des problématiques et de terrains parfois très proches. Par ces citations, il nous a paru intéressant de souligner les synergies éventuelles à mettre en place dans la suite, si suite il y a, du processus de recherche.

[2] SMAOUN S., 1994, *L'émergence de la société civile au Maroc*. Mémoire de DEA, Institut d'Etudes Politiques d'Aix en Provence.

[3] CRS Catholic Relief Services, ONG de développement international, lié à l'église catholique américaine.

par des organisations locales vouées à l'action sociale, à l'amélioration des conditions de vie et au développement local ; par certaines associations régionales de développement comme l'ABR[2] qui s'efforcent de concrétiser leur discours sur le développement local dans des projets plus opérationnels ; ou par certaines associations de promotion et de défense des droits des femmes qui s'efforcent d'occuper le terrain social laissé vacant par l'Etat.

« A partir des années 90 « les choses sont en train d'évoluer très rapidement. On fait appel de plus en plus aux ONG. Les gens qui réfléchissent dans les différents secteurs, savent bien qu'on ne résoudra pas les problèmes s'il n'y a pas une intervention forte des ONG »[3]

Dans les années 90, ces ONG tenteront de se doter d'un espace d'échange et de proposition collectif ; le GONG d'abord, l'Espace associatif par la suite, s'efforceront d'assurer à une coordination essentiellement technique, et un appui en matière de renforcement des capacités et de professionnalisation du secteur. Mais la grande hétérogénéité du secteur et les problèmes de leadership ne permettront pas sa mise en perspective politique et stratégique.

Face à ce mouvement qui se cherche, l'Etat est aussi en période de transition, son attitude variant au coup par coup et selon ses composantes, de la poursuite de la politique sécuritaire incarnée par le Ministère de l'Intérieur, à une politique plus libérale que l'on retrouve à cette période dans plusieurs ministères comme celui des Affaires Etrangères de la Santé ou du Secrétariat d'Etat aux Droits de l'Homme, qui prêtent une oreille plus attentive aux propositions des ONG et de la société civile.

L'arrivée de Mohamed VI au pouvoir, la montée en puissance de l'islamisme politique aux élections législatives (2002) et municipales (2003), puis l'apparition d'une dérive terroriste lors des attentats de mai 2003, accéléreront les processus en cours, et ouvriront la voie à un processus d'institutionnalisation sous contrôle de la tendance progressiste moderniste des ONG marocaines.

Selon Myriam CATUSSE[4] :
« Les membres de la 'société civile' se plient à un jeu qui pour institutionnaliser leur action, les situent, au sens fort du terme, dans une arène non seulement publique, mais politique ». C'est ainsi que certaines associations *« s'inscrivent plus ou moins clairement dans la mise sur agenda de certaines politiques publiques »* et que *« semble se dessiner là une métamorphose des modalités de gouvernement ».*

Du printemps de la société civile à sa mise en ordre

En 1995, un séminaire des ONG maghrébines qui se tenait à Rabat pouvait affirmer :

« Nous assistons au Maghreb, à l'émergence de nouveaux acteurs sur la scène urbaine : les ONG. Leur rôle, en tant qu'opérateurs des politiques de développement social et économique est de mieux en mieux reconnu par les instances tant internationales que nationales »[5]

Le début des années 90 voit l'apparition de nouvelles initiatives et structures de la société civile pour le développement, les droits des femmes et les droits de l'homme.

La multiplication des ONG les amène à se poser la question de leur coordination et à engager une réflexion commune sur leur rôle et leur positionnement vis à vis de l'Etat.

---

[1] ENDA Environnement et Développement du Tiers Monde, antenne locale d'une ONG internationale basée à Dakar

[2] ABR Association Bou Regreg, Association de développement de la ville de Salé et de sa région.

[3] DAMETTE F., « La dimension environnementale des villes Maghrébines », in *Les ONG et la ville au Maghreb*, op cité.

[4] CATUSSE M., 2003, *Municipaliser les villes ?*, Recherche PRUD.

[5] ENDA Maghreb, AMSED, 1996, *Les ONG et la ville au Maghreb. De la prospective urbaine à l'action au quotidien*, Rabat.

C'et ainsi que se dérouleront plusieurs tentatives de mise en réseau :

- Celle du GONG, en 1991, première tentative avortée de mise en réseau qui regroupait une vingtaine d'associations de développement local ;

- Puis, celles de l'AMSED fondée en 1993 et qui se constituera progressivement en une association de service (financements, formation, etc) en appui aux associations locales de développement (plus particulièrement dans une première phase en milieu rural) et de ENDA Maghreb (sur la thématique spécifique du développement urbain durable[1]) ;

- Celle de l'Espace Associatif enfin, créé en 1996 comme coordination des ONG, et qui passera de 29 associations au départ à une centaine aujourd'hui. L'Espace Associatif fonctionne aujourd'hui de fait comme une coordination des associations démocratiques, les critères de sélection des nouveaux membres - démocratie, progressisme - faisant barrage à l'adhésion des associations islamistes.

Tendance au « débordement de l'Etat», en agissant dans ses marges et en se substituant à son action (en particulier au niveau local), ou tentatives « d'articulation avec l'Etat et les collectivités publiques » sont les deux positions qui structuraient le débat de cette période[2].

Le contrôle par la loi

La montée en puissance des associations islamistes sur le terrain social est probablement une des raisons qui a amené le gouvernement marocain à moderniser et à adapter la loi des associations.

Un nouveau projet de loi sur les associations et les partis politiques a été adopté en octobre 2002 par le parlement marocain.

Plus libérale que la loi précédente à certains égards, en particulier sur la question du récépissé, qui devient pratiquement automatique, elle est beaucoup plus contraignante en ce qui concerne l'accès aux financements[3] et le contrôle de l'activité politique[4] des associations. Deux points essentiels du contrôle des associations islamistes.

Un journal marocain n'hésitera pas à titrer son commentaire de la loi *« La loi sur les associations : la copie est à refaire »*[5] et de déclarer que *« l'essentiel de la nouvelle loi met le mouvement associatif en situation de liberté provisoire et sous la menace permanente de prise de sanctions et de dissolution ».*

Ce point de vue est avancé aussi par les associations islamistes. *« Pour moi, (déclare un militant islamiste) c'est une loi qui vise les associations islamistes. Nous, nous cherchons à sortir de nos maisons. Nous n'avons plus rien à nous dire entre nous. Nous cherchons à communiquer nos idées au reste du peuple, et ce n'est que par le biais associatif que nous pouvons parvenir à cet objectif. Or, cette nouvelle loi, est une loi pour mieux contrôler les associations islamistes. »*[6]

[1] Réseau GCDU (Gestion Communautaire des Déchets Urbains) coordonné par ENDA Maghreb.
[2] NACIRI M., « La ville, les ONG et l'Etat : des partenariats à géométrie variable », in *Les ONG et la ville au Maghreb*, op cité.

[3] C'est ainsi que la nouvelle loi prévoit dans son article 32 que *« les associations qui reçoivent des aides étrangères sont tenues d'en faire la déclaration au Secrétariat général du Gouvernement en spécifiant le montant obtenu et son origine et ce dans un délai de 30 jours francs à compter de la date d'obtention de l'aide »*
[4] L'article 20 de la loi interdit la dimension politique de l'action associative et *« punit d'un emprisonnement d'un à 5 ans et d'une amende de 10 000 à 50 000 dirhams quiconque a reçu des fonds d'un pays étranger en vue de la constitution ou du fonctionnement d'un parti politique ou d'une association à caractère politique »* sans définir ce que la loi entend par cette dernière qualification.
[5] AKESBI A., « La loi sur les associations : la copie est à refaire ! », *Le Journal Hebdomadaire*, Maroc, 18 – 24 janvier 2003.
[6] Myriam CATUSSE, 2003, opus cité.

La création d'espaces de concertation et de consultation sous contrôle.

Les organisations démocratiques de la société civile se sont efforcées de constituer des réseaux ou espaces de propositions collectives, négociables ensuite avec les institutions ou le Palais. La création de conseils consultatifs ou de commissions royales ad hoc, sur des dossiers portés par les mobilisations de la société civile (Conseil consultatif des droits de l'Homme en 1990, Conseil consultatif de suivi du dialogue social en 1994, commission consultative sur la réforme de la Mudawana plus récemment), deviennent les passages obligés de la médiation entre le Palais et les structures protestataires, dont elles définissent et contrôlent strictement les conditions et les modalités.

Le contrôle en amont des politiques sociales et de leurs financements par les nouvelles instances en charge du développement social.

La Fondation Mohamed V, le Fonds Hassan II et l'Agence de Développement Social se situent, d'une certaine manière, dans le prolongement d'une tradition inaugurée dans les années 80 par les Associations régionales de développement. Ces dernières, dans les grandes villes du royaume, étaient chargées, sous le parrainage éclairé d'un conseiller ou d'une personne proche du Palais, de mobiliser les élites locales, pour des actions de représentation ou de développement économique social au niveau local. Les nouvelles institutions, montent d'un cran et s'organisent quant à elles au niveau national, avec une base financière, professionnelle et technique élargie.

« Le partenariat avec la société civile fait l'objet, notamment depuis le discours du trône de 2000 d'une théorisation par un Palais soucieux d'inscrire son règne dans une langue et des institutions qui lui soient propres »

« En créant la 'Fondation Mohamed V pour la solidarité' en juillet 1999[1], puis le 'Fonds Hassan II pour le développement économique et social'[2], le Palais (Hassan II puis Mohamed VI) a constitué des structures hybrides de prise en charge de la question sociale »[3].

Inaugurées en grande pompe, dirigées par des proches conseillers du roi et dirigeants de banques, offices privés ou publics[4] , *« elles sont financées par des canaux exceptionnels : plus exactement, elles renvoient à un mode de gestion privatif de fonds souvent d'origine publique…Les deux organismes, fer de lance de la 'monarchie sociale', ne font jusqu'à présent l'objet d'aucun contrôle gouvernemental ou parlementaire et fonctionnent de manière discrétionnaire sous la bienveillance royale. Néanmoins, elles sont intégrées progressivement dans les institutions publiques »* [5]

En 1999, l'Agence de Développement Social est créée par le gouvernement d'alternance.

Ces différentes structures se caractérisent par :

- un dispositif de direction politique et stratégique, proche du palais ;
- un mécanisme de financement basé sur un partenariat privé - public – international

[1] Loi 73/00 du 11/07/2001,portant création de la 'Fondation Mohamed V des œuvres sociales pour l'éducation et la formation' à laquelle le législateur confie, entre autre, la responsabilité de 'faciliter l'accès au logement'

[2] Transformation du Fonds Hassan II en établissement public le 27/12/01.

[3] CATUSSE, opus cité

[4] C'est ainsi que la Fondation Mohamed V compte parmi les membres de son conseil d'administration le Président de la Banque Marocaine du Commerce Extérieur, le PDG de l'Omnium Nord Africain, le principal holding du pays ; ou que le Fonds Hassan II, est conjointement administré par deux proches conseillers du Palais : l'ancien ministre des finances, A. Kabbaj et le gouverneur de la banque centrale du Maroc.

[5]. CATUSSE, opus cité

- un système technique basé sur le drainage des capacités de gestion du privé et des ressources humaines pour le développement du secteur associatif.

b) Le cas de l'habitat et des services urbains

La croissance urbaine accélérée des villes marocaine s'est opérée dans un contexte de paupérisation (relative et absolue) et de fragmentation de l'unité de la ville. C'est ainsi que Mohamed NACIRI[1] distingue trois Maroc urbains : un Maroc constitué des centres d'affaires des villes et des quartiers des élites, un Maroc de classes moyennes de plus en plus déconnecté de l'espace rural, et un Maroc des banlieues des grandes villes, celui des 'poudrières à la porte des villes.

« Actuellement, les villes marocaines abritent plus de 700 poches d'habitat non réglementaire ou résident 550 000 ménages. 10% de la population urbaine vivent en bidonvilles. »[2]

La production légale annuelle de logement (90 000) ne couvre que la moitié des besoins additionnels annuels de logements évalués à 180 000 unités.

Centres historiques dégradés des anciennes médinas, bidonvilles et quartiers clandestins, sont les formes d'habitats, qui vont absorber cet excédent. L'ensemble de ces quartiers connaissent des carences importantes de services urbains, et développeront des stratégies spécifiques selon leur situation.

D'après les données officielles, *« plus d'un urbain sur cinq est logé dans des bidonvilles ou dans l'habitat non réglementaire et autant d'entre eux habitent un logement précaire »*[3] connu sous le qualificatif général d'habitat insalubre.

L'habitat insalubre est, en ville, le premier 'reflet' de la pauvreté. L'insuffisance d'infrastructures de base et les difficultés d'accès aux services sont une composante essentielle de ce type d'habitat.

« Le diagnostic (réalisé dans le cadre de cette étude) a montré l'importance de la question des infrastructures de base dans la formation de l'insalubrité de l'habitat. Alors qu'une grande majorité des habitants bénéficie d'un logement correspondant plus ou moins à leurs moyens, l'accès aux équipements de base est en revanche soumis à des conditions beaucoup plus contraignantes. Faute de pouvoir apporter eux mêmes une réponse progressive et appropriée à l'instar du logement, une part importante des ménages démunis n'y a pas accès ».[4]

Le dernier état des lieux du territoire marocain, présenté par la Direction de l'Aménagement du territoire en 2000, estime à 20%, au niveau national, les ménages urbains qui au Maroc sont encore privés d'eau et d'électricité, ou de raccordement à un réseau d'égouts.

En 1990, 80% des ménages casablancais ont accès au réseau d'eau potable, contre 73% dans les autres grandes villes. Ces taux de connexion relativement élevés cachent des différences intra urbaines très fortes, si en ville 95,5% des 10% les plus riches sont à cette époque connectés au réseau, ils ne sont plus que 28,7 % parmi les 10% les plus pauvres.[5]

Le problème de l'accès aux services urbains est donc au cœur du débat social et politique local. Les nombreuses associations et amicales de quartiers ont joué un rôle différencié à cet égard, variant

[1] NACIRI M., « Territoire : contrôler ou développer, le dilemme du pouvoir depuis un siècle », *Maghreb-Machrek*, n° 164, avril-juin 1999, pp. 9-35.
[2] CATUSSE, opus cité
[3] RGPH 94, cité dans Ministère de l'Aménagement du Territoire de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Environnement, Etude relative à la résorption de l'habitat insalubre redéfinition des méthodes d'intervention, Synthèse et propositions, Mars 2002.
[4] Ministère de l'Aménagement du Territoire de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Environnement, Etude relative a la résorption de l'habitat insalubre redéfinition des méthodes d'intervention, Synthèse et propositions, Mars 2002.
[5] Enquête sur la consommation et les dépenses des ménages, Direction de la statistique, 1990-91, cité dans Béatrice ALAIN – EL MANSOURI, p.93.

selon les villes, les rapports de force politiques et les acteurs en jeux dans la négociation.

Dans les bidonvilles du financement de la réinstallation au financement de la restructuration

En ville, les difficultés d'accès aux services, sont souvent liées à la situation réglementaire, ou non, de l'habitat. La situation varie selon les villes. Les indicateurs sociaux estiment entre 10% et 12% la population du Grand Casablanca[1] vivant en maisons sommaires ou bidonvilles, ce pourcentage se situant entre 4 et 5% pour Fès. Après une décennie de décroissance en pourcentage de ce type d'habitat, celui-ci semble à nouveau augmenter, ce qui a entraîné de vigoureuses recommandations de l'actuel monarque pour attaquer en priorité ce problème.

Pour les quartiers de bidonvilles, qui jusqu'à une date récente n'avaient aucune chance d'être restructurés in situ, mais avaient vocation aléatoire à bénéficier de projets de recasement et de relogement hors site, le tissus associatif était faible, du fait de la précarité de l'installation.

La priorité des habitants allait au développement de systèmes d'épargne, souvent informels, en vue de pouvoir s'acquitter, le moment venu du paiement des tranches du droit au recasement ou au relogement, puis de réaliser les constructions[2].

Mais, au vu de l'ancienneté de certains bidonvilles, (certains datent de la période coloniale et nombre d'entre eux ont plus de 10 ans) et des difficultés à les résorber totalement, certaines institutions ont envisagé leur légalisation conditionnelle. Dans certains cas, les habitants ont développé des stratégies en vue de leur reconnaissance implicite ou officielle. L'accès à l'eau par l'implantation de bornes fontaines[3], et l'amélioration de la situation d'assainissement, dans le cadre d'une négociation avec les pouvoirs locaux, est une de ces stratégies.

L'évolution récente des politiques publiques, ouvre la porte, à certaines conditions, à des opérations de restructuration envisagées comme *« une reconversion sur place des bidonvilles dont les habitants seraient les principaux acteurs »*[4]. Un rapport du MATUHE propose également, dans le cadre des nouvelles orientations et contrairement aux directives antérieures, que *« le niveau d'équipement puisse également s'améliorer progressivement en fonction de la densification du quartier et de l'amélioration des revenus »*.

Ce rapport signale que *« plusieurs exemples montrent que les habitants sont prêts à financer, sur leurs propres ressources, l'installation du réseau d'assainissement dans leur quartier et attendent, en contrepartie, un geste d'encouragement et de reconnaissance de la part des pouvoirs publics en les autorisant par exemple à construire en dur avant la réalisation des réseaux ».*

Dans les quartiers clandestins : le couple équipement – régularisation.

Depuis les années 1970 l'habitat 'clandestin' est devenu la modalité de production de la ville par et pour les classes moyennes basses frappées par la crise. Dans les années 80 ce type d'habitat représentait 45% des populations de Salé ou 26% des populations de Fès. Tolérés, mais soumis à une pression permanente de l'administration, une des clé de la légalisation de ces quartiers, et donc de leur intégration pleine et entière à la ville, passait par leur équipement et leur branchement aux réseaux d'eau potable, d'égout d'électricité et de voirie.

[1] Selon la Lydec, on compte à Casablanca 400 bidonvilles totalisant 400 000 habitants.
[2] F Navez Bouchanine 2000, 2002
[3] Voir « Karyan el Oued : du puit à la borne fontaine, le plus court chemin vers la légalisation? » in. ALLAIN B., EL MANSOURI, *L'eau et la ville au Maroc*, op cité
[4] MATUHE, 2002

Les quartiers clandestins,[1] qui représentaient dans les années 90 un pourcentage significatif de l'habitat des grandes villes marocaines[2], sont le terrain d'élection des amicales. Celles-ci sont crées par les habitants dès la fin des années 70.

« Afin d'accélérer l'équipement de leur quartier et se prémunir contre les menaces de destruction, les habitants commencent (à la fin des années 70) à s'organiser en association »[3]

Ces associations ont pour but[4] :

- d'équiper elles-mêmes leurs quartiers (cas de Fès ou de Khémisset), comme condition préalable à un processus de régularisation. Dans de nombreux cas, le rôle des associations se dilue, une fois l'objectif d'équipement et de régularisation atteint.

- de faire pression sur l'administration, souvent dans le cadre d'opportunités de politiques clientélistes, afin que les pouvoirs publics régularisent et prennent en charge l'installation d'équipements.

Dans les quartiers réglementaires : améliorer les équipements, la salubrité et la sécurité.

Dans les quartiers réglementaires, l'activité des amicales se concentre surtout sur la gestion des équipements collectifs (en particulier des mosquées), la sécurité, et la gestion de l'environnement. Ce dernier point peut être mis en relation avec notre problématique centrale des services publics.

Campagnes de nettoyage, enlèvement des ordures, entretien des espaces verts font l'objet de certaines expérimentations à Fès[5] ,Casablanca[6], Tiflet, Oulmés ou Sale[7].

c) Les associations et les services urbains liés à l'environnement

Des initiatives ponctuelles et éparpillées

Un rapport de mission du programme LIFE datant de 1993[8] faisait état d'un certain nombre d'initiatives des municipalités (en association avec les populations), des associations locales et des ONG pour la mise en œuvre de projets expérimentaux en matière de services urbains.

Il s'agissait pour l'essentiel de petits projets de mise en place de réseaux secondaires d'assainissement dans les quartiers non desservis, d'installation de bornes fontaines, de campagnes de propreté, de curage des égouts à ciel ouvert, de travaux de cimentage ou d'assainissement provisoire des rues, de protection contre les inondations ou les débordements d'égouts, de ramassage d'ordures privés, etc.

---

[1] Une recherche sur l'habitat clandestin menée par le groupe « Architectures et sciences urbaines » signalait déjà que à cette date prés de 25% des logements au Maroc sont produits dans le cadre de l'habitat clandestin, lesquels « s'ils ne posent pas généralement des problèmes techniques de construction » posent de graves problèmes de carences en matière de services urbains. On peut considérer selon cette étude que 50% de ces quartiers ne sont pas desservis en eau potable, 60% ne sont pas assainis, 30% ne sont pas électrifiés, 95% ne possèdent pas de voirie satisfaisante. « Dans un nombre considérable de quartiers d'habitat clandestin, les équipements d'infrastructure sont réalisés soit par le biais d'amicales, soit par des coopératives de propriétaires » Mohamed EL MALTI, Fadel GUERRAOUI, Hassan BAHI, 'Habitat clandestin', in Signes du présent, Espaces urbains, espaces vécus, n° 3, 1988.

[2] 26% à Fès (120 000 personnes), et 45 % à Salé (140 000 personnes) en 1995.

[3] ABOUHANI A., *Le mouvement associatif dans les quartiers populaires marocains*, CODESRIA, 1995.

[4] AMEUR, 1997

[5] Amicale TRAT, voir Ameur 97

[6] Association du quartier Bouchountouf, pour la sauvegarde du parc Public de l'Ermitage, in Catusse 2002

[7] Programme de promotion des initiatives de coopération décentralisée dans le domine de l'environnement au Maroc (PRODEC) développé à partir de 1998 par ENDA Maghreb avec l'appui de l'Union Européenne. Voir ENDA Maghreb, *Décider et gérer la ville autrement*, 2001.

[8] NAVEZ-BOUCHANINE F., 1993, Rapport de mission, Programme LIFE, Rabat.

Une tentative de mise en réseau

Ces premières réalisations ponctuelles et dispersées, déboucheront sur quelques projets plus systématiques mais à des échelles encore limitées. C'est le cas du projet PRODEC (Programme de promotion des initiatives de coopération décentralisée dans le domaine de l'environnement urbain) soutenu par la Commission Européenne et mis en œuvre par une ONG internationale, ENDA Maghreb, entre 1998 et 2000. Une dizaine de projets ont ainsi été mis en œuvre sur la base d'un partenariat tripartite Municipalités–Associations locales–ONG, dans plusieurs villes : Casablanca, Beni Mellal, Essaouira, Khemisset, Sale, Oulmés, Témara, Tiflet.

Ces projets développés selon les cas, à l'échelle du quartier (pour leur majorité) ou à l'échelle de la commune, s'efforcent d'intégrer :

- des aspects environnementaux et techniques : collecte alternative des déchets, unités de compostage, assainissement liquide, aménagement de bornes fontaines, etc…,
- des aspects socio-économiques : accès au crédit, éducation non formelle, etc…
- des aspects socio-politiques : appui à la structuration d'initiatives communautaires et d'associations de quartier, gouvernance locale, etc…

Une méthode d'intervention, qui se recommande de la Recherche action et de la planification concertée, est progressivement testée. Ces premiers résultats retiennent l'intérêt des autorités nationales[1], et crédibiliseront par la suite cette institution comme opérateur de certains projets de développement social urbain du gouvernement marocain.

Une intégration comme opérateur des politiques publiques de développement social :

Une étude récente du Secrétariat d'Etat à l'Habitat[2] considère que :

« L'imbrication des aspects techniques et sociaux dans les projets de lutte contre l'habitat insalubre implique la mise en place de structures d'accompagnement social en vue de faciliter l'adhésion de la population aux objectifs et à la mise en œuvre des projets »

De l'avis de ce rapport « *cet objectif ne peut être atteint par une structure administrative ni une entité accaparée par des tâches quotidiennes de gestion, mais nécessite le recours à des opérateurs spécialisés ».*

Il est donc envisagé de faire appel à des structures performantes, parmi lesquelles les ONG de développement devraient avoir leur place. C'est ainsi qu'il est envisagé de confier la maîtrise d'œuvre sociale de certaines opérations de lutte contre l'habitat insalubre à des ONG[3] *«intervenant pour le compte des municipalités dans le cadre de conventions de partenariat, ces dernières gardant l'entière responsabilité de la définition des objectifs du programme et de son orientation ».*

[1] ENDA Maghreb, 2001, *Décider et gérer la ville autrement*, Rabat.
Dans la préface de cet ouvrage, Mohamed AMEUR, Secrétaire Général du Ministère Chargé de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement , de l'Urbanisme et de l'Habitat, souligne que *« Les leçons tirées de ces expériences ont fait l'objet d'une systématisation méthodologique permettant de mettre entre les mains des lecteurs (et des collectivités locales) des pistes opérationnelles pour la mise en œuvre à l'échelle locale des principes du* développement durable »

[2] MATUHE, Mars 2002, opus cité.

[3] En 2002, alors que ce projet était en négociation depuis le milieu des années 90, une convention a enfin été passée entre le Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat et l'ONG ENDA Maghreb pour la restucturation du bidonville de Karian el Oued, à Salé.

d) L'évolution du discours participatif au Maroc, un discours consensuel sur la participation.

Au début des années 90, nombre d'élus et techniciens municipaux considéraient encore dans leur majorité que *« toute approche en termes d'aptitude des habitants à se prendre en charge est encore largement tenue pour littérature… et on réaffirme volontiers à qui veut l'entendre que le seul mode de gestion possible avec les populations est le langage de la force et de l'autorité »*[1]

Le discours des acteurs a sensiblement évolué au cours de la décennie écoulée. La participation fait partie maintenant des références obligées de l'ensemble des acteurs et ce qui n'était qu'une position d'une minorité éclairée, au sein des institutions nationales et locales, est devenu une position largement partagée.

Un discours consensuel se construit progressivement sur la participation. Prenons en quelques exemples :

Une injonction à la participation au plus haut niveau.

Dans le Discours Royal prononcé à l'occasion du 38ème anniversaire du Souverain et du 48ème anniversaire de la Révolution du Roi et du peuple, le nouveau monarque fait un constat sans concession de la situation :

« Il Nous a paru judicieux de Nous prévaloir de cette commémoration cette année, pour entreprendre ensemble, un effort de réflexion hardie et approfondie sur les moyens de lutte contre l'une des manifestations les plus choquantes du déficit social. Il s'agit, en l'occurrence de l'habitat insalubre, dont Nous avons observé les aspects hideux, ces deux dernières années, en Nous enquérant de visu de la situation de Nos fidèles sujets, au Nord comme au Sud, à l'Est comme à l'Ouest du Royaume. »

« En effet, ce sont quelques 770 mille familles, soit plus de quatre millions de personnes qui habitent aujourd'hui les bidonvilles et résident dans des habitations non réglementaires.»

Et lance certains coupables *: « Il faut y ajouter la défaillance des instances chargées de le combattre qui n'ont pas assumé pleinement leurs responsabilités à cet égard. »*

Le souverain assigne alors une priorité à ce secteur, et fait une ouverture en direction du secteur privé et de la société civile *:« Ton Premier Serviteur continue d'accorder la priorité absolue au logement social dans les politiques nationales, tant en initiant des projets de l'Etat et des établissements publics qui en dépendent, qu'en inscrivant le financement du logement social décent en tête des programmes du Fonds Hassan II visant à encourager les initiatives du secteur privé et de la société civile dans ce domaine ».*

Le discours royal au Parlement du 11 octobre 2002 confirme le diagnostic, la priorité politique accordée au logement, ainsi que l'appel au partenariat entre autorités publiques, collectivités locales et société civile.

Les parlementaires sont appelés à : *« prendre la mesure des attentes des citoyens. Ceux-ci, en effet, aspirent à ce que l'on trouve des solutions concrètes aux problèmes réels et essentiels qui sont au cœur des préoccupations de chaque citoyen »*

La priorité au logement réaffirmée *: « nous ne saurions préserver au citoyen sa dignité qu'en lui assurant un logement décent et en accélérant la mise en œuvre du programme national de lutte contre l'habitat insalubre et d'éradication des bidonvilles. Ceux-ci constituent, en effet, une menace pour la cohésion et l'équilibre du tissu social et une source de frustration,*

[1] NAVEZ–BOUCHANINE F., « Propreté et appropriation de l'espace. Déchets et pratiques habitantes dans les grandes villes marocaines », in *La Méditerranée assassinée, Peuples Méditerranéens*, n° 62 - 63, janvier-juin 1993.

d'exclusion, de déviation et d'extrémisme. »

En complément du respect des règles de 'bonne gouvernance' de la part des acteurs institutionnels, un appel à la mobilisation générale et au partenariat de l'ensemble des acteurs est lancé *:*

« La réalisation de ces actions prioritaires est certes une tâche ardue, mais nous n'avons d'autre choix que la mobilisation générale pour relever ce défi, renforcer la confiance dans le Maroc d'aujourd'hui et de demain et redonner espoir aux couches défavorisées parmi notre peuple fidèle. » … « la pauvreté et la marginalisation qui ne peuvent être éradiquées que par une solidarité sociale effective et agissante, fondée sur un partenariat entre les autorités publiques, les collectivités locales, le secteur privé et le tissu associatif. »

Une évolution du discours des institutions techniques.

Des institutions techniques comme l'ANHI, connues au cours des années 90, pour leur approches technicienne, ont été amenées, suite au discours royal du 20 août 2002, à adapter leur discours.

C'est ainsi que le « Bulletin d'information du Secrétariat d'Etat à l'Habitat » précise les conditions de réalisation du PARHI, le Programme National pour la Résorption de l'Habitat Insalubre, lequel requiert ;

« la mobilisation de l'ensemble des partenaires concernés dans un cadre de solidarité, de partenariat et de contractualisation entre l'Etat, les collectivités locales et l'ensemble des acteurs du secteur public et privé tout en s'appuyant sur la participation et sur la contribution des populations et des associations de quartier »[1]

Et la récente étude relative à la résorption de l'habitat insalubre, réalisée par le même Secrétariat d'État, posait comme principe que *« les populations doivent être associées à la prise de décision »* et précisait que ;

« malgré les slogans dont elle fait l'objet, la participation pleine et entière est loin d'être une réalité. Ce constat nécessite l'institution de nouvelles relations entre pouvoirs publics, collectivités locales et populations des quartiers d'habitat insalubre, ainsi que la mobilisation de ces dernières dans le cadre d'associations, d'amicales et d'ONG pour la prise en charge des actions à l'échelle de leur quartier. Le mouvement associatif peut constituer à ce titre une forte dynamique d'initiation, de proposition et d'actions spécifiques, autonomes et articulées, dans le prolongement de l'action publique »[2]

Une participation instrumentalisée par les sociétés privatisées

Les sociétés prestataires ont une compréhension assez instrumentalisante de la participation.

Dans le cas de la société privée d'enlèvement des ordures de la Commune urbaine de Hay Hassani, à Casablanca (premier service d'enlèvement des ordures privatisé au Maroc sous forme d'une délégation accordée à une filiale marocaine des Eaux de Marseille), celle ci considère que ;

« l'usager occupe une place essentielle dans le système de la propreté. Sa contribution constitue une condition primordiale pour la réussite de tout programme d'optimisation de la gestion des déchets ménagers. Le niveau de participation des usagers peut être amélioré par la mise en œuvre d'actions de sensibilisation. Ces actions visent à responsabiliser l'usager en l'incitant à respecter les consignes de la salubrité publique et améliorer les conditions d'évacuation des ordures ménagères » [3]

[1] Aourach, Bulletin d'information du Secrétariat d'Etat à l'Habitat, n° 16, avril 2002.

[2] Ministère de l'Aménagement du Territoire de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Environnement, Etude relative a la résorption de l'habitat insalubre redéfinition des méthodes d'intervention, Synthèse et propositions, Mars 2002.

[3] Khalid El Ha

Dans ce cas, la participation est induite 'par le haut', et a comme objectif en améliorant le comportement responsable des usagers d'améliorer le fonctionnement, et donc les bénéfices de l'entreprise.

En 1998, la Lydec engage à Casablanca un programme d'électrification des bidonvilles afin de permettre aux bidonvillois d'accéder à l'électricité dans un cadre légal et sécurisé.[1]

Cette opération est basée sur une certaine conception de la « gestion partagée ». Elle nécessite au préalable l'autorisation des autorités, et s'appuie sur un dispositif qui associe les habitants. Ceux ci désignent, par pâté de maison ou par rue un représentant « l'amine ». Un dispositif technique permet plus d'efficacité par l'installation des compteurs de « tête de rue ». Tous les mois, l'amine assure la relève des compteurs individuels, collecte les montants des traites et des consommations auprès de chaque foyer, et effectue le règlement de la facture totale auprès de la Lydec.

Ce dispositif a permis l'élimination des fraudes, un excellent taux de recouvrement des factures et d'importantes économies de facturation (1 branchement pour 20 foyers). La Lydec envisage maintenant d'étendre à l'eau l'expérience de l'électrification.

Nous le voyons, la « participation » (par l'intermédiation de l'amine) n'est admise dans ce cas que parce qu'elle est rentable pour l'entreprise.

Le nouveau discours des institutions sociales émergentes : l'exemple de l'ADS.

Les institutions émergentes chargées du développement social comme l'Agence de Développement Social, créée en 1999, avec comme mission *« l'atténuation du déficit social qui touche plus particulièrement les couches vulnérables »* et qui *« apportera son soutien aux projets ou programmes se déployant dans le secteur des infrastructures sociales de base »* (lesquelles incluent eau potable et assainissement), ont totalement intégré le discours participatif.

La démarche de l'ADS, qui se veut novatrice, met en avant trois éléments : participation, approche de genre et dimension environnementale.

« Le processus participatif, qui suppose l'implication active de l'ensemble des acteurs dans l'élaboration, le suivi et la mise en œuvre du projet, devrait permettre de n'identifier et retenir que les projets répondant à de véritables besoins sociaux clairement exprimés par les populations intéressées et leurs associations ou autres structures représentatives »[2]

La banalisation du discours de la société civile.

Quant aux ONG**,** elles semblent s'accommoder de la nouvelle situation et participer du discours consensuel dominant. C'est ainsi que, pour ne prendre qu'un exemple, ENDA Maghreb[3] considère que la participation passe par ;

« la reconnaissance et la valorisation du savoir – faire des différents acteurs locaux (société civile, collectivités locales, services de l'Etat, populations, secteur privé), en vue de renforcer les initiatives en faveur d'un développement durable et équitable. La démarche consiste à accompagner la définition et la mise en œuvre de projets identifiés suite à un processus de concertation, au sein duquel chacun peut apporter sa vision et sa contribution. Le projet de développement local se décline alors à partir d'intérêts communs, traduisant une volonté consensuelle de changement »

Le Guide des associations de quartier au Maroc[4], préparé par le Forum Urbain

[1] voir HAOUES-JOUVE S., L'accessibilité des, étude de cas

[2] Royaume du Maroc, Agence de Développement Social, *Guide à l'usage des partenaires*, 2000.

[3] ENDA Maghreb, Rapport d'activités 2001–2002.

[4] AMEUR M., SOUAFI M. (sous la direction de), *Guide des associations de quartier au Maroc*, Forum

Maroc avec l'appui du PGU, et réalisé sous la Direction de Mohamed AMEUR et de Mohamed SOUAFI, traduit bien cette position. Le partenariat pour l'identification et l'analyse du problème, ou pour la mise en œuvre conjointe de projets concrets, est favorable à la participation des citoyens.

« Le partenariat entre associations, élus et administrations revêtent plusieurs formes. Mais toutes les formes de partenariat sont sous-tendues par le même objectif, celui de coordonner les ressources et les actions existantes pour une meilleure gestion du quartier et par conséquent de la ville »

« L'un des avantages du partenariat entre différents acteurs institutionnels est qu'il crée un climat favorable à la participation puisqu'il est fondé sur la conjugaison des efforts de tous. Il est en particulier favorable à la participation des bénéficiaires des projets que l'association est la mieux à même de promouvoir »

Le rapport pouvoirs publics–associations est clairement défini :

« Les pouvoirs publics ont besoin des associations de quartier. L'une des conditions principales de réussite des projets des pouvoirs publics et de leur durabilité aujourd'hui est la participation des habitants et de leurs associations représentatives. En effet, devant la diminution des capacités et des moyens de l'Etat, le recours à la participation des habitants devient l'une des alternatives incontournables. »

Mais, *« la société civile ne peut remplacer l'Etat. En effet, quel que soit le degré de faiblesse atteint par l'Etat, l'action de la société civile restera un complément de son action et non une substitution à elle.»*

Quelques velléités d'autonomie cependant sont exprimées :

« Faire pression pour que les municipalités mettent sur pied des instances chargées de traiter avec les associations.[…]Fonder des relations fructueuses entre les communes et les associations sur une base contractuelle » qui débouchent sur une reconnaissance mutuelle et *« s'affirmer en tant que partenaires durablement valable en fondant l'autonomie des associations à la fois, vis à vis de l'administration, des partis politiques, et des bailleurs de fonds »*

Demande de reconnaissance d'abord, timide tentative de construction de l'autonomie par la suite. La réponse aux questions ouvertes pendant la période de consolidation des ONG urbaines[1] semble maintenant provisoirement clause.

Tout le monde est invité à participer, mais chacun à sa place, et sans remettre en cause les rapports de pouvoir pré établis.

Les populations dans l'attente de la Monarchie sociale

Un bilan récent des interventions de l'Etat dans les bidonvilles au Maroc met en relief les nombreux griefs que posent les habitants[2]. Ceux-ci reprochaient aux modalités d'intervention de l'Etat dans les projets concernant le recasement ou la restructuration des bidonvilles :

- *« l'absence d'information, et la mise à l'écart de toute forme de décision, même ponctuelle et les concernant directement »*
- *« l'absence de clarté, les magouilles, le clientélisme, la corruption, le double langage et le recours à des formes apparemment démocratiques, mais ouvertement contrecarrées par les autres pratiques administratives »*
- *« l'inexistence de formes de consultation ou de concertation »* dénoncée plus particulièrement par les jeunes, les plus instruits ou les plus politisés.

Urbain Maroc, Programme de Gestion Urbaine Maroc, avril 2001.

[1] voir les ONG et la ville au Maghreb

[2] Françoise NAVEZ – BOUCHANINE, Les interventions en bidonville au Maroc, une évolution sociale, Publication ANHI, 2002.

Si une convergence se dessine en faveur d'une sorte de démocratie participative, les modalités pratiques de sa mise en œuvre, et tout particulièrement *« la participation dans le faire et l'agir direct »*, sont beaucoup plus confuses dans l'esprit des habitants.

En fait *« une prise en compte éclairée conviendrait déjà à nombre d'entre eux (les habitants) »*, et de grands espoirs sont investis dans le « Nouveau Maroc » annoncé par le pouvoir : *« construction mythique à fort accent symbolique, mêlant une modernité démocratique…à une image dorée d'une monarchie bienveillante, généreuse, bienfaitrice, et garante d'une nouvelle justice sociale »*

2. Au Sénégal

a) La participation au Sénégal vue par les institutions : du premier Plan de développement, au NEPAD.

Aux sources de la participation modernisatrice : l'Animation rurale du projet de socialisme démocratique du Président Mamadou DIA.

Au Sénégal, on ne peut parler de participation, sans se référer à la période des Indépendances pendant laquelle le co-fondateur du Sénégal indépendant, Mamadou DIA[1], s'est efforcé d'imaginer avec l'appui de l'équipe du Père LEBRET, un Socialisme à l'Africaine dont un des piliers était l'Animation et la Coopération.

Dès 1958, pendant la phase préparatoire à l'Indépendance du pays, Mamadou DIA fait appel au Père LEBRET, tout auréolé de ses travaux en Amérique Latine et au Liban, pour préparer les bases de ce qui deviendrait le premier plan de développement du pays[2]. Un premier Etat des lieux était réalisé. Malgré l'opposition du secteur privé, qui pensait qu'on allait lui imposer des contraintes qui n'avaient rien à voir avec les entreprises, ce premier Etat des lieux permettait de jeter les bases *«d'un plan de développement économique et social qui reposait sur une approche nouvelle, profondément enracinée dans nos réalités ».*

Celui-ci se basait sur une « *problématique de développement partagé par la population »* qui résidait dans les zones homogènes de développement identifiées dans le cadre de l'état des lieux.

Pour l'opérationnalisation de cette planification et de cet aménagement que l'on qualifierait aujourd'hui « de proximité », des équipes d'agents de l'Etat étaient constituées au plus près des populations. Ces « cellules de base de l'action de l'Etat », les CER, devaient travailler avec les « cellules représentatives de l'organisation des populations » : les coopératives. Ces coopératives ne devaient pas être une structure parachutée de l'extérieur, mais devaient s'inspirer et projeter *« le vieux substrat communautaire à travers lequel s'exprimaient nos valeurs les plus profondes »*. Il fallait, toujours selon Mamadou DIA *« redonner vie à ces modes de gestion de l'intérêt commun partagé par les paysans en les modernisant, et de façon révolutionnaire en faire le fer de lance de la Modernisation ».*

En quoi consistait la méthode l'Animation rurale[3], mise en œuvre avec l'appui de l'IRAM ? Le gouvernement

[1] DIA M., 2001, *Afrique. Le prix de la liberté*, L'Harmattan.
Voir aussi Mamadou MBODJI, 2002, « Le Sénégal entre ruptures et mutations, citoyennetés en construction », in *Le Sénégal contemporain*, sous la direction de Momar-Coumba DIOP, Karthala.
DIOP M-C, FAYE O., 2002, « Les jeunes et la gouvernance de la ville », in *La société sénégalaise entre le local et le global*, sous la direction de Momar-Coumba DIOP, Karthala,.

[2] Un dispositif d'appui extérieur était constitué autour de l'IRED, du CINAM (Bernard LECOMTE), etc.

[3] Il n'est d'ailleurs pas sans intérêt pour cette recherche de rappeler une expérience qui se déroulait, à peu prés dans la même période dans le Maroc de Mohamed V. Une action d'éducation de base en vue de la participation, que l'on nommait 'animation rurale' et dont l'appui méthodologique était assuré par l'IRAM. On fit venir les experts-militants de l'IRAM, pour appuyer la mise en place de l'Animation rurale au Sénégal.

mettait en place dans chaque zone homogène de développement, *« un Centre d'Animation qui accueillerait des groupes d'animateurs paysans désignés démocratiquement par leur communauté…avec l'appui de formateurs reliés au Ministère du développement, ils analyseraient les problèmes de développement de leurs villages, confronteraient leurs vues et leurs objectifs avec ceux des cadres des CER installés dans leurs zones pour élaborer des projets communs ».*

Une idée pionnière développée par M DIA à cette époque *« était l'établissement d'une relation contractuelle entre l'appareil d'Etat intégré, organisé, et les cellules de base, les cellules démocratiques d'organisation du monde paysan »*

« La planification démocratique ne se faisait pas seulement au niveau du gouvernement central, au niveau du Ministère du plan. Il fallait d'abord descendre sur le terrain, discuter avec la base, avec les CER, avec les Comités Locaux de Développement, recueillir les éléments du plan. Et c'est en remontant, de cette manière, à partir de la base, que le plan était élaboré au niveau central. Ce plan n'était pas un plan imposé du sommet »[1]

Il fallait former les cadres compétents et engagés pour accompagner ce grand projet de transformation, ce sera la création de l'ENEA, dont le module de base c'est inspiré du Collège Coopératif dirigé à l'époque par Henri DESROCHE.

Le 4 avril 1961, premier anniversaire de l'Indépendance du pays, Mamadou DIA présentait son premier Plan quadriennal de développement devant l'Assemblée Nationale. Un an plus tard, le 8 décembre 1962, lors de la séance de clôture d'un colloque international sur « Les politiques de développement et les diverses voies africaines du socialisme », Mamadou DIA réaffirmait son credo : indépendance politique, planification, animation des masses et coopération internationale. Planification et démocratisation devaient aller de pair. C'était l'animation et la participation qui faisait le lien entre ces deux pôles.

« Même si dans un premier temps, le peuple n'était appelé qu'à assumer l'exécution d'un plan conçu en dehors de lui, le succès même de cette démarche, l'entraîne ensuite à s'interroger sur les raisons des priorités retenues, sur l'adaptation des moyens aux objectifs et finalement sur sa participation au stade de l'élaboration. C'était la mission qu'avaient à remplir les services de l'Animation, qui devenait ainsi l'instrument de dialogue entre les élites techniques et les masses, entre les pouvoirs publics et les citoyens. Pour ces raisons, le Développement ne pouvait être ni importé de l'extérieur, ni même imposé de l'intérieur par une idéologie dominante. Le but restait de permettre à la collectivité, d'arrêter librement, en dernier ressort et en pleine connaissance de cause, ses décisions de développement »

Il s'agissait d'une véritable *« destruction créatrice »*, d'une *« mutation totale qui substitue à la société coloniale et à l'économie de traite une société libre et une économie de développement »*.

Le Président DIA venait de signer son arrêt de mort, le 18 novembre, il était arrêté dans sa résidence de Médina, le « socialisme réformiste » du Président Senghor allait s'imposer par la force.

La participation en période d'ajustement

Au Sénégal, toutes les études le confirment, l'explosion du mouvement associatif date des années 80[2] " l'explosion des dynamiques populaires de type

[1] Le programme d'appui aux CDL et aux PDL dans les communes d'arrondissement de Dakar, coordonné par ENDA, ne dit pas autre chose. Il est d'ailleurs significatif de savoir que c'est un ancien de l'Animation, Racine KANE, qui en assume la coordination.

[2] Cette explosion coincide également avec le mouvement 'Set Setal', un mouvement spontanné de la jeunesse des quartiers revendiquant tout à la fois un environnement meilleur et un changement 'Sopi' dans les pratiques politiques

communautaire prouve que le cadre associatif est apparu comme l'un des espoirs pour les plus défavorisés, d'améliorer leur sort, quand les Etats n'ont plus fait du développement social leur priorité "[1]

Pendant cette période l'impact social des politiques d'ajustement semblent être à l'origine de trois processus interactifs de régulation :

- la décentralisation et le transfert d'un certain nombre de compétences vers les municipalités ;
- la multiplication des initiatives populaires et l'explosion du mouvement associatif dans les quartiers ;
- le gonflement du rôle des ONG dans la gestion territoriale et sociale de la crise.

On assistera pendant cette période, a une multiplication des structures associatives et des ONG intervenant en milieu urbain.

Le début des années 80 c'est au Sénégal : le lancement du Premier PAS (Plan d'Ajustement structurel). C'est aussi la réforme municipale de 1983, qui marque la fin du modèle d'Etat Providence au niveau municipal. La commune de Dakar est dissoute avec un passif de plusieurs milliard de FCFA, le nouveau maire Mamadou DIOP, se réclame d'un modèle plus technocratique de gestion urbaine et crée la CUD (Communauté Urbaine de Dakar). Cependant, malgré quelques efforts notoires pour aller dans le sens de pratiques de 'Bonne Gouvernance', la subsistance de pratiques clientélistes et néo-patrimoniales, nécessaires à la reproduction politique du parti au pouvoir, combiné à l'insuffisances des moyens[2], grippent le système et les réalisations, en matière de services urbains (enlèvement des ordures, accès à l'eau, etc), ne seront pas à la hauteur des espérances.

Les services et les équipements se dégradent, de fortes pressions s'exercent pour faire des économies, en particulier sur les factures des 1315 Bornes-Fontaines, qui en 1988 représentent 14,53% du cubage consommé en rapport à celui des autres abonnés de la SONEES[3].

Toutes les conditions sont en place pour que s'ouvrent de nouveaux partenariats avec les organisations de la société civile et pour expérimenter de nouvelles modalités de prestation de services.

Associations et ONG s'engouffrent dans cette brèche. Sous le thème générique de la lutte contre la pauvreté, elles abordent le problème des services urbains à partir d'une triple entrée :

- Celle des activités génératrices de revenus d'une part (c'est une des motivation de la création des divers GIE en charge du ramassage des ordures, de l'installation de bornes-fontaines, ou de recyclage et de compostage par exemple) ;
- Celle de la gestion de l'environnement et du cadre de vie d'autre part (construction d'ouvrages d'assainissement privatifs ou publics) ;
- Celle de la restructuration et de l'équipement des quartiers sous intégrés enfin (l'assainissement et l'accès à l'eau étant une des composante importantes de ce genre d'opération).

En 1989, la création de l'AGETIP (Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public) deviendra un de leurs interlocuteurs privilégié.

Associations et ONG ne sont plus perçues comme les acteurs revendicatifs et

[1] WADE Salimata SOUMARÉ Mohamed, LY Housseynou, Organisations communautaires et associations de quartier en milieu ouest africain, ENDA Dakar, Etudes et Recherches n) 22à, 2002.

[2] Hormis la participation des différentes communes qui composent la CUD, assez faible, le budget de la CUD, qui joue un rôle important dans l'enlèvement des ordures, est alimenté essentiellement par des recettes provenant de la TEOM (Taxe d'enlèvement des ordures ménagères) que les autorités ont beaucoup de difficultés à recouvrer.

[3] DIOP Momar Coumba, DIOUF Mamadou, Pouvoir central et pouvoir local. La crise de l'institution municipale au Sénégal, in JAGLIN Sylvy, DUBRESSON Alain, KARTHALA, Paris, 1993.

critiques faisant obstacle au projet de modernisateur de l'Etat, mais comme les collaborateurs possibles des politiques de désengagement de l'Etat.

Une voie royale s'ouvre à la participation. Mais de quelle participation s'agit-il ? Participation - substitution ?Participation-subordination ?Participation-innovation ? Participation/Négociation ?

Les réformes des années 80 *« sont accompagnées de la résurgence d'un discours sur la " participation populaire " - corrélée à la démocratisation de la gestion urbaine, voir à l'affirmation de la citoyenneté- abondamment diffusé par les bailleurs de fonds, les acteurs de la coopération décentralisée appuyée par les ONG, les Etats et les pouvoirs locaux institutionnalisés. Pourtant, au-delà d'un consensus apparent, ce credo dominant véhicule nombre de malentendus, à caractère intentionnel ou non, qui en masquent les limites mais aussi les intérêts »*[1]

La « Mobilisation » ou comment construire l'adhésion des différents acteurs au projet post-libéral du Président WADE

Le nouveau discours de la « 'démocratie participative »

La démocratie participative s'inscrit aujourd'hui dans les références constitutionnelles de la République Sénégalaise. C'est ainsi que dans son discours du 4 avril 2003, prononcé à l'occasion de la Fête Nationale[2], le chef de l'Etat officialise certains dispositifs de participation/consultation de la société civile.

Il institue :

- le « Conseil de surveillance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption » dont la création à été soumise à l'appréciation de la société civile et des partis politiques, et qui sera composé de représentants de l'administration, de la société civile et des opérateurs économiques.

- Le Conseil de la République pour les affaires économiques et sociales qui *« s'inscrit quant à lui dans l'esprit des innovations institutionnelles ayant pour objectif la consolidation et l'élargissement de la démocratie participative »*.

Mais le discours sur la participation du nouveau pouvoir reste flou et souvent de l'ordre du déclaratif, comme cette annonce de la généralisation de l'élaboration de budgets participatif par les collectivités locales.

La « mobilisation », un dispositif flou pour la mise en œuvre du NEPAD

Après deux décennies d'Etat providence clientélisé et deux décennies d'ajustement structurel, le Sénégal se retrouve en marge de l'économie mondiale et face à une crise sociale et économique sans précédent. Cette crise sonnera le glas du monopole de fait du parti socialiste, au pouvoir de manière ininterrompue depuis l'indépendance et ouvrira la porte à l'alternance.

Le NEPAD[3] (New Partenarship for Africa Dévelopment), lancé lors du sommet de l'OUA à Lusaka en 2001, dans la genèse duquel le nouveau Président Sénégalais Maître Abdoulaye WADE

[1] JAGLIN Sylvy, DUBRESSON Alain, Gérer la ville : décentralisation , participation, démocratie ?in JAGLIN Sylvy, DUBRESSON Alain, KARTHALA, Paris, 1993.
[2] in Le Soleil 5-6 avril 2003.

[3] Voir Le NEPAD et les enjeux du développement en Afrique, sous la direction de Hakim BEN HAMOUDA et Moustapha KASSE, Maisonneuve et Larose/CEA, 2002.

jouera un rôle significatif[1], devient le cadre de référence de la nouvelle vision du développement à long terme de l'Afrique.

Le NEPAD est construit autour de quelques grands principes :

- La nécessité pour les peuples de prendre en main leur propre destinée combinée à celle de faire appel au reste du monde pour compléter les efforts internes ;

- La « bonne » gouvernance comme préalable à la croissance ;

- Un programme prioritaire d'investissement dans des secteurs porteurs de croissance et plus particulièrement dans les infrastructures de base[2], les ressources humaines et les TIC. Il s'agit *« de combler l'écart actuel entre l'Afrique et les pays développés afin d'améliorer la compétitivité du continent et de permettre à l'Afrique de participer au processus de mondialisation »*.

- Un double levier pour la mise en œuvre de ce programme : l'intégration et la mobilisation des populations. Cette dernière est justifiée de manière assez vague en précisant que *« la réalisation de toutes ces mesures suppose leur appropriation par les peuples africains ainsi que leur mobilisation préalable »*

Il s'agit bien d'un plan conçu et parachuté « d'en haut » et auquel il faudra convaincre les peuples d'adhérer et de se mobiliser pour se l'approprier. Rien de bien nouveau en matière d'ingénierie sociale depuis les méthodes de vulgarisation et de mobilisation proposées par les plans de l'Etat providence des années 70, dont le professeur Moustapha KASSE nous dit cependant qu'il s'agit d'une *« nouvelle version du développement intégré et concerté : le NEPAD »*[3]

<u>Réhabilitation de l'État et renforcer les capacités, le nouveau discours de la participation.</u>

Alioune SALL[4], coordonnateur régional du programme Futurs Africains, fait d'abord un constat, celui d'un certain revirement concernant le rôle de l'Etat, en voie de réhabilitation.

« Il y a dix ans il n'en aurait certainement pas été ainsi. […] L'Etat minimaliste était dans l'air du temps, qui se déclinait dans la formule 'moins d'Etat, mieux d'Etat', avec, comme corollaire, la glorification du secteur privé, associé parfois à la société civile ».

Y compris dans un projet clairement néo-libéral, le rôle de l'Etat est bien reconnu*. « Une des tâches de l'Etat consiste à créer les conditions d'une démocratisation des processus de développement. Cela signifie que l'Etat se doit de faire en sorte que les intérêts du plus grand nombre servent de plate-forme,*

[1] Le NEPAD est le résultat de la fusion de deux plans :
-le Plan Omega, un pacte de croissance soutenue et de développement durable à partir d'investissements dans le capital physique et humain, conçu par le Président Abdoulaye WADE, qui proposait un New Deal à l'Africaine, et qui prévoyait un développement des grandes infrastructures de base (en particulier pour ce qui nous concerne : réseaux d'assainissement, d'eau et d'électricité), du capital public, du capital humain (éducation et santé) et de l'innovation technologique (en particulier les TIC). Ce plan, proposé pourtant par un membre de l'Internationale libérale, semble s'écarter du strict dogme libéral et de l'analyse néo-classique, et se rapprocher des théories de la croissance endogène, tout en ayant comme objectif ultime l'insertion dans la mondialisation.
-Le MAP (Millenium Partership for Recovery Program), qui dans son introduction annonce que le MAP « est une promesse faite par des dirigeants africains, basée sur une vision commune, ainsi que leur conviction ferme et partagée qu'ils ont un devoir urgent d'éradiquer la pauvreté et de placer leur pays, à la fois individuellement et collectivement, sur la voie du développement durable et de participer activement à l'économie mondiale et au corps social »

[2] MAMA T., « Infrastructure et développement dans le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique », in *Le NEPAD et les enjeux du développement en Afrique*, opus cité.

[3] KASSE M., « Une nouvelle version du développement intégré et concerté : le NEPAD », in *Le NEPAD et les enjeux du développement en Afrique*, opus cité.

[4]. SALL A, « Le NEPAD et le développement des capacités : quelques éléments de discussion », in *Le NEPAD et les enjeux du développement en Afrique*, opus cité.

de référent, dans la formulation des politiques de développement »

Au delà de cette prise en cause 'passive' des besoins du plus grand nombre, la prise en considération 'active' est aussi envisagée, quand l'auteur suggère de *« développer des capacités d'anticipation du changement au moyen d'une réflexion prospective menée de façon démocratique, dans le cadre d'une planification stratégique : voilà un défi majeur pour les Etats qui voudraient donner au NEPAD la chance de devenir ce qu'elle voudrait être »*.

En d'autres termes sans planification stratégique participative, le NEPAD risque fort de n'être qu'un rêve de technocrates. Pour cela l'auteur propose de mener des programmes de renforcement des capacités (selon la nouvelle et rébarbative terminologie) qui devrait se fixer les priorité suivantes :«Promouvoir une approche alternative en matière de renforcement des capacités : cela consisterait à partir de la définition par les communautés elles mêmes de ce qu'elles veulent, de ce qu'elles savent et de ce qu'elles peuvent dans le cadre d'une vision à long terme de leur développement ». Prés de quarante ans après, le rêve de Mamadou DIA serait-il encore vivant ?

b) Participation et société civile dans le domaine de l'habitat et des services

La crise de l'État providence et la mise au pas néo-libérale des institutions sénégalaises consécutive au PAS, ouvrira le chemin, en 1996, à l'actuelle politique de décentralisation. Celle-ci est porteuse d'une contradiction.

Elle répond d'une part à une volonté de désengagement de l'État central qui se déchargerait sur les collectivités décentralisées, sur le secteur privé (privatisation des services rentables) et sur le secteur associatif (privatisation sociale d'un certain nombre de fonctions exercées jusqu'à présent par l'État Providence en matière d'éducation, de santé, d'équipements, etc.).

Mais d'autre part, cette impuissance de l'État à résoudre un certain nombre de problèmes se traduit également par l'ouverture d'un espace de participation des populations à la définition des politiques et des choix de développement au niveau local (communes d'arrondissement et villes).

Au Sénégal, après l'accès au crédit, et parallèlement aux expérimentations en matière de gouvernance locale et de l'aménagement des quartiers, le thème des services urbains devient progressivement un terrain d'intervention privilégié des ONG de développement.

De la participation micro sociale au changement social et démocratique, le cas d'une organisation pionnière, Enda T.M.

L'évolution des activités de l'ONG ENDA TM[1], fortement présente sur le terrain du développement social dans l'agglomération dakaroise, est à cet égard significative.

Dans les années 70, un des premiers programmes expérimentaux de développement participatif, le projet CHODAK, se déroulait dans le quartier Grand Yoff, à la périphérie de l'agglomération, et comportait une dimension de service urbain et d'assainissement[2].

Les années 80 virent se multiplier les actions d'ENDA en milieu dakarois, pour répondre aux situations d'urgence et d'accroissement des pauvretés qui ont accompagné les PAS (Programmes d'Ajustement Structurel) des années 80.

---

[1]ENDA TM, *Rendre Enda plus apte à réaliser sa mission au service de changement social*', Document de politique Générale, Document de travail, 24 juin 2002.

[2] L'intervention de ENDA en milieu urbain à Dakar en 1975, dans le quartier Grand-Yoff, se fera en réponse aux inondations qui, en période d'hivernage, perturbaient gravement la vie du quartier. Un des premiers projets d'envergure de cette intervention sera l'installation de puisards pour l'assainissement non conventionnel.

Il fallut cependant accepter que *« ni les ONG, dont on a longtemps loué le dévouement, la souplesse et l'efficacité dès lors qu'il s'agissait de répondre à des situations d'urgence, ni les mouvements sociaux muselés, contrôlés ou réprimés ne sont parvenus à enclencher des processus d'amélioration durable des conditions de vie ou à freiner efficacement leur désagrégation »*[1]

Les années 90 engagent l'organisation dans une réflexion élargie à l'occasion de sa participation au cycle des conférences internationales ouvert par la conférence de RIO en 1992, et amènent l'ONG à redéfinir sa mission. Il ne s'agit plus de lutter contre la pauvreté, mais de s'attaquer aux racines de l'appauvrissement et de *« promouvoir une société plus juste et plus équitable, plurielle et inclusive, par le changement politique, économique et social ».*

Pour cela :

- une question centrale se pose : celle du changement d'échelle. Enda ne peut plus limiter ses actions à des expérimentations de quartier, mais doit agir au niveau de l'ensemble de la ville ;
- un secteur d'intervention s'impose : celui de la « production populaire des services » dont la dégradation constitue un élément important de la pauvreté urbaine et des blocages au développement. *« Les populations des pays pauvres sont coincées entre le marteau du coût élevé des services de base et l'enclume de la contrainte de revenus »*
- une méthode s'affirme : *« favoriser l'établissement de processus démocratiques à des niveaux stratégiques .[…] L'enjeu véritable ne saurait consister qu'en l'édification d'une société politique dont tous les membres, conscients de leurs propres intérêts, de ceux des autres comme de leurs interrelations, participent en pleine responsabilité de la régulation collective »* Pour Enda, *« l'impératif de gestion démocratique présente un intérêt non seulement éthique mais pragmatique, source de plus grande efficacité ».*

Le passage des expérimentations au niveau micro (groupe d'habitants ou quartier) à leur massification au niveau de l'arrondissement, voire de l'ensemble de la ville, pose le problème de la perte d'autonomie de l'ONG. Cette question se pose par exemple dans le cas du programme eau populaire. Dans un première phase d'expérimentation autonome au niveau d'un quartier, l'ONG avait toute latitude de développer avec ses partenaires de terrain, le modèle participatif de changement social et de développement urbain durable dont elle se réclame[2]. Dans la phase de massification du système, elle devra passer par une contractualisation avec la société publique responsable des infrastructures d'eau potable. La relation de prestataire de service qui s'est établi pour l'identification et la mise en œuvre du plan d'extension des bornes-fontaines à l'ensemble de l'agglomération dakaroise, ainsi que pour le programme de sensibilisation et de formation, risque d'entraîner une relation de subordination qui empêche l'ONG de jouer son rôle initial de critique des politiques publiques et des privatisation.

[1] ENDA Tiers Monde, *Rendre ENDA plus apte à réaliser sa mission au service du changement social*, 24 juin 2002.

[2] CHAMPETIER S., *Capitalisation du Programme Eau Populaire de ENDA*, PSEau, HYDROCONSEIL, juillet 2001
LY El Housseynou, *Analyse institutionnelle de l'AEP en milieu urbain et du Prog*ramme Eau Populaire d'ENDA Tiers Monde à Dakar, HYDROCONSEIL, 2002.

De la participation à la mise en œuvre des projets à la défense des consommateurs : l'ADEETELS

L'ADEETELS[1] (association de défense des usagers de l'eau, de l'électricité et des télécommunications du Sénégal) engage à la fin des années 90 certaines actions[2] en faveur de l'amélioration de l'accès à l'eau potable articulées à la problématique de l'assainissement des quartiers défavorisés. L'ADEETELS est représentée au sein du Conseil National de la SONES, ou elle est tenue de défendre les intérêts de consommateurs, mais son poids (1 voix sur 12) fait de cette représentation une réalité bien symbolique. Regroupant des associations, des ONG, des groupements de producteurs, ou des instituts de recherche, cette coalition souhaite défendre l'accès universel à l'eau et à l'assainissement.

Une rencontre nationale pour relancer le dialogue pouvoirs publics, consommateurs.

Du 5 au 7 novembre 2003 se tient à Dakar une rencontre nationale des acteurs de l'eau et de l'assainissement du Sénégal. Celle ci est organisée conjointement par l'OIC (Organisation Internationale des Consommateurs), l'ADEETELS et le Programme eau et assainissement (Wsp) de la Banque mondiale, en partenariat avec le gouvernement sénégalais. Société civile, représentants des pouvoirs publics, mais également associations de consommateurs participent au débat.

Les objectifs de cette rencontre sont multiples :

- Renforcer le pouvoir des usagers pour favoriser l'accès à l'eau et à l'assainissement ;
- Dialoguer avec les représentants du gouvernement et les autres acteurs pour relever ensemble les défis du secteur ;
- Dresser un bilan des progrès réalisés depuis la privatisation partielle du secteur de l'eau potable au Sénégal ;
- Proposer un plan d'action, basé essentiellement sur le plaidoyer, le lobbying et des projets -pilotes démonstratifs (bornes-fontaines et latrines), afin d'éviter que les plus pauvres ne soient marginalisés de l'accès à cette ressource essentielle qu'est l'eau potable.

Tous les participants soulignent que l'heure est à la conciliation et non à la confrontation entre pouvoirs publics et consommateurs qui appartient désormais au passé.

Une coalition pour défendre l'accès universel à l'eau

En 2006, le contrat d'affermage liant l'Etat sénégalais, la SONES et la SDE devra être renégocié et les modalités de participation du secteur privé dans le service de l'assainissement seront discutées. Dans un tel contexte, les membres de « la société civile » sénégalaise, conscients de l'enjeu et du retard pris dans leur mobilisation, décident de former une coalition pour défendre l'accès universel à l'eau et à l'assainissement.

Initiée par Aid Transparency, Public Citizen (association de consommateurs américaine) et l'ADEETELS (Association des usagers de l'eau, de l'électricité et des télécommunications du Sénégal) en Août 2003, elle regroupe des associations de consommateurs (SOS consommateurs), des Ong (CONGAD, ENDA, OXFAM, ASRADEC), des groupements de maraîchers(ères), des instituts de recherche (ISE), des associations de défense des droits de l'homme (RADDHO), etc.

Cette coalition souhaite que la définition des politiques publiques et des modes de gestion du secteur de l'hydraulique ne soit plus décidée unilatéralement, comme ce fût le cas en

[1] Extraits de l'étude de cas de Carole ALBOUZE sur Dakar, PRUD 2004.

[2] C'est ainsi qu'un projet de 118 Millions de francs CFA, financé par l'UE via l'OIC (Organisation Internationale des Consommateurs) en 1998. Il consistait à réaliser 52 bornes fontaines et 600 puisards dans trois quartiers mal desservis de la banlieue de Dakar (Médina Gounass, Diamaguene-Arafat, Malika).

1996. Elle marque son indignation face aux pratiques des bailleurs de fonds internationaux et de l'Etat qui écartent les citoyens des processus de décisions dans un domaine aussi crucial que l'eau. « La société civile » sénégalaise tente donc de se positionner et de s'engager dans les négociations à venir, afin de représenter les intérêts des usagers et de défendre un droit à l'eau potable pour tous.

Les objectifs de cette coalition sont de ;

- Représenter les intérêts des usagers (plaidoyer) et donner plus de voix aux initiatives populaires. Dans cette optique, il semble essentiel que les usagers soient présents dans les organes de régulation, afin que leurs intérêts soient représentés.
- Fédérer l'ensemble des organisations de la société civile concernées par la problématique de l'eau dans le but d'avoir un maximum de poids politique et de capacité de lobbying.
- Créer un vaste réseau en vue du développement d'une campagne internationale. Des synergies avec des organisations internationales telles que l'association mondiale pour le contrat mondial de l'eau (ACME), ou la coalition mondiale contre la privatisation et la marchandisation de l'eau sont envisagées.
- Développer un plaidoyer responsable défendant le droit à l'eau, reconnu comme droit humain fondamental dans la Déclaration des Droits de l'Homme des Nations Unies.

Le modèle de développement local et les dispositifs participatifs dont les ONG s'inspireront pour développer leurs projets de terrain ; les types d'alliance qu'elles passeront pour influer sur les politiques seront un élément important des processus de démocratisation.

c) Les acteurs de la participation locale au Sénégal

Le double contournement

Les institutions de l'Etat semblent :

- Déléguer les aspects structurants et techniques de planification des infrastructures urbaines aux nouvelles Agences ;

- Accepter l'injonction à la privatisation de la partie rentable des services urbains aux bénéfice des sociétés étrangères ;

- Alors qu'elles se désengagent sur les ONG de la gestion de la question sociale urbaine (en particulier l'accès aux services des populations non solvables selon les modalités conventionnelles de prestation)

Dans ce contexte, nous assistons à un double contournement des institutions de l'Etat et des collectivités décentralisées.

Contournement 'par le haut' des Ministères et de leurs services techniques, lesquels sont systématiquement doublés par la mise en place d'Agences techniques ou de Fondations sociales, qui sont censées remédier aux lourdeurs des anciens services techniques chargés de la définition et de la coordination des politiques sectorielles.

Contournement 'par le bas' des Municipalités et de leurs services techniques, par la multiplication d'associations et d'ONG, qui prennent en charge chaque jour davantage certains aspects de la politique sociale et de lutte contre la pauvreté, prônées par les institutions internationales ?

Les Municipalités

La faiblesse, financière, opérationnelle, et de compétence juridique des municipalités, a entraîné leur débordement par les initiatives locales et les petits projets portés directement par les ONG et les associations locales.

L'impact social des ajustements à partir des années 80 entraîne une multiplication de ces initiatives, à la marge des institutions locales, qui certes apportent des réponses ponctuelles à certains problèmes locaux, mais contribuent à la marginalisation de l'institution municipale.

Les lois sur la décentralisation de 1996, transfèrent un certain nombre de compétences aux municipalités[1]. La gestion de l'environnement, la gestion des déchets liquides solides, certains équipements, ainsi que la planification locale, sont théoriquement de la compétence de la commune de ville et de la commune d'arrondissement, et repositionnent les municipalités au centre des actions de développement local.

Suite à cette loi, certains bailleurs conditionneront les financements qu'ils destinaient auparavant directement aux OCB et ONG, par leur inscription dans les budgets ou tout au moins dans les plans d'action municipaux. La décentralisation se traduit ainsi paradoxalement par une recentralisation des initiatives locales, portées antérieurement par les associations locales.

Les Agences et Fondations

Depuis une dizaine d'années, nous assistons au Sénégal, à l'apparition d'un nouveau type d'acteurs : les agences. C'est le cas de: l'**AGETIP**[2] (Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public), de l'ADM (Agence de Développement Municipal, chargée de la mise en œuvre du Programme d'Appui aux Communes), de l'ADC (Agence de Développement Communal de Saint-Louis), ou de la Fondation Droit à la Ville.

Ces agences prennent des formes juridiques de droit privé diverses. Si elles sont parfois créées sous la forme d'ONG ou d'associations, la représentation de la société civile dans leurs instances directives est souvent très symbolique. C'est ainsi que ces Agences, essentiellement techniques, sont orientées stratégiquement par des conseils d'administration composés essentiellement d'élus, de représentants des administrations techniques, des bailleurs de fonds et dans lesquelles on note habituellement une sous représentation de la société civile et des associations locales. Elles semblent correspondre à une nouvelle stratégie de certains bailleurs de fonds, qui souhaitent se libérer des carcans bureaucratiques et clientélistes que représentent les institutions et leurs administrations, tout en s'accordant un droit de regard, pour ne pas dire de contrôle, sur le développement local.

Les AGETIP créé au début des années 90, à l'initiative de la Banque Mondiale, pour tenter de corriger les effets négatifs des programmes d'ajustement, sont rapidement devenues les

[1] Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

Compétences de la commune :
« la gestion des déchets, la lutte contre l'insalubrité, les pollutions et les nuisances » Article 29
« l'élaboration et l'exécution des plans d'investissement communaux » Article 45
« les lotissements, leur extension ou restructuration »Article 51
Loi n° 96-09 du 22 mars 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la **commune d'arrondissement** et ses rapports avec la ville
Exposé des motifs « La commune d'arrondissement a des compétences pour promouvoir le cadre de vie des populations et gérer et entretenir les équipements concernant directement la vie quotidienne des habitants de la commune » entre autre « les petits travaux d'assainissement et d'hygiène ; la participation à la collecte des ordures ménagères ; la participation à l'élaboration du plan de développement de la ville »
Compétences de la commune d'arrondissement :
« Les conditions de rejet des effluents liquides sont fixées par une autorisation délivrée par le Maire après avis du conseil municipal » article 33.
« La commune gère les déchets produits dans son périmètre. Elle prend toute disposition indispensable pour leur collecte, leur transport et leur traitement. Des centres de traitement appropriés de traitement des déchets peuvent être installés dans la commune » Article 34.

[2] L'AGETIP considéré comme une ONG au Sénégal, peut avoir un statut d'association loi de 1901 (au Bénin), d'association reconnue d'utilité publique au Mali ou un statut d'entreprise privée à but non lucratif.

interlocuteurs privilégiés (ou obligés) des municipalités qui leurs délèguent la maîtrise d'ouvrage de la plupart des équipements locaux.

L'ADM est le passage obligé pour l'établissement des contrats de villes, qui conditionnent l'accès des communes aux financements de la Banque Mondiale.

La dernière née est, la **Fondation Droit à la Ville**, organisation sénégalaise de droit privé créée en 2000 pour coordonner la nouvelle politique mise en place concernant la restructuration des quartiers irréguliers, avec la participation des populations bénéficiaires. Après avoir testé une méthode d'intervention dans le cadre du projet Dalifort, l'Etat transfère à cette fondation les missions traditionnellement dévolues au Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire en matière de restructuration des quartiers irréguliers. Elle est chargée de réaliser au profit de l'Etat et des collectivités locales la restructuration et l'équipement des quartiers non lotis, et de coordonner les actions des différents acteurs intervenant dans ce domaine : autorités étatiques et locales, entreprises de services, ONG et associations de développement.

Contrairement au Maroc, ces Agences et Fondations semblent au Sénégal, se cantonner pour l'essentiel dans la réalisation des infrastructures et équipements des communes, le développement social semblant être abandonné aux initiatives de la société civile locale et des ONG.

Nous ne nous étonnerons pas de constater de la part de ces agences un « phénomène de dépolitisation de la notion de participation ». *« L'absence de prise en compte des enjeux politiques, nous paraît très révélatrices de la hiérarchie des priorités caractérisant les entités responsables de ces services, la logique commerciale –mais cela doit il nous étonner ?- primant sur celle de la démocratisation et de l'autonomisation des acteurs locaux »*[1]

[1] Etude de cas PRUD Carole ALBOUZE

Les associations et les initiatives populaires

Au Sénégal, les associations à base communautaire ont vu leur nombre et leur rôle augmenter à partir du moment ou les Etats se sont progressivement désengagés de leur dimension sociale[2]. Pour ne prendre qu'un exemple la commune d'arrondissement de Grand Yoff, à Dakar, compte à ce jour pas moins de 161 Organisations Communautaires de Base[3], dont 29 Groupements d'Intérêt Economique, 26 Groupements de Promotion Féminine, 16 Associations Sportives et Culturelles, etc…

Ces associations interviennent à des échelles très variables, la plupart du temps au niveau des quartiers, et ont beaucoup de difficultés a effectuer le saut qualitatif du quartier à la ville.

Certains exemples semblent cependant démontrer que ce saut est possible. C'est ainsi qu'à Thiès, la seconde ville du Sénégal, l'UCOSAVIT (Union des Comités de Salubrité de la ville de Thiés), est parvenue à constituer un collectif de 43 comités qui étendent leurs activités à la plupart des quartiers de cette ville de 200000 habitants, et qui est devenu un partenaire à part entière de la municipalité, des bailleurs de fonds (tels l'UNICEF et le PNUD) ainsi que des services régionaux de l'Etat.[4]

Face au désengagement de l'Etat et aux difficultés d'accès à certains services, les habitants, selon différentes modalités, s'ingénient pour apporter certaines réponses. Qu'il s'agisse du développement du secteur 'informel' (en particulier en matière d'évacuation induite des ordures ménagères par le biais des différents systèmes de récupération informels), ou de la multiplication de solutions que l'on pourrait rapprocher des pratiques de l'économie sociale, en matière d'évacuation des ordures, de gestion de l'accès à l'eau (bornes fontaines), du

[2] WADE S.,1999
[3] Etude de cas PRUD Latyr DIOUF.
[4] WADE S., 1999

traitement ou de l'évacuation des eaux usées, etc.

La question se pose cependant, ces modalités émergentes relèvent elles de l'économie sociale ou, selon des modalités adaptées au contexte, du développement du capitalisme ?

Les ONG

Si certaines ONG, comme ENDA, ont commencé à développer leurs activités en milieu urbain populaire à partir de la moitié des années 70, la multiplication des ONG urbaines au Sénégal date des années 80.

ENDA jouera un rôle pionnier dans le domaine de l'eau et de l'assainissement (projet puisard dans la quartier Grand Yoff à Dakar, projet enlèvement des ordures et assainissement liquide à Rufisque), et son investissement dans ces secteurs ne se démentira pas (Projet Eau populaire, participation au PELT). Aujourd'hui, d'autres ONG interviennent en la matière comme l'AFVP (Association Française des Volontaires du Progrès), le CREPA (Centre Régional pour l'eau potable et l'assainissement), ou l'ADEETELS (Association de Défense des usagers de l'Eau, de l'Electricité et des télécommunications du Sénégal).

Quel est le rôle objectivement joué par les ONG dans un contexte de désengagement des Etats et de privatisation des services ? Ces dernières participent elles, comme le pensent certains, à la régulation du modèle libéral[1], ou se situent elles encore dans une perspective de changement social et de construction d'un modèle alternatif?

Si *« les ONG jouent un rôle complémentaire essentiel dans les quartiers défavorisés de l'agglomération dakaroise où les entités officiellement responsables du service d'eau sont responsables. Une certaine fragmentation caractérise leurs actions »…*

« A Dakar, les différentes modalités de gestion du service de l'eau, par le « haut » et par le « bas », qui se meuvent entre globalisation et participation renvoie davantage au scénario de la non coordination, voire de l'instrumentalisation, qu'à celui de la complémentarité démocratiquement négociée, qui ne pourra se réaliser que sous la pression d'une « société civile » forte et dynamique, pour l'instant politiquement naissante »[2]

Pendant les années 70-80, certains ont pensé que ces processus pouvaient se développer hors, voire contre l'Etat et ses institutions. A vouloir se substituer aux institutions, ils risquent de faire le jeu des politiques néo-libérales qui prônent une privatisation de l'Etat.

Aujourd'hui, les ONG conviennent pour l'essentiel qu'« *aucune société civile réellement représentative ne se construira sur les décombres de l'administration. Ce qu'il convient de rechercher, c'est plutôt la conjonction des efforts de la puissance publique, des ONG et des groupes de base, pour renforcer les secteurs sociaux (accès aux services de base) »*[3] et pourrait on rajouter les dispositifs démocratiques.

Les ONG au Sénégal et en Afrique sub-saharienne plus généralement, se sont construites sur les défaillances des Etats qu'elles ont contribué à pallier, mais aussi à démanteler. Les dérives chaotiques qu'ont connu certains Etats de la région, ainsi que les risques d'instrumentalisation des ONG au service de politiques néo-libérales qu'elles dénoncent, devraient les amener à reconsidérer leurs positions et à participer, après avoir contribué à la déconstruction des Etats néo-coloniaux, à la reconstruction d'Etats garants de l'Etat de droit, du bien commun et d'un accès minimum à une série de biens et services essentiels.

[1] « avec le recul des prérogatives des Etats au profil du secteur privé et multilatéral, les ONG pourraient être investies de la tâche pénible de panser les plaies produites par l'économie mondiale à sa périphérie » seraient elles chargées de la « gestion des exclus du marché » (Marc LEVY, 2001).

[2] Etude de cas PRUD, Carole ALBOUZE

[3] Karim DAHOU, *Bonne gouvernance, au delà de l'habillage juridique*, ENDA , 2001.

Conclusion : Diversité des contextes et des modèles.

Quelles sont les nouvelles dynamiques à l'œuvre dans le domaine des services urbains et comment se manifestent-elles dans les différents terrains considérés ? Quels acteurs impliquent-elles ? Quelles sont leurs motivations et leurs stratégies ?

La spécificité des héritages et des cultures politiques (vieil Etat Makhzénien au Maroc, jeune Etat indépendant au Sénégal) se traduit, même si on peut considérer que l'injonction à la participation de la part des acteurs internationaux est sensiblement la même dans les deux pays, par des modalités d'adaptation et d'appropriation locale diversifiées.

Au Maroc, nous sommes face à une tradition d'Etat centralisateur, interventionniste, voire sécuritaire dans certaines périodes, pour lequel la gestion du social a été pendant longtemps un élément de régulation important des tensions sociales et du politique. Après une période de transition pendant laquelle l'Etat à été tenté par un désengagement du social, les tensions politiques actuelles, les risques d'explosions sociales et de dérive terroriste, ont amené les institutions et plus particulièrement le Palais à développer une stratégie d'alliance sous contrôle des ONG démocratiques, combinée à un strict cantonnement des ONG de la mouvance islamiste.

Les orientations politiques et stratégiques et l'accès aux financements étant aux mains de structures et de personnes proches du Palais, la mise en ouvre technique et l'opérationnalisation sur le terrain, pouvant être déléguée à des ONG et associations ayant donné la preuve de leur efficacité technique et de leur correction politique.

***Au Sénégal*,** la construction récente et incomplète de l'Etat, ébranlée par les PAS, ne lui permettra jamais d'exercer sur le territoire et les services, le contrôle exercé par l'Etat marocain. C'est donc sans trop d'états d'âmes qu'il laissera le terrain des politiques sociales et de l'accès aux services pour les plus pauvres à la charge tout d'abord du secteur informel et des initiatives populaires, puis plus tard au main des ONG.

Si on assiste actuellement a une tentative de réinvestissement des aspects stratégiques par certains acteurs publics (définition de politiques publiques et d'objectifs en matière de lutte contre la pauvreté dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs du millénaire), le terrain a largement été occupé par les ONG et les associations locales.

Depuis une vingtaine d'années, ONG et associations ont eu le temps (même si de profondes lacunes existent encore, mais ces lacunes doivent être appréciées en comparaison avec la faiblesse des capacités des municipalités en la matière) :

- de se doter des ressources humaines compétentes en matière d'ingénierie technique et social ;
- de développer des capacités de mobilisation financières tant à l'extérieur (aides au développement, coopération décentralisée, etc.) qu'au niveau local (mise sur pied de mécanisme d'épargne et de crédit et de mobilisation des ressources des usagers : FOCAUP de Rufisque ; Coopératives d'épargne et de crédit de Dakar ; système de rémunération des gérants de bornes fontaines à Dakar, ou de paiement des GIE à Saint-Louis)
- d'initier des mises en réseaux locaux (CDL) ou plus élargis (CONGAD, ADEETELS) leur permettant d'entrer dans une logique de dialogue et d'influence sur les politiques .

Si la production et la décision concernant les équipements et infrastructures urbaines (hardware) sont encore du ressort des municipalités sous conditionnalité internationale (voir le rôle joué par l'ADM en la matière), la gestion du social et des services pour les plus pauvres (software) dépend dans une mesure significative de la société civile.

Les services sont, dans ce contexte, un point sensible du système de régulation

urbaine, car ils se situent à l'articulation du marché (la lutte d'influence acharnée des multinationales de l'eau pour obtenir le marché de Casablanca ou de Dakar en sont la preuve) et du socio-politique (à la fois dispositif essentiel de la reproduction clientéliste des acteurs politiques et de la régulation des tensions sociales et de la pauvreté).

Si le secteur privé semble gagner la bataille du marché et de l'extension des réseaux (Privatisation ou privatisation sociale), la gestion du socio-politique varie selon les contextes et se traduit par une hybridation des acteurs politiques et de la société civile selon des rapports de force variables (voir les différences entre Dakar et Saint-Louis par exemple)

Il semble que les stratégies des acteurs en présence soient au Maroc et au Sénégal, différentes. Au Sénégal ce qui est débattu, c'est le droit à l'expérimentation autonome et à la pluralité des normes, ce qui pose le problème de l'articulation des différents modèles de prestation des services. Au Maroc ce qui est en négociation c'est le prix économique ou politique à payer pour l'intégration à la ville des populations défavorisées à travers l'application d'un modèle unique de service.

II. Démocratie locale et services collectifs

En quoi la question des services et de leur accessibilité pour les plus pauvres -qui est une dimension essentielle de la question sociale dans les villes du Sud - est elle liée à la question de la démocratisation ?

1. Démocratie politique, démocratie sociale

Si les performances économiques du Maroc (et a un moindre degré du Sénégal au cours de ces dernières années) ont pu être saluées, celles -ci ne suffisent pas malheureusement à résorber la pauvreté.
En ville le taux de couverture des services est un bon indicateur de la persistance de la pauvreté, voire de l'accroissement des disparités socio-spatiales et de la pauvreté.

Malgré des différences sensibles entre villes sénégalaises et villes marocaines, on note la subsistance de poches de pauvreté préoccupantes, dont un des éléments constitutifs est la difficulté d'accès aux services publics.

a) Au Maroc et au Sénégal, de profondes inégalités dans l'accès aux services

Au Sénégal

C'est ainsi que en 1995 dans l'agglomération dakaroise [1] : 61,2%des ménages seulement avaient un branchement individuel au réseau d'eau potable (la situation étant encore plus préoccupante pour les autres villes de la périphérie de l'agglomération : 26,1% à Pikine ou 16,4% à Rufisque). On retrouve des situations comparables pour le service d'électricité (79,9% de branchements à Dakar et 49% à Pikine et Rufisque) ou pour celui au réseau d'égouts (47 ,2% à Dakar,

[1] PGU, Bureau Régional pour l'Afrique, La lutte contre la pauvreté à Dakar, Dakar, 1995.

4% seulement à Pikine ou 4,5% à Rufisque).

Ces chiffres donnent une idée de l'importance des solutions non conventionnelles : accès à l'eau par borne fontaine pour 62,2% des ménages à Pikine voire 73,8% à Rufisque ; ou différentes modalités de fosses pour l'évacuation des eaux usées pour 37,2% des ménages à Dakar et 81,7% à Pikine[1].

Si cinq ans plus tard (2000), la situation s'est améliorée pour certains services (71% des citadins ont accès à des branchements individuels et 14% aux bornes fontaines, mais 15% de la population n'a toujours pas accès à l'eau potable.[2]), l'accès aux services d'eau, d'assainissement et d'enlèvement des ordures reste encore une priorité de nombreux quartiers.

Au Maroc

La crise sociale engendrée par les PAS s'est manifestée principalement dans le champ urbain, et s'est traduite par une paupérisation relative et absolue.

Le dernier Etat des lieux du territoire marocain présenté par la Direction de l'Aménagement du territoire[3] (2000) fait apparaître que si le niveau de sous équipement des villes marocaines est nettement moindre qu'au Sénégal, il n'en est pas pour le moins préoccupant. C'est ainsi que les indicateurs sociaux estiment entre 10 et 12% la population du Grand Casablanca vivant en maisons sommaires ou bidonvilles, ce pourcentage se situant entre 4 et 5% pour Fès.

Les données de niveau national estiment à 20% les ménages urbains qui au Maroc sont encore privés d'eau et d'électricité, ou de raccordement à un réseau d'égouts.

Le Maroc n'est donc malheureusement pas épargné par le fléau de la pauvreté et l'enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages 1998-99 de la Direction de la statistique fait apparaître un taux de pauvreté urbain de 12% pendant la période 98-99, en augmentation de 5,9% par rapport à la décennie antérieure (données 90-91). 1 814 000 urbains sont donc considérés officiellement en situation de pauvreté.

b) Des inégalités qui perturbent le processus démocratique ?

On peut se demander si de telles carences en matière de démocratie sociale, n'hypothèquent pas les efforts de démocratisation politique des deux pays étudiés.

C'est la thèse développée par Negib BOUDERBALA[4] pour le Maroc qui considère que les régulations à opérer doivent combiner décollage économique, démocratisation politique et 'mise en marche de l'ascenseur social' selon sa propre expression. Dans une comparaison effectuée cette fois ci avec la Tunisie[5], il n'est pas sur que l'ouverture démocratique que connaît le Maroc depuis quelques années survive à la permanence d'une démocratie sociale trop limitée.

Au Maroc la relation entre pauvreté, émeutes et politiques urbaines semble avérée :

- les émeutes de Casablanca en 1965, qui éclatent dans des espaces marginaux abandonnés par l'Etat , en terme d'équipements d'infrastructure de base et de services sociaux,

[1] DIOP MC., 1996
[2] BROCKLEHURST C., Banque Mondiale, 2003.
[3] Royaume du Maroc, Direction de l'Aménagement du territoire, Le territoire marocain. Etat des lieux, Rabat, 2000.

[4] Négib BOUDERBALA, « La trajectoire du Maroc indépendant : une panne de l'ascenseur social », in *Critique économique*, n° 10, Rabat, Printemps-été 2003.
[5] L'auteur considère que « les différences entre les deux pays ne résident pas tant dans la politique économique, que dans la modernisation sociale » et l'accessibilité au savoir, à la santé et aux services publics. Si selon l'auteur« l'exemple tunisien nous montre que le développement économique et la modernisation sociale peuvent, dans une première période du moins, s'accommoder de l'absence de démocratie politique », il n'est pas sur à contrario dans l'exemple Marocain que l'ouverture démocratique que connaît le Maroc depuis quelques années ne soit pas ralentie par la permanence d'une démocratie sociale trop limitée.

débouchent sur un regain d'intérêt du pouvoir concernant l'aménagement des villes et la promulgation de la première Charte communale en 1967 ;

- au début des années 1980, de nouvelles émeutes ouvrent la voie à l'urbanisme sécuritaire. « La réponse aux mouvements populaires casablancais de juin 1981 impose toute une série de dispositifs de contrôle et de mise en ordre de la ville »[1];
- certains considèrent que les condition de vie de plus en plus difficiles de certaines catégories de la population(dont la carence en matière de services était une composante) furent une des raisons des émeutes urbaines de 1990, qui ébranlèrent les grandes villes marocaines. C'est ainsi que ces émeutes furent déclenchées depuis les quartiers clandestins périurbains à Fès et que certains bidonvilles y prirent une part significative à Casablanca. « A chaque fois que des secousses affectent ou la campagne ou la ville, l'Etat réagit par un surcroît d'aménagement » (NACIRI, 1987)

2. La question des services urbains est liée à celle de la démocratisation :

a) Construits à l'initiative des habitants, les services urbains sont au cœur de la reconnaissance et de l'inclusion urbaine, de certains types de quartier qui se situent aux marges de la légalité urbaine.

Certains types de quartiers, dont l'importance varie selon les pays et les villes, mais qui continuent d'héberger un pourcentage significatif des populations, sont tenus en marge de la légalité urbaine, ce qui dénie à leurs habitants un certain nombre de droits en tant que citadins (sécurité foncière, implantation d'équipements collectifs et sociaux, accès à certains services, etc).

Il s'agit des bidonvilles et des quartiers 'clandestins' au Maroc, des bidonvilles et des quartiers irréguliers au Sénégal.

Leur intégration légale à la ville, s'opère selon différentes modalités :

- reconnaissance et aménagement participatif des bidonvilles au Sénégal selon des modalités qui varient selon le statut du foncier et l'environnement du (projets portés par l'ONG ENDA dans les bidonvilles des quartiers Rail ou Barraque).
- tolérance précaire, puis projet de restructuration au Maroc (expérience de Karian El Oued à Salé)
- régularisation des quartiers clandestins selon une procédure politico administrative qui a été largement étudiée au Maroc[2] à Fès.
- régularisation par restructuration dans des programmes d'Etat au Sénégal(opération DALIFORE)

Dans tous les cas, l'installation des réseaux permettant l'accès à l'eau, à l'assainissement ou à l'électricité a été un élément clé de la reconnaissance.

Les populations d'ailleurs ne s'y sont d'ailleurs pas trompées qui, de Karyan el Oued (Salé) à Baraque (Dakar), ont considéré que l'installation de Bornes Fontaines dans le quartier ou à sa périphérie, ou la connexion, financée par les habitants, au réseau d'assainissements étaient un premier indice de reconnaissance 'indirecte' par les autorités.

[1] CATUSSE, 2003

[2] voir le cas des quartiers clandestins de Salé étudiés par ABOUHANI, ou de Fès étudié par Mohamed AMEUR ou Larbi BOUAYAD

b) Négociés ou revendiqués par les habitants les services urbains sont au cœur du jeu politique local.

Le problème des équipements et des services urbains est au cœur du débat politique local. Dans les années 70 au Sénégal, les chefs de quartier négociaient l'encartage des militants du parti majoritaire contre l'installation d'une borne fontaine. Au cours des années 90 au Maroc, l'USFP a fait de l'équipement des quartiers un des piliers de sa stratégie de conquête des pouvoirs municipaux (ABOUHANI 95). Nous illustrerons ce point de vue par quelques exemples.

Au Sénégal, les bornes fontaines, un enjeu économique et politique au niveau du quartier

Dans les années 70, période pendant laquelle la gestion des bornes fontaines était municipale, les logiques clientélistes déterminaient les dynamiques d'équipements des quartiers. Gérard SALEM avait d'ailleurs fait apparaître la relation existant entre le niveau d'équipement en bornes - fontaines et la capacité des populations à investir le réseau clientéliste. Certains quartiers de Guediawaye, plus faiblement organisés sur le plan politique, étaient moins bien pourvus que les quartiers de Médina Gounass, contrôlés par le groupe Toucouleur, dont les structurations sociales et les traditions de vie politique fortes, favorisaient l'équipement.

« La gestion et le contrôle des bornes-fontaines constituaient le centre de la vie politique du quartier. La concession de la borne-fontaine au chef de quartier ou à son obligé représentait une source de revenus importante, redistribués dans le cadre de relation de clientèle au sein du quartier. »

La situation ne semble pas avoir beaucoup évolué, et les notables de quartier jouent toujours un rôle d'intermédiation entre les habitants et leurs associations d'une part, les entreprises prestataires de service d'autre part. A Yeumbel, par exemple ;

« le lien passé entre l'association et les 'entrepreneurs politiques' a sans conteste une nature clientéliste, la fourniture de biens matériels engageant presque automatiquement en retour un soutien politique de la part des bénéficiaires, selon un schéma déjà observé à propos du micro crédit et de l'accès aux équipements de base (eau potable)….Apparemment, c'est de la capacité de démarcher auprès de la SONES que dépendra l'ancrage politique du politicien local »[1]

A Salé ou à Fès, légalisation et infrastructures, au carrefour du jeu politique local

La reconnaissance des quartiers, via l'implantation d'infrastructure et de réseaux, est au carrefour du jeu politique complexe auquel se livrent amicales d'habitants, anciens notables, spéculateurs immobiliers et nouveaux politiques.

Les situations varient de l'instrumentalisation par l'administration de certaines amicales (l'administration s'efforçant de négocier la reconnaissance des quartiers contre le financement des équipements par les habitants), à leur instrumentalisation par les propriétaires fonciers et les promoteurs - spéculateurs (lesquels s'efforcent d'obtenir un équipement de leurs parcelles et la régularisation de leur opération à des fins spéculatives).

L'équipement et la légalisation des quartiers clandestins est aussi au centre des revendications des partis politiques progressistes, qui en font, comme dans le cas de Fès, un des éléments de la conquête du pouvoir municipal.

La marge de manoeuvre des habitants pris en otage entre autorité, notabilités locales, et stratégie des partis est souvent étroite, mais tout ceci confirme la centralité du probléme des équipements en eau potable, égout, électricité et voirie dans la

[1] Olivier LEGROS, *Les nouvelles formes de structuration du champ politique liées à l'aide internationale : le cas de Yeumbeul*, dans la banlieue de Dakar (Sénégal) Etude PRUD 2003

construction des périphéries urbaines. (ABOUHANI 95, AMEUR 97)

Les bornes fontaine de la Médina de Fès, au cœur de la campagne municipale de 1997.

L'accès à l'eau fut un thème de débat animé pendant la campagne municipale de 1997 à Fès.

« Lors des communales de 1997, la carte politique de la médina fut fortement influencée par un scandale relatif à la décision, prise par les autorités locales (avec l'accord tacite des élus) de tarir un certain nombre de fontaines publiques, au prétexte de réduire le gaspillage d'eau. De fait la décision rentrait dans la stratégie du programme dit de branchements sociaux, financé par un prêt de la Banque Mondiale, et mené par la Régie Autonome de Distribution d'Eau et d'Électricité. Devenue un enjeu électoral, cette question a largement déterminé le choix des électeurs, dont une bonne partie s'approvisionnait gratuitement aux bornes fontaines ; ces derniers tenaient la commune responsable de s'être retrouvés, du jour au lendemain, privés de l'eau : un bien de Dieu »[1]

c) Proposés par l'administration communale, ils sont un argument du maintien ou de la reconquête du pouvoir politique local

Proposés par l'administration communale, les services publics, sont parfois un argument du maintien ou de la reconquête du pouvoir politique local.

Au Maroc, prévenir la récupération du thème des services par l'opposition.

Les pouvoirs publics s'efforcent, au Maroc de déposséder les partis d'opposition de l'étendard politique que pouvait constituer, pour les partis de l'opposition, la question des services urbains.

Sehrij Gnaoua, un des plus anciens ensemble de quartiers clandestins de Fès étudié dans le cadre de cette recherche par Larbi BOUAYAD[2], confirme cette hypothèse.

Les soulèvements populaires de 1981, 1984 et 1990, ont marqué les étapes de la régularisation foncière de ces quartiers et de l'introduction des services urbains. C'est en 1981 que l'Agence de Lutte contre l'Habitat Insalubre lance une opération de restructuration de ces quartiers, ouvrant la voie à leur régularisation. En 1991 les habitants à travers l'Association de Développement et de Protection de l'Environnement (ADPE), prennent l'initiative d'une *« première campagne d'équipements et d'infrastructure, notamment la pose d'un réseau d'égout dans les voies principales »*. Les pouvoirs publics craignant de se faire déborder, la RADEEF installe, en 1992, 34 km de conduites d'eau dans et autour du quartier ». Aujourd'hui, 80% des foyers sont raccordés au réseau d'eau potable.

Au Sénégal, reconquérir le terrain politique, grâce à une politique originale de services non conventionnels.

A Saint-Louis du Sénégal, les nouveaux quartiers populaires, à la différence du centre colonial historique, sont très mal desservis en matière de services.

Le maire PS de Saint-Louis s'apercevra de manière très opportune que les initiatives de l'Agence de Développement Communal en matière de services urbains (en particulier service d'enlèvement des ordures par des GIE, impliquant une participation de la population) pouvaient lui permettre de renouveler son ancrage politique local.

[1] CATUSSE Myriam, PRUD, 2003

[2] BOUAYAD L., Dimension sociale de l'accès à l'eau et à l'assainissement dans un quartier des marges de la Médina de Fès : Sehrij Gnaoua, Etude de cas PRUD, septembre 2003.

Confronté à une vive critique de la part de l'opinion publique locale, au moment de la campagne municipale de 1996, les réalisations menées dans le cadre des projets de l'ADC, joueront donc un rôle positif pour reconquérir le terrain politique local.

Il faut cependant rappeler que ces arguments ne seront pas suffisants lors de la dernière élection municipale de l'année 2002 qui verra, à Saint-Louis comme dans de nombreuses villes du Sénégal, la plupart des candidats de l'ancienne majorité PS, balayés par la vague de l'alternance.

Après trente ans de règne sans partage du PS, les nouveaux tenants du pouvoir vont s'attaquer aux institutions municipales qui symbolisaient encore le pouvoir des socialistes défaits aux élections de 2000. L'Etat procédera à la suppression des collectivités locales et mettra en place des délégations spéciales conduites par des fonctionnaires.

Pourtant, ce changement dans le paysage politique n'empêchera pas l'ADC de poursuivre ses activités, à la demande des nouvelles autorités qui, elles aussi, souhaiteront, mettre à leur actif, ses actions en matière d'équipement et de développement urbain.

d) Les services urbains sont aussi au cœur des processus de participation, dont l'impact en matière de démocratisation est souvent ambigu.

Dans la décennie 70, la participation des populations à la mise en œuvre ou à la gestion des services urbains au Sénégal (bornes fontaines, assainissement, enlèvement des ordures) relevait essentiellement de la fragmentation du territoire urbain, et de l'organisation séparée, de type communautaire, de la société. La démocratisation du processus de décision à un niveau extrêmement localisé, n'avait que peu d'impact sur les politiques urbaines d'ordre plus général[1].

Dans les décennies d'ajustement structurel (80-90), la participation des populations est conçue par les différents acteurs comme une modalité de réponse, au désengagement des pouvoirs publics, de certaines fonctions qui leurs étaient antérieurement dévolues. Chacun, pendant cette période, semblait tirer profit de cette situation de substitution. l'Etat, parce qu'elle lui, permettait de limiter l'impact social de son désengagement . Les ONG parce que elles se positionnaient dans une situation d'intermédiation, voire de courtage, dont elles tiraient des avantages économiques (accès à la rente de l'aide au développement) et politiques. Pour certaines d'entre elles, cette nouvelle situation ouvrait une opportunité pour reconstruire la société politique locale.

Dans la décennie 2000 les dangers de la substitution, acceptée pendant la période précédente et de son corollaire, l'affaiblissement de l'Etat (en particulier dans sa fonction social) commencent à apparaître aux ONG. Les plus éclairées d'entre elles s'orientent alors vers l'influence sur les politiques urbaines au niveau national, sur l'appui à la mise en réseau des initiatives au niveau local, et sur la dénonciation des effets contre productif du modèle dominant au niveau international. Ce dernier débat sera porté par ENDA dans les Forum Sociaux Africain et Mondiaux. Mais au Sénégal, il fera l'objet d'une initiative spécifique : celle de l'ADEETELS.

[1] MAACK S., *Borne-Fontaine : la dynamique du facteur humain dans l'aménagement urbain*, Séminaire sur le Développement urbain en Afrique Occidentale et Centrale, UNICEF, Dakar, 24-29 novembre 1980.

e) Un débat sur les politiques des services publics au niveau national et international : l' ADEETELS.

En 2006, le contrat d'affermage liant l'Etat sénégalais, la SONES et la SDE devra être renégocié et les modalités de participation du secteur privé dans le service de l'assainissement seront discutées. Dans un tel contexte, les membres de « la société civile » sénégalaise, conscients de l'enjeu et du retard pris dans leur mobilisation, décident de former une coalition pour de défendre l'accès universel à l'eau et à l'assainissement.

Initiée par Aid Transparency, Public Citizen (association de consommateurs américaine) et l'ADEETELS (Association des usagers de l'eau, de l'électricité et des télécommunications du Sénégal) en Août 2003, elle regroupe des associations de consommateurs (SOS consommateurs), des Ong (CONGAD, ENDA, OXFAM, ASRADEC), des groupements de maraîchers(ères), des instituts de recherche (ISE), des associations de défense des droits de l'homme (RADDHO), etc.

Cette coalition souhaite que la définition des politiques publiques et des modes de gestion du secteur de l'hydraulique ne soit plus décidée unilatéralement, comme ce fût le cas en 1996. Elle marque son indignation face aux pratiques des bailleurs de fonds internationaux et de l'Etat qui écartent les citoyens des processus de décisions dans un domaine aussi crucial que l'eau. « La société civile » sénégalaise tente donc de se positionner et de s'engager dans les négociations à venir, afin de représenter les intérêts des usagers et de défendre un droit à l'eau potable pour tous.

Les objectifs de cette coalition sont de ;

- Représenter les intérêts des usagers (plaidoyer) et donner plus de voix aux initiatives populaires. Dans cette optique, il semble essentiel que les usagers soient présents dans les organes de régulation, afin que leurs intérêts soient représentés.

- Fédérer l'ensemble des organisations de la société civile concernées par la problématique de l'eau dans le but d'avoir un maximum de poids politique et de capacité de lobbying.

- Créer un vaste réseau en vue du développement d'une campagne internationale. Des synergies avec des organisations internationales telles que l'association mondiale pour le contrat mondial de l'eau (ACME), ou la coalition mondiale contre la privatisation et la marchandisation de l'eau sont envisagées.

- Développer un plaidoyer responsable défendant le droit à l'eau, reconnu comme droit humain fondamental dans la Déclaration des Droits de l'Homme des Nations Unies.

3. Complexification et diversification des systèmes

Les nouvelles modalités de la fourniture des services urbains ont entraîné une complexification du nombre et du jeu des acteurs et la mise en place de nouvelles modalités visant à la prestation des services d'eau potable et d'enlèvement des ordures pour les plus défavorisés.

a) Quels sont les acteurs charnières des processus de participation-démocratisation liés aux services ?

Les études de cas réalisées au Sénégal et au Maroc, ont révélé l'émergence de nouveaux acteurs locaux dans le cadre des processus participatifs liés aux services :

Des Agences écran pour cacher le désengagement de l'Etat des politiques sociales

Au Sénégal, les années 90 voient la création d'agences intervenant dans la dimension physique et technique du développement local (AGETIP, ADM, etc), la gestion du volet social étant en grande partie, abandonnée aux ONG.

L'AGETIP à une triple vocation :

- efficacité technique (ses méthodes privées de gestion et d'exécution de projets sont censées d'éviter les défaillances et les errements attribuées par les bailleurs aux organismes publics ;
- efficacité sociale en luttant contre le chômage par l'utilisation de technologies à forte intensité de main d'œuvre ;
- coordination et de suivi des prestataires (bureaux d'études, entreprises ou ONG) qu'elle a préalablement recruté, comme maître d'œuvre de ses projets.

Au Maroc, les agences de type technique comme l'Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat Insalubre (ANHI) sont plus ancienne. On assiste actuellement à la mise sur pied d'une deuxième génération d'agence qui ont vocation à impulser et à contrôler les aspects sociaux du développement territorial (Agence de Développement Social, Fondations Hassan II et Mohamed V).

La création de ces instances ont elles comme conséquence :

- de se substituer et de marginaliser des fonctions de régulation qui étaient mises en œuvre auparavant dans des espaces de concertation parallèles (Comités de Développement Locaux et Projets de villes au Sénégal par exemple) ?

- d'officialiser le rôle des acteurs liés à la société civile, tout en les instrumentalisant (ce qui semble le cas au Maroc) ?

Les municipalités face aux nouveaux défis

Les municipalités au Maroc[1] : de l'urbanisme sécuritaire à la démocratie surveillée.

Au Maroc, les relations pouvoir central, municipalités passe par quatre périodes.

- De l'Indépendance (1956) à l'adoption de la charte communale de 1976.

Dans la période qui suit immédiatement l'Indépendance, le pouvoir marocain semble se désintéresser de l'urbain. Les émeutes de 1965 à Rabat, l'amèneront à un réinvestissement de l'urbain. Elles déboucheront sur la promulgation de la première charte communale de 1967 et sur une ouverture, avec la création du CERF, vers un « urbanisme d'incitation et de concertation »[2]. La promulgation, en 1976, d'une nouvelle charte communale, pouvait faire espérer une autonomisation progressive des conseils communaux.

- De 1980 (émeutes urbaines de Casablanca) à 1999 (alternance politique).

Après l'embellie de la nouvelle charte communale en 1976, les émeutes de Casablanca ouvrent la chapitre de l'urbanisme sécuritaire. C'est pendant cette période que « se met en place l'essentiel du dispositif urbain sous la férule de D. BASRI, ministre de l'intérieur pendant toute cette période ». C'est l'objectif sécuritaire qui domine et la stratégie du pouvoir est celle du « contrôle des populations et du territoire »

Si la charte communale de 1976 confirme l'élection des conseillers communaux au suffrage universel direct, et dote le Président de commune de certains pouvoirs (en particulier en ce qui concerne les autorisations de lotir et de construire, dont nous verrons qu'ils joueront un rôle essentiel dans l'extension des villes et dans les négociations qui s'établiront

[1] CATUSSE M., Municipaliser les villes ? Le gouvernement des villes à l'épreuve du politique et du territoire au Maroc., Etude PRUD, version provisoire 2003.

[2] Alain MASSON, Directeur du CERF, 1972.

ensuite via les amicales pour l'accès à la ville des couches populaires), les communes restent cependant sous tutelle budgétaire et financière. Celle -ci sera exercé par la Direction des collectivités locales du Ministère de l'Intérieur.

- A partir de l'alternance politique de 1998, s'ouvre une nouvelle phase.

Urbanisme et habitat sont à nouveau au centre du dispositif de régulation mis en place par le pouvoir. Celui -ci passe par une combinaison d'une approche managériale et d'une ouverture démocratique.

La démocratisation de la vie locale qui s'engage se traduit par :

- Le renforcement de l'autonomie communale. C'est ainsi que la Nouvelle Charte Communale prévoit le renforcement des compétences transférées et des moyens correspondants, ainsi qu'une atténuation de la tutelle[1]
- L'appel à la participation citoyenne. C'est ainsi que « Chaque citoyen est invité à participer au débat national » sur l'Aménagement du territoire « pour un développement durable, efficace et équitable »[2]
- L'appel au partenariat avec la société civile.

Les dernières élections municipales, et la montée des islamistes, montreront les limites de ce processus de démocratisation qui reste étroitement sous contrôle.

Les Municipalités au Sénégal

L'artificialité, la jeunesse et la fragilité des institutions locales (en particulier les nouvelles communes d'arrondissement à Dakar créées en 1996 et qui cherchent encore leurs marques) et la distance qui les sépare des populations, rend obligatoire l'élargissement de leur base sociale, en vue de (re)construire la confiance perdue entre les populations et les institutions. Une des voies est peut être la construction d'institutions de régulation à partir de la valorisation des mécanismes de régulation et de gouvernance 'par le bas' tels qu'ils subsistent ou sont réinventés dans les quartiers (CDL à Dakar).

Les défis : au Maroc, s'affirmer face à l'Etat ; au Sénégal, s'affirmer face à la société civile

Si, au Maroc et au Sénégal, les municipalités se trouvent confrontées à un problème similaire : celui de transferts de compétence sans transferts de moyens financiers et humains correspondants, des différences sensibles existent quant à leur capacité de coordonner l'action des associations et ONG dans leur territoire. Au Maroc les municipalités doivent d'abord s'affirmer par rapport à la pesanteur que fait encore peser sur le local la tutelle traditionnelle de l'Etat, alors qu'au Sénégal les municipalités doivent s'affirmer avant tout par rapport au débordement que représentent les initiatives menées dans leur territoire par les associations et des ONG.

Alors qu'au Maroc le débat local tourne autour du poids la démocratie représentative face à l'administration , au Sénégal, la question centrale est plutôt celui de l'impossible équilibre entre démocratie représentative et démocratie participative.

Des ONG entre l'utopie du changement social et le réalisme techniciste

Le monde des ONG n'est que le reflet de la diversité des positions de la société civile.

En intervenant pour favoriser une meilleure accessibilité aux services urbains, certaines ONG, comme ENDA au Sénégal, se sont fixé un objectif de lutte

[1] La réforme de la charte des collectivités locales et communales prévoit une « extension du champ de la gestion locale à travers l'élargissement des compétences des conseils locaux et des attributions de leurs présidents, le transfert des compétences et des crédits, selon une conception avancée de la décentralisation et de la déconcentration, l'atténuation de la tutelle » Extraits du discours de Mohamed VI à l'ouverture de la session parlementaire d'automne 2000.

[2] Brochure de présentation du débat National sur l'Aménagement du Territoire, MATHUE, 2000.

contre la pauvreté et de changement social, avec lequel elles s'efforcent de mettre en cohérence leurs actions. C'est ainsi que le coordinateur de l'intervention de ENDA dans le cadre du PELT peut affirmer « En servant d'intermédiaire entre les populations et l'Etat, nous souhaitons interférer sur la décision politique. Cela fait part de la Convention d'Etablissement de ENDA Tiers Monde, d'accompagner l'Etat dans l'amélioration du cadre de vie, de créer les conditions d'un partenariat pour que les populations soient davantage prises en compte dans l'élaboration de la politique nationale »

D'autres, comme le CREPA, qui intervient dans le cadre de ce même projet, ont un discours résolument technique. Notre rôle, dit le Directeur du CREPA au Sénégal ;

«consiste à faire du marketing social auprès de la population pour construire le plus d'ouvrage d'assainissement possible. Nous comptons influer sur le politique en faisant prendre conscience que chaque zone doit avoir un système d'assainissement approprié, dépendant de nombreux aspects, et notamment socioculturels.»

b) Articulation diversifiée des systèmes d'acteurs

Leur poids respectif varie selon le type de services prêtés et les contextes socio - politiques. C'est ainsi que si dans le cadre du Programme eau populaire d'accès à l'eau par bornes-fontaines, dans l'agglomération dakaroise, c'est une ONG qui semble jouer le rôle moteur ; c'est la municipalité et son agence de développement communal qui est l'acteur central du Projet d'enlèvement des ordures ménagères dans les quartiers populaires de Saint Louis. A Fès, une Agence s'efforce d'intégrer les associations locales dans ses activités.

Un partenariat Société publique– Société civile : Le programme Eau Populaire[1] à Dakar.

A Dakar, le programme Eau Populaire de l'ONG ENDA TM a permis d'améliorer sensiblement l'accès à l'eau des populations des quartiers irréguliers. C'est ainsi qu'en fin 2001, 130 Bornes-Fontaines avaient été réalisées sur fonds propres de l'ONG, et 400 sites identifiés et en cours de réalisation dans le cadre du PSE. La population desservie directement par ces Bornes-Fontaines était estimée à 320 000 personnes.

Quel rôle jouent, et comment s'articulent les différentes logiques d'acteurs dans cette phase d'institutionnalisation et de massification ?

La **SONES**, société publique de patrimoine dont l'Etat est son unique actionnaire, affirme fortement sa mission de Service public (mettre en place des infrastructures qui permettent de rendre le service public accessible à tous et assurer l'équité dans l'accès à l'eau[2]), mais ne semble pas en avoir pour le moment, ni les moyens financiers (faible capacité d'autofinancement), ni les moyens humains et réglementaires, quand il s'agit de l'accès à l'eau des quartiers irréguliers.

Le contrat de concession passé entre l'Etat sénégalais et la SONES prévoit que d'autres acteurs, comme les ONG, les Communes, ou le privé, puissent être impliqués dans la mise en œuvre des activités du service de distribution de l'eau potable dans les quartiers populaires.

La SONES a donc fait donc appel à d'autres opérateurs comme ENDA pour atteindre sa mission de service public dans ces zones.[3]

---

[1] HYDROCONSEIL, Programme Eau Populaire , opus cité

[2] l'objectif assigné à la SONES dans ses textes fondateurs est de porter la desserte en milieu urbain de 56% à 80% d'ici 2010.

[3] Une deuxième modalité prévue pour faciliter l'accès à l'eau des populations défavorisées sont les branchements sociaux. Dans ce cas le coût des travaux de raccordement (environ 100 000 FCFA par branchement) est pris en charge par la SONES, les usagers ne prenant en charge que l'avance de consommation (13 OOO FCFA).

Un premier accord est passé entre la SONES et l'ENDA pour l'identification des zones d'implantation, en association avec les populations et subsidiairement les communes, de 253 Bornes-Fontaines.

La **SDE**, exploitant privé du réseau, a une obligation économique de rentabilité ; mais elle a aussi une obligation de service public définie dans son cahier de charges : elle *« accepte le service public de la production et de la distribution d'eau potable sur le territoire de la République du Sénégal »*. Or elle ne dispose pas des 'métiers sociaux' pour étendre son service aux quartiers irréguliers des villes.

Par le biais du programme Eau populaire de ENDA, elle conquiert un marché dans les quartiers irréguliers, qu'elle n'aurait probablement pas desservi sans l'intermédiation sociale de l'ONG. Elle assure l'approvisionnement en eau et le recouvrement des coûts (factures payées par le fontainier).

Mieux, le recours à ENDA lui permet d'améliorer le taux de recouvrement de 97% imposé par la SONES dans son contrat performance. Ainsi, les abonnés privés (particuliers et fontainiers) offrent un meilleur taux de recouvrement sur Dakar 2 (95% dans lequel se situent la majorité des BF) que sur Dakar 1 (92%) et dans les régions (86%).

Concernant les **municipalités**, l'Adduction d'Eau Potable n'a pas été une compétence transférée, contrairement à beaucoup d'autres, dans le cadre des lois de décentralisation de 1996. De ce fait, les municipalités n'ont pas de fonction précise en matière d'AEP urbaine. Elles sont consultées dans le choix de l'implantation des bornes fontaines, car l'article 41 du contrat d'affermage précise que l'implantation des appareils publics (BF, WC, etc) est fixée d'un commun accord entre les autorités municipales, la SONES et le fermier Leur rôle antérieur dans le choix des fontainiers à été mis sous contrôle, suite à la création des Comités de gestion.

L'ONG ENDA[1] joue, dans ce contexte, un rôle d'intermédiation essentiel. La SONES a délégué à ENDA la mission de l'assister dans sa démarche d'AEP dans les quartiers défavorisés. C'est ainsi que ENDA :

- Assure l'évaluation des besoins et l'acheminement des demandes. ENDA reçoit ainsi des demandes formulées par des interlocuteurs très divers : associations, GIE, quartiers, communes, plus étonnant parfois par la SdE elle même.

- Supervise l'identification des sites d'implantation des bornes fontaines en relation avec les populations et les communes.

- Organise, par le biais de la mise en place du Comité de Gestion, la sélection du fontainier (auparavant, la SONEES fonctionnait selon des modalités très clientélistes des communes et du parti au pouvoir).

- Dans le cadre de certains de ses projets, ENDA draine aussi des financements de ses différents donateurs (FED, UNICEF, PSE, etc) pour réaliser l'extension de certains réseaux et la construction de BF.

Le métier qu'elle a acquis en matière de BF, pendant la phase d'expérimentation du projet, lui assure pour le moment une position incontournable.

Les gérants de bornes fontaines sont recrutés sur proposition du Comité de Gestion. Chaque gérant s'engage contractuellement à assurer au mieux son rôle (entretien, respect des tarifications, etc) en signant un « agrément » avec l'ONG, représentée par le coordinateur du programme Eau populaire. ENDA se positionne ainsi comme garant et contrôleur du service, alors qu'elle n'en est ni l'employeur (c'est le Comité de Gestion)

[1] ENDA TM, Environnement et Développement du Tiers-Monde, est une ONG internationale dont le siège est à Dakar. Elle intervient dans ce cas par l'intermédiaire de son équipe Eau Populaire.

ni le fournisseur d'eau et du branchement (c'est là le rôle de la SdE).

La marge brute moyenne d'un gérant s'établit à 52 000 FCFA/mois (soit 80 euros environ).

Les usagers, organisés en Comité de Gestion, ont été associés au choix de l'implantation, à la réalisation et à la gestion de la borne fontaine. L'accès au service leur est garanti dans des conditions appropriées à leur situation. L'utilisation des BF leur permet d'adapter leur niveau de consommation à leur niveau et à la disponibilité de leurs revenus. Alors qu'ils payaient auparavant entre 25 et 50 FCFA la bassine d'eau à des revendeurs, les BF leur fournissent l'eau à 15 FCFA la bassine, mais le prix de l'eau à la BF est cependant 3 fois plus élevé que pour les branchements sociaux.

Un système d'acteur complexe s'est mis en place, dans lequel l'acteur ONG a joué un rôle essentiel dans la phase d'expérimentation et continue a jouer un rôle central d'identification de la demande et d'ingénierie social dans la phase de massification.

L'enjeu était maintenant de changer d'échelle, et de trouver les modalités pour pérenniser et massifier cette démarche, qui devient progressivement la norme pour les interventions dans les quartiers irréguliers de Dakar. Cette pérennisation passe par une institutionnalisation et une contractualisation entre l'institution publique et l'ONG.

Que ce soit en matière d'hydraulique urbaine ou d'enlèvement des ordures, nous assistons à Dakar à une complexification du jeu des acteurs, à une entrée en force des capitaux étrangers, à une relative mise à l'écart des municipalités et à une intégration sous différentes modalités des initiatives populaires et des activités d'économie sociale.

Mais, en quoi cette diversification du système d'acteurs à t elle débouché sur une démocratisation ?

Si on entends par démocratisation, amélioration de l'accès, le Programme Eau Populaire' y a certainement participé. Mais si on considère que la démocratisation est aussi une participation à la prise de décision, le bilan est plus mitigé.

Cette participation est limitée au micro local : choix de l'implantation de la borne fontaine et du fontainier. Elle se fait souvent au détriment des élus et de la municipalité, mais il s'agissait là de limiter les dérives clientélistes antérieures.

Mais cette participation semble s'arrêter au niveau du quartier. Au delà, il n'y a pas de comité de partenariat entre la SONES et ENDA, mais de simples contrat de sous traitance par programme d'intervention. Pas de participation non plus de l'ONG, des municipalités ou des usagers aux instances directives de la SONES ou de la SdE

En conclusion nous pouvons dire que si le programme a sensiblement amélioré l'accessibilité à l'eau potable dans les quartiers les plus démunis et participe d'une meilleure gouvernance technique son impact en matière de démocratisation 'politique' est encore limité.

Une initiative municipale de gestion participative, appuyée par la coopération décentralisée : le volet enlèvement des ordures ménagères à Saint-Louis[1]

En 1994 une mission d'étude de l'Agence Cités Unies Développement débouche sur la mise en place de la CCIADL (Cellule de Coordination et d'Animation du Développement Local) qui donnera naissance quelques années plus tard à l'Agence de Développement Municipal de Saint Louis, seule initiative de ce type au Sénégal jusqu'à ce jour. Ce processus a été appuyé depuis sa création par la coopération décentralisée, et le **Partenariat Lille – Saint-Louis**, dispose d'une structure permanente sur place.

[1] NIANG D., *Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale des services urbains face à la rareté des ressources : l'exemple de la gestion des déchets ménagers à Saint-Louis du Sénégal*, Etude de cas PRUD, 2003 ;
CHEVALLIER C., *Les déchets ménagers à Saint-Louis du Sénégal : une expérience de gestion partagée*, Maîtrise IUP, UTM, 2003.

L'**ADSL** (Agence de Développement Communal de Saint-Louis) est une association de droit privé[1], qui intervient pour apporter un appui à la commune dans la conception, les études, la programmation et la coordination de sa politique de développement. *« Cette coordination a permis à la commune de Saint-Louis de mettre en place une véritable politique de gestion urbaine basée sur une démarche transversale, participative et cohérente engagée en concertation avec tous les acteurs locaux concernés »*[2]

Il faut signaler d'autre part que Saint Louis à lancé depuis 3 ans un processus très original de consultation et de mobilisation de la population et de la diaspora Saint-Louisienne, en vue du développement local, connu sous le nom des **Assises de Saint Louis**.

Ce processus débouchait sur l'adoption du Plan de Développement Communal 1998-2008 articulant :

- un diagnostic complet de la ville ;
- un plan d'action pour les dix années à venir ;
- un programme triennal d'investissements prioritaires à réaliser entre 1999 et 2001.

Cependant, l'échelle à laquelle s'identifient et s'organisent les habitants de Saint-Louis, est celle des quartiers.

Le **PRADEQ**, (Programme de Renforcement et d'Appui au Développement des quartiers), après une période test dans le quartier Diamaguène, s'efforcera d'étendre progressivement son activité à l'ensemble des quartiers de la ville. En 2002, 10 quartiers sur 22, soit environ la moitié des quartiers étaient concernés, et avaient constitué leur Conseil de quartier[3], lesquels avaient élaborés, selon un processus participatif (ateliers de planification stratégique), leurs Plans de Développement de Quartier. Un des problèmes cité régulièrement comme prioritaire était celui de l'enlèvement des ordures.

En matière de services urbains Saint Louis est marqué par un fort déséquilibre entre le noyau initial de la ville coloniale, dont les équipements, même si ils sont touchés par la vétusté, sont dans l'ensemble assurés, et les quartiers d'extension lesquels souffrent d'un fort déficit.

La modicité des moyens propres de la municipalité[4] ne lui permettait pas, sur ses fonds propres et selon des solutions conventionnelles, d'améliorer sensiblement la situation. Une solution était alors envisagé : une plus grande participation des populations et un appel à la dynamique associative[5], pour la mise en place de solutions non conventionnelles.

Dans le secteur de l'assainissement aussi la municipalité de Saint Louis a innové, et a lancé dans le cadre du partenariat Lille Saint-Louis le **projet CETOM** (Collecte, Evacuation et Traitement des ordures ménagères).

Ce projet a développé une approche participative avec implication de divers acteurs : la Commune, la Coopération décentralisée, les services municipaux, les services de l'Etat, des opérateurs privés (artisans locaux, maraîchers, GIE de quartier chargés du nettoiement,

[1] Son AG regroupe essentiellement les élus municipaux, les représentants des services techniques régionaux, auxquels viennent se joindre 2 représentants du Partenariat Lille Saint Louis et 1 de l'Université. Il est à signaler que jusqu'à présent la société civile n'est pas représentée à l'AG de l'ADSL.

[2] Mémoire Aurélie FAURE, opus cité.

[3] L'AG du quartier qui regroupe toute les associations du quartier et les personnes ressources[3], élit le Comité Directeur, lequel élit à son tour un bureau qui est l'organe exécutif du CQ, ainsi que son Président et autres fonctions.

[4] L'étude ECOLOC estime ces ressources propres de l'ordre du millième de celles des communes des pays développés ou du centième en parité de pouvoir d'achat et estime les recettes totales par habitant 28FF/an, dépenses totales par habitant 34FF/an.

[5] En 2000 Saint-Louis comptait 669 0CB dont 70% avaient été créées dans les années 1990 suite à la dégradation des conditions de vie (Aurélie FAURE 2002)

populations des quartiers concernés, Conseils de Quartier etc.)

Les populations locales sont associées à travers l'appui à la création de GIE CETOM prenant en charge le ramassage des ordures ménagères par charrettes hippomobiles, ce qui permet l'insertion de certains jeunes du quartier dans la vie active. Ces GIE de quartier viennent en complément des services communaux chargés de la salubrité de la ville, lesquels n'assuraient leur service que dans 9 des quartiers de la ville.

Le projet Collecte, Evacuation et Traitement des Ordures Ménagères (CETOM) a abouti à un Plan Global de Nettoiement à l'échelle de la ville alors que l'expérience ne concernait, au début, que quelques quartiers.

Dans le cas de Saint-Louis, l'acteur charnière des processus de participation aboutissant à l'équipement, la fourniture d'infrastructures et de services tels celui d'enlèvement des ordures est bien la municipalité. C'est elle qui, grâce à la mobilisation de l'appui technique et financier de la coopération décentralisée et d'autres bailleurs institutionnels d'une part, et à sa politique de mobilisation des populations d'autre part, se situe à l'articulation des logiques descendantes (aides extérieures) et ascendantes (populations et associations)

Une Agence locale qui s'efforce de renforcer ses interlocuteurs associatifs pour la réhabilitation du bâti et l'accès aux services : le cas de l'ADER Fès.[1]

Au Maroc, l'injonction à la participation portée par les organisations internationales depuis le début des années 90, relayée par le Palais dans une période plus récente, met les municipalités et autres acteurs institutionnels du développement territorial face à une nouvelle situation. Le problème est moins la concurrence que pourraient représenter les organisations de la société civile en matière de développement et de gestion territoriale, que leur fragilité et les difficultés qu'elles ont parfois a se constituer en interlocuteurs efficaces et durables.

Nous illustrerons ce point de vue par l'exemple de l'évolution des relations entre acteurs institutionnels et associations locales dans le cadre du projet de réhabilitation de la Médina de Fès.

Hébergeant 280 000 habitants, sur les 950 000 que compte aujourd'hui la ville de Fès, la Médina abrite aussi 80 associations. Celles-ci ont été pendant longtemps laissé en marge du projet de réhabilitation lancé au début des années 80. Mais les modestes réalisations et la limitation des moyens ont amené, l'Agence de Rénovation, l'ADER Fès , incité fortement par la Banque Mondiale, à renforcer la dimension sociale du projet, et à solliciter davantage la participation des habitants à travers le renforcement du rôle d'intermédiation des associations. Un problème se présente alors : la fragilité de ces associations, qu'il faut renforcer. C'est à cette fin qu'« *une Cellule Sociale a pris corps au sein de cette agence. Son objectif est d'appuyer les amicales, jeunes et non structurées dans leur majorité et de les associer au projet de réhabilitation en canalisant leurs mobilisations, ordinaires et éparpillées, vers une cohérence plus dynamiques »*[2]

Nous sommes en fait dans une période de transition, que traduit bien *« l'attitude ambiguë des pouvoirs publics vis à vis des amicales. Si celles-ci sont perçues comme moyen pour compenser un désengagement du pouvoir étatique, leur place dans le système de gouvernement local n'est pas tout à fait admise »*.

Conjugué à certaines représentations populaires, qui considèrent que les espaces extérieurs au logement « relèvent de l'ordre du 'public' et donc de la responsabilité des représentants des pouvoirs publics, dont les communes », on comprendra mieux la variété des configurations de la relation société civile –

[1] Sources Myriam CATUSSE opus cité

[2] CATUSSE M., opus cité

Municipalités au Maroc, qui varient au grés du niveau de structuration de la première et de la capacité d'innovation par rapport aux traditions hiérarchiques et d'administration d'autorité de la deuxième.

Si il est encore trop tôt pour tirer des conséquences de cette initiative, il apparaît cependant que, c'est l'Agence locale qui dans ce cas a pris l'initiative du processus de participation et que le succès et l'orientation de celui ci dépens en grande partie de l'importance du financement de la Banque Mondiale pour cette opération. Deux acteurs semblent cependant déplacés dans ce processus : les services techniques déconcentrés dont l'efficacité semble questionnée, les municipalités dont on redoute peut être les évolutions politiques. On peut en conclure que dans ce cas également, c'est plus l'efficacité technique de la participation qui est recherchée que son impact sur la construction des citoyennetés et de la démocratie locale.

Les clés de l'articulation des acteurs et de la gouvernance locale

Dans le paysage mouvant des acteurs du développement local et de l'accès aux services urbains, il ne faut pas toujours se fier aux apparences juridiques, ni aux discours. Afin d'évaluer les rapports de force entre acteurs et de déterminer qui pilote (sur le devant de la scène ou derrière le rideau) les processus, il est souvent utile de se poser quelques questions simples.

Qui prend l'initiative ?

Qui prends l'initiative de la consultation, de la création d'une structure de concertation ou du projet, pèse souvent lourd dans son fonctionnement.

Dans le cadre du projet d'assainissement non conventionnel PELT, *« que ce soient la sensibilisation, le contrôle des ouvrages ou les relations que le projet entretient avec les partenaires, on constate que tous les aspects sont pris en charge par les initiateurs du programme (dans ce cas l'ONG ENDA) Au niveau relationnel notamment, les acteurs locaux n'ont aucun contact direct les uns avec les autres. La municipalité, les artisans, les bénéficiaires, les partenaires ne se côtoient que par l'intermédiaire de ENDA. »*[1]

Dans ce cas, il y a de fortes chances que la prise de décision soit fortement influencée par le positionnement technique et 'politique' de cette structure.

Au Sénégal, ce cas de figure est fréquent, ce qui permet de multiplier les initiatives, et de favoriser la créativité sociale, mais ceci au risque d'un délitement de l'intérêt général.

Au Maroc rien ne peut se faire sans l'autorisation préalable d'une autorité nationale ou locale, sensée représenter l'intérêt général. Mais ceci se fait parfois au prix de lourdeurs bureaucratiques qui constituent un obstacle à la participation dynamique de la société.

Qui draine les financements ?

Les financements nécessaires à l'extension des réseaux dépendent pour l'essentiel de la capacité d'éligibilité des Etats et municipalités aux financements internationaux. Le financement des projets destinés à améliorer l'accessibilité des catégories défavorisées sont obtenus par les ONG expérimentatrices ou sous traitantes, soit indirectement auprès des institutions maître d'ouvrage, soit directement auprès des différents bailleurs de fonds intervenant dans la lutte contre la pauvreté par l'amélioration des services.

La capacité de certaines ONG a mobiliser directement certains financements est déterminante dans la nature de la relation qu'elles établissent avec les municipalités d'une part, les associations d'habitants d'autre part, et pour déterminer leur marge d'expérimentation technique et sociale et leur degré d'autonomie vis à vis des acteurs institutionnels.

[1] KLEFSTAD J., *Stratégie d'acteurs face à un projet de développement dans la région dakaroise. Le cas du Programme Eau Long Terme*, Mémoire de Maîtrise IUP, UTM, 2003.

Au Sénégal, les ONG ont parfois une capacité de mobilisation financière supérieur à de nombreuses communes d'arrondissement, ce qui ne facilite pas la tâche de coordination bien théorique de ces dernières en matière de développement local.

Au Maroc, la dernière loi sur les associations, prévoit un contrôle très strict sur les financements étrangers drainés par les ONG. C'est ainsi qu'elle prévoit dans son article 32 que « les associations qui reçoivent des aides étrangères sont tenues d'en faire la déclaration au Secrétariat général du Gouvernement en spécifiant le montant obtenu et son origine et ce dans un délai de 30 jours francs à compter de la date d'obtention de l'aide. » Cet article, destiné avant tout à contrôler les moyens des associations islamistes est cependant une épée de Damoclès qui menace potentiellement l'ensemble des associations.

Les modalités d'utilisation et de gestion des fonds est également significative. Dans certains cas, les pratiques clientélistes et de courtage de certaines organisations de la société civile n'ont rien à envier à celles des institutions.

Dans d'autres , le premier receveur des financements extérieurs, s'efforce de 'passer la main', et d'assurer la durabilité des processus, en promouvant la création de fonds rotatifs, gérés directement par les communautés bénéficiaires. Ce fut le cas du projet puisard, promu par l'ONG ENDAgraf à Grand Yoff, qui confia rapidement au Comité de Santé la gestion des financements du projet. Ce fut aussi le cas du FOCAUP (Fonds Communautaire pour l'Assainissement de Quartiers Urbains Pauvres) mis en place dans le cadre du projet d'assainissement alternatif appuyé par la même ONG à Rufisque[1]

Si les autorités locales et les municipalités sénégalaises se plaignent souvent d'une concurrence des ONG et associations qui entrent en compétition avec elles pour l'accès aux financement et l'impulsion des processus de planification locale, le problème des pouvoirs publics marocains, semble au contraire, résider dans la faiblesse du mouvement associatif territorial.

Qui dispose de l'expertise ?

Au Sénégal, certaines ONG ont réussi à mobiliser des fonds, leur permettant d'expérimenter, de former sur le tas, et de développer, une capacité d'expertise en matière d'ingénierie technique et social pour le développement de solutions non conventionnelles pour l'accès aux services. D'autre part leur attractivité, si elle ne peut encore rentrer en compétition avec les différents bureaux locaux des organisations internationales, est souvent plus forte que celle des structures classiques de l'administration. Elles proposeront par la suite cette expertise aux municipalités ou aux entreprises de services, dans le cadre de projets, de formations des capacités ou de contrats de prestation.

Au Maroc, les services techniques déconcentrés disposent dans l'ensemble, d'une expertise techniquement mieux formée (même si sa capacité d'ingénierie social reste insuffisante). Les associations locales manquent cruellement de moyens et fonctionnent la plupart du temps sur la base du bénévolat, et les représentations locales des organisations internationales, ainsi que les structures faîtières de coordination récemment mises en place, drainent les meilleurs éléments des ONG locales.

La question de l'expertise est aussi liée à celle de l'innovation.

Au Sénégal, la capacité d'expérimentation et donc d'innovation est souvent du coté des ONG. Ce sera ENDA par exemple, qui testera dans une phase expérimentale, les nouvelles modalités de gestion 'communautaire' des bornes fontaines, ce qui lui permettra par la suite d'agir comme opérateur de la SONES, quand cette entreprise publique décidera de généraliser ce système à l'ensemble de l'agglomération.

Au Maroc, la Lydec préférera faire appel à une expertise, acquise en partie dans des projets d'ONG en Amérique

[1] GAYE M., *Villes Entrepreneuses*, ENDA Editions, 1996.

Latine, mais qui sera logée au sein même de la Lydec.

Qui gouverne la gouvernance ?

Le PADELU est un programme est un programme d'appui à la décentralisation et de lutte contre la pauvreté en milieu urbain initié par le FED et le Ministère de l'Economie et du Développement. D'un montant de 150 à 200 millions par commune, soit l'équivalent de trois budgets annuels environ, il représente un enjeux de tout premier ordre pour les collectivité locales. Son volet 'infrastructure' finance des projets dans le domaine de l'assainissement, de la distribution d'eau potable, de la voirie et de la réhabilitation d'équipements socioculturels. Plusieurs communes d'arrondissement de l'agglomération dakaroise ont signé une convention cadre avec le PADELU[1]. L'accès aux financements du PADELU est conditionné, entre autres choses, par la mise sur pied d'un cadre de concertation réunissant les élus, les services déconcentrés de l'Etat, et la 'société civile'.

A Yeumbel Nord la mise sur pied d'un cadre de concertation par la commune, qui double le cadre de concertation de la société civile préexistant : le COCADY, sera à l'origine d'une vive polémique. Pour la commune, le COCADY, pourtant utilisé comme tel pendant la phase d'identification et d'élaboration des projets « ne peut prétendre au leadership du milieu associatif local, et ne peut par conséquent, constituer un cadre de concertation légitime pour la commune » (LEGROS p 22) Le COCADY considère pour sa part que le nouveau cadre de concertation « est un conseil municipal bis », entièrement sous la coupe du maire, et refusent donc d'y participer bloquant pour le moment le processus.

Le problème est donc de savoir, dans chaque cas : Qui gouverne la gouvernance ? Qui a l'initiative et les moyens légaux, humains et financier de contrôler les processus ?

De quelle légitimité se revendique-t-on ? Juridique, représentative ou participative.

Un cadre légal parfois mis à mal par les pratiques populaires et l'urgence du besoin. La répartition des compétences entre Municipalités et ONG dépend certes du cadre légal et du type de compétences transférées.

Dans le cas des services urbains au Sénégal par exemple :

- alors que l'eau et assainissement sont de la compétence d'une société nationale, ce qui marginalise souvent les municipalités de la 'gestion' de l'eau (voir le peu de rôle joué par les municipalités dans les décisions d'implantation des BF du Programme Eau populaire de Dakar) ;

- leur compétence et leur responsabilité est plus affirmée pour les services d'évacuation des ordures (lois de décentralisation de 1996) ce qui fait des municipalités un partenaire incontournable (Rufisque, Dalifore) ou un initiateur (Saint-Louis) de la plupart des projets 'non conventionnels d'enlèvement des ordures.

Mais une partie des pratiques, dans les quartiers irréguliers en particulier, mais pas exclusivement opèrent aux marges de la loi. Qu'en est-il de la vente d'eau, de l'adéquation aux normes des fosses septiques individuelles ou des branchements clandestins d'eau et d'électricité ? A la marge de la légalité existe une zone floue de tolérance, qui est aussi une des modalités de régulation du système.

Démocratie représentative démocratie participative, quelles articulations ?

Du fait du discrédit de la démocratie représentative (corruption, clientélisme, manipulation des votes), les instances de la démocratie représentative sont régulièrement remises en cause par les

[1] Communes d'arrondissement concernées : Yeumbel Nord et Sud, Diamaguéne et Sicap Mbao, Guédiawaye, Thiaroye sur mer et Rufisque.

citoyens. La fluctuation des taux de participation aux élections au gré la transparence espérée des élections en est un bon indicateur.

Dans ce cadre les instances de la démocratie représentative se présentent comme une alternative et un contrepouvoir local. C'est ainsi que dans la commune d'arrondissement de Yeumbeul (agglomération dakaroise) *« Le COCADY a un caractère politique marqué, puisqu'il a comme objectif, outre le développement communautaire de former un contrepouvoir au sein du champ politique local. Cette volonté s'inscrit tout à fait dans le plan d'ENDA Graf qui cherche à mettre en place une 'alternative aux partis et à leurs clientèles' et à fonder un nouvel ordre social fondé non plus sur un modèle pyramidal privilégiant les relations de domination, mais un modèle circulaire impliquant des relations d'égalité et de partage entre les membres »*[1]

Cependant, la partie ne semble pas définitivement perdue pour la démocratie représentative. Chaque fois qu'apparaissent des opportunités de changement , d'alternance (Présidentielles et municipales au Sénégal) ou d'émergence de nouvelles forces politiques (législatives ou municipales au Maroc) le taux de participation augmente.

Un démocratie participative dopée par les carences de la démocratie représentative, mais menacée par ses faiblesses internes. Insuffisance de démocratie interne des organisations de la société civile, faible rotation des leaders, conflits de personnes, multiplication des instances et fragmentation de la représentation en sont quelques manifestations.

Cependant, il est légitime de penser que, si les différentes instances de ce qu'il est convenu d'appeler la démocratie participative, introduisent du conflit et parfois de la confusion dans les modalités de la prise de décision locale ; elles élargissent aussi la base sociale de la décision. Les nombreuses personnes au Maroc, mais aussi au Sénégal, qui sont associées aux multiples comités et espaces de concertation de la démocratie participative, sont souvent exclues de toute participation réelle à l'instance municipale de représentation.

C'est le sens de l'observation de Latyr DIOUF, dans son étude de cas sur Dakar quand il précise que « *toute structure 'participative' est un lieu de compétition politique entre acteurs cherchant à renforcer ou conquérir une position de pouvoir. C'est pourquoi, à la place de la concertation, de la synergie entre acteurs, on assiste à de réels conflits entre acteurs…Cependant, les conflits en soi, ne sont pas problématique à partir du moment ou un compromis, un terrain d'entente est trouvé afin qu'émerge la définition d'un intérêt général. C'est donc davantage la difficile émergence d'un intérêt général reconnu par la multiplicité des acteurs qui pose problème, plus que les conflits générés par la confrontation de logiques et d'intérêts particuliers à chaque acteur »*

c) Modification du rapport entre acteurs.

Au Maroc et au Sénégal, un rapport Municipalité - Associations inversé

Si au Sénégal, on a parfois l'impression que le rapport Municipalité - Associations locales s'établit en faveur de la société civile (voir le cas des CDL dans l'agglomération dakaroise)[2], les Municipalités se plaignant souvent d'une concurrence déloyale des associations, dont elles contestent parfois la légitimité démocratique, pour l'accès aux financements de l'aide au développement.

Au Maroc, le rapport Municipalités – Société civile est encore largement dominé par les acteurs institutionnels. Pendant longtemps d'ailleurs, ceux-ci ne manifestaient que peu d'intérêt pour les associations locales, tant elles considéraient que le développement et la

[1] LEGROS Olivier opus cité

[2] DE SORBIER P., Mémoire DESS

gestion du territoire faisaient partir du domaine réservé des pouvoirs publics.

Une tendance semble cependant se dessiner : une participation croissante des associations dans l'opérationalisation des politiques publiques, mais un cantonnement de celles-ci à la marge de la décision en matière de politiques urbaines.

S'organisant autour de ces deux situations extrêmes, la situation, de part et d'autre est évidemment loin d'être aussi tranchée, et est beaucoup plus diversifiée.

C'est ainsi que la Municipalité semble s'être remise au centre du processus de développement communal dans le cas de Saint-Louis du Sénégal, avec la création de l'ADC et du PRADEQ, et que l'on pourrait dire la même chose de Kaolack, ou après une période de développement plus autonome, le CODEKA fonctionne maintenant sous contrôle de la municipal[1].

Des rapports ONG – associations locales ambiguës.

« Ces acteurs (les ONG) sont censés appuyer les communautés dans leur processus de développement, mais à force de parler et d'agir à leur place, ils finissent par confisquer le débat sur le développement local et forment un écran entre elles et l'extérieur »[2]

Le rapport ONG Associations locales évolue selon l'origine et la nature de l'association. A Grand Yoff par exemple, le tissus associatif est dense et ancien. L'interaction avec une antenne de l'ONG ENDA, implantée dans la quartier, semble fonctionner dans un intérêt réciproque. A Medina Gounass, quartier plus récent , les associations présentes semblent avoir été suscitées par les ONG à la recherche d'interlocuteurs locaux dans le cadre de la mise en œuvre de leurs projets. Celles-ci sont plus fragiles et ont parfois des difficultés à exister en dehors des projets qui leur ont donné naissance, alors que les associations plus anciennes « ont montré plus de cohésion et de dynamisme unitaire que les nouvelles qui se sont constituées autour des idées et des ressources extérieures »[3]

Evolutions du rapport ONG - Etat

Quelles influences, les alternances politiques au Maroc et au Sénégal ont elles eu sur la relation Etat - Société Civile ?

Au Sénégal, on semble assister à des velléités de reprise en main des ONG par un Etat, irrité par la grande autonomie acquise par les ONG au cours des dernières années. Certaines d'entre elles sont rappelées à l'ordre et appelées à se mettre au service de l'application des politiques publiques

Au Maroc, nous observons au contraire une officialisation des associations démocratiques et à articulation de leur travail dans les politiques sociales par le biais de nouvelles structures d'intermédiation et de coordination mises en place par le Palais dans le cadre de la monarchie sociale.

<u>Au Maroc, un consensus Palais - société civile démocratique</u>

L'arrivée au pouvoir du nouveau Roi a déplacé les lignes, et semble déboucher sur un consensus partagé , par la majorité des acteurs, ceux qui participent au gouvernement comme les animateurs de la société civile. « La demande forte qui s'exprime dans les espaces libérés par la mort d'Hassan II est celle du despotisme éclairé. On soupçonne dans les commentaires des faiseurs d'opinion (journalistes, hommes politiques), de gauche comme de droite, une grande peur du vide politique… Les différents discours semblent aller tous dans le renforcement des prérogatives royales. Le roi étant considéré par tous comme l'initiateur de tout projet de réforme »[4] Symboliquement, celui qui se fait appeler le roi des pauvres, est aussi la clé de toute réforme des politiques sociales en milieu urbain.

[1] Voir thèse de Etienne BADIANE, 2004

[2] Latyr DIOUF, Etude cas PRUD Dakar, opus cité.

[3] *Latyr DIOUF, idem.*

[4] Mohamed TOZY, Monarchie et islam politique au Maroc, Presses de Sciences Po, 1999.

Au Sénégal, une situation de concurrence qui aiguise les tensions entre Etat et Société civile.

Au Sénégal, après l'état de grâce qui a suivi l'alternance, on semble assister aujourd'hui à un certain désenchantement et à une érosion progressive de la légitimité de l'Etat, dont le pouvoir est contesté de toute part.
Les ONG, de leur coté développent des stratégies de contournement pour accéder aux financements internationaux, et se substitue de plus en plus à l'Etat et aux municipalités sur le terrain du développement social.

On ne s'étonnera pas dés lors de constater un durcissement de l'attitude de l'Etat par rapport aux activités de certaines ONG qui sont devenues de vrais micro Etat dans l'Etat, et qui échappent à la volonté de reprise en main et de subordination du secteur au sommet de l'Etat.

d) Les indicateurs des nouveaux processus de démocratisation

L'accès aux services et le renouvellement des élites locales.

L'accès aux services urbains renouvellera le système des anciennes notabilités locales, et fera émerger quelques nouvelles figures dont nous allons présenter ci-après quelques exemples

Anciens notables et nouveaux espaces de concertation au Sénégal, entre sabotage et captage.

Les nouveaux espaces de concertation, mis en place dans le cadre de la plupart des projets de développement de services urbains, viennent bouleverser les jeux de pouvoir locaux. Ces espaces sont parfois utilisés par les leaders émergents ou les ONG pour remettre en question le pouvoir des notables locaux lesquels hésitent entre stratégie de sabotage et de captage.

Dans le quartier Grand Yoff de Dakar, la gestion du projet puisard est confié à un comité de santé[1]. Se pose alors le problème de la relation de cette nouvelle instance participative avec le pouvoir des notables coutumiers. Les responsables de l'ONG qui accompagne le processus notent que :

« le comité de santé s'insère mal dans le système social en tant qu'institution cherchant à fonctionner selon le modèle démocratique égalitaire. Nous observons en effet que, lorsque les dirigeants agissent et conduisent les opérations conformément aux règles coutumières de hiérarchie lignagère, et donnent aux notables la place et le rôle qui leur échoie dans le système traditionnel, tout fonctionne convenablement…par contre , lorsque les animateurs ou les représentants du comité de santé cherchent à se passer des notables, communiquent directement avec la population et veulent appliquer des critères soi-disant objectifs pour l'accès au puisard qui ne privilégient pas les chefs de lignage, nous comptons un nombre limité d'adhésions. Les membres du clan, ne voyant pas leur chef concerné par l'action, refusent tout simplement de s'engager. Les chefs lignagers, quant à eux, se sentant ignorés et menacés tentent de contrecarrer les initiatives de CHODAK (l'ONG porteuse du projet) »[2]

Dans le cadre du Comité Local de Pilotage (CPL) du projet PELT, dans le quartier Nimzatt (agglomération dakaroise), *« certains notables, non concernés par le projet, ont lancé une opération de sabotage, au moyen d'informations mensongères relatives à la qualité des ouvrages et à l'opportunité de dépenser*

[1] Constitué à la demande du chef du poste de santé de Grand Yoff, en application des recommandations de la conférence d'Alma Ata, le bureau du comité de santé est composé, à sa création au ndébut des années 80, de 12 membres, en majorité des retraités, de quatre adultes de 35 ans et de deux femmes. (in E SEYNI NDIONE, Dakar une société en grappe, 1993.)
[2] NDIONE E. S., 1993, opus cité

son argent dans un projet d'assainissement »[1]

Le CPL est le l'objet de tentatives de captation par les différents acteurs locaux : notables traditionnels (Délégué de quartier et Imam) qui s'efforcent de préserver leurs positions ; associations locales, qui, au nom de leur ancrage local, s'efforcent de se positionner comme intermédiaires légitimes entre les organismes d'appui au développement et la population ; cadets sociaux (femmes et jeunes, en particulier) qui s'efforcent de faire entendre leur voix.

« Les CPL se sont transformés, sous le poids des jeux de pouvoir locaux, en un espace de compétition politique ».

Mais auront-ils su faire émerger l'intérêt général dans la confrontation des intérêts particuliers ?

Les chômeurs diplômés à la recherche d'une insertion

Si le retour au local se traduit bien souvent par un renforcement des notables locaux, celui ci participe également à l'émergence de nouvelles figures. C'est la cas des individus diplômés et cependant exclus du système, qui trouvent dans l'action associative, une voie pour leur réinsertion sociale, économique et parfois politique.

Pour ceux que l'on appelle communément à Dakar les chômeurs diplômés, *« le développement communautaire constitue à la fois une opportunité économique, un mode de socialisation et un moyen d'expression politique »*.

C'est le cas de nombreux membres des CDL de Dakar[2] ou des GIE de Saint-Louis[3].

Nouveaux leaders locaux entre engagement associatif et courtage politique.

La multiplication des projets et des instances de 'démocratie participative' qu'ils suscitent ont été à l'origine de l'émergence d'un noyau dur de leaders locaux qui stocke la plupart des responsabilités. Ces nouveaux leaders sont assez protéiformes et circulent, selon les opportunités entre institutions de développement local : associations, ONG et municipalités.[4]

C'est ainsi que, à titre d'exemple, *« de nombreux entrepreneurs politiques de Yeumbeul (agglomération dakaroise) sont issus du milieu associatif. D'après les données du COCADY, 38 personnes investies sur les listes des élections municipales du 12 mai 2002 sont affiliées à une organisation membre du COCADY, dont une majorité de femmes (28/38). […] En appuyant les associations locales de développement, l'aide internationale contribue donc bien à l'émergence de nouveaux acteurs politiques. D'abord elle participe au renouvellement du personnel politique local, les associations étant à la fois un 'lieu d'apprentissage des affaires publiques'…et un tremplin pour les futurs 'entrepreneurs politiques' »* [5]

Les leaders associatifs locaux au Maroc[6]

Si certaines amicales ont pu être crées à l'initiative des autorités locales à la recherche d'un interlocuteur 'fiable', ou de propriétaires fonciers eux mêmes impliqués et intéressés au premier chef par ces opérations d'habitat clandestin, la majorité des amicales de quartier sont ce qu'il est convenu d'appeler une émanation 'de la base'.

Les amicales de quartier au Maroc, sont dirigées par un Comité élu « parmi les personnes les plus influentes et les plus

[1] Déclaration d'un animateur du CREPA, l'ONG opératrice du projet, in Maîtrise Jérome KLEFSTAD, opus cité.
[2] SORBIER P., DESS, opus cité
[3] CHEVALIER C., Mémoire IUP, opus cité

[4] Olivier LEGROS, *Les nouvelles formes de structuration du champ politique liées à l'aide internationale : le cas de Yeumbel, dans la banlieue de Dakar (Sénégal)* PRUD, version provisoire 2003.

[5] Olivier LEGROS, p2
[6] Myriam CATUSSE, p 37

capables d'encadrer les habitants et d'incarner leur volonté collective » Ainsi apparaît une élite, un noyau de leaders associatifs locaux, dont le rôle est essentiel dans la pérennisation des amicales.

Si le profil de ces leaders à encore été trop insuffisamment analysé, M BENNANI –CHRAÏBI en a esquissé une typologie dans le cas des bureaux des associations de Casablanca.

Trois trajectoires émergent ainsi de ses travaux : des personnes issues de la gauche et extrême marocaine ; des personnes en relation avec une tendance de l'islamisme modéré ; un troisième groupe enfin d'apolitiques.

Quelles sont plus généralement les caractéristiques de ces nouveaux leaders locaux ?

- pouvoir d'influence sur les décisions politiques ;
- pouvoir de mobilisation de financements et d'élaboration de proposition techniques qui sont une des conditions pour accéder aux fonds ;
- capacité de traduire les problèmes vécus quotidiennement par les populations en objectifs d'action collective ;
- pouvoir d'intermédiation entre élus, ONG et populations.

<u>L'entrée en scène des nouveaux citadins : Les fils du quartier à Fès</u>

Dans le cas de la Médina de Fès, Myriam CATUSSE souligne l'apparition d'une nouvelle catégorie de leaders locaux : le 'fils du quartier'. « Celui ci construit sa légitimité politique sur une référence territoriale, une action sociale inscrite plus dans le présent contemporain du quartier que sur une appartenance lignagère à la ville »[1] Elle analyse ce phénomène comme une modalité d'intégration et de 'citadinisation ' des nouveaux venus.

Dans le cas de Fès, il semble que nous assistons à un processus de recomposition politique sur la base du territoire et de la proximité. Le PJD (parti politique islamiste) réinvestirait ainsi les espaces locaux de représentation et proposerait des nouvelles modalités de gouvernance des villes « fondé sur une légitimité représentative territoriale et sur un travail de proximité, abandonné par les autres formations partisanes et investi en partie seulement par des structures associatives »[2]

Multiplication des lieux et instances de négociation inter acteurs

Chaque projet promeut son dispositif de représentation et de négociation. La liste serait longue des comités créés sur une base sectorielle pour organiser la participation des habitants et la négociation entre acteurs[3] Comité Santé Femmes et Environnement, Comité Local de Gestion des charretiers à Rufisque, Comité de gestion des BF (Projet Eau Populaire), Comité de Gestion d'Assainissement et Comités locaux de Pilotage (PELT), on a même créé un 'Comité de crise' à Médina Gounass pour gérer la crise survenus entre associations locales concernant les modalités d'appropriation et de gestion du don de l'ONG belge VECO.

On assiste ainsi à une prolifération des représentations au sein d'un même territoire.

La multiplication des structures à parfois une origine endogène au quartier. C'est ainsi que au Sénégal, dans les années 70 les associations de

[1] Myriam CATUSSE, p 90

[2] Myriam CATUSSE, 2003, p 91

[3] Parmi les comités identifiés lors de cette recherche : Comité Santé Femmes et Environnement de Dalifore ; Comité Local de Gestion des charretiers à Rufisque ; Comité de gestion des BF (Projet Eau Populaire) ;Comité de Gestion d'Assainissement et Comités locaux de Pilotage (PELT) ;Comité de lutte contre les inondations de Medina Gounass ;Comité de santé de Grand Yoff ;GIE de quartier à Médina Fass Mbao (Projet AFVP) ;Comités de Développement Locaux (Projet d'appui aux CDL, Dakar) ;Conseils de Quartier (PRADEQ, Saint-Louis).

ressortissants[1], dont une des fonction était l'accueil des nouveaux migrants ruraux et le maintien des relations avec le terroir d'origine, se constituaient sur base identitaire .Aujourd'hui encore, dans la commune d'arrondissement de Yeumbeul par exemple, les associations se constituent sur une base ethnique implicite. *« L'UFY est une association dominée par les Lebous, l'ANBEP par les Pulars, quant à l'AJYPROS, elle serait constituée d'une majorité de ressortissants de l'ethnie Diola »*[2], ce qui ne facilite pas toujours la prise en compte de l'intérêt commun, que prétendent représenter les élus.

D'autre fois, la multiplication des structures est d'origine externe. Chaque intervenant voulant créer son propre réseau de partenaires. C'est ainsi que, toujours dans la Commune d'arrondissement de Yeumbeul, plusieurs structures de pilotage concurrentes se disputent le rôle d'espace de négociation. le Comité de Développement Local (proche du COCADY et de ENDA et appuyé par un projet financé par l'USAID), le Comité de Développement Municipal et le Comité d'Orientation et de suivi du Projet (créés dans le cadre du PADAEC financé par l'UNESCO), ou le cadre de concertation proposé par la commune (dans le cadre du PADELU financé par le FED), introduisent beaucoup de confusion et de tensions au sein de la communauté.

La multiplication des instances de représentation et de négociation habitants-pouvoirs publics est elle un indice de démocratisation ou d'émiettement du politique qui, sous les attraits de la démocratie de proximité, affaiblit la construction de la société politique ?

Comment dépasser les risques d'émiettement et de fragmentation ? Une solution en est l'intégration des comités dans le dispositif des municipalités, une autre la constitution de réseaux ou de coalitions autonomes.

Institutionnalisation des instances de concertation

Au Maroc, les CDL[3], Centres de Développement Local, mis sur pied dans le cadre des projets urbains de ENDA Maghreb fonctionnement comme des espaces de concertation, de formation des acteurs locaux (techniciens, élus municipaux, cadres associatifs,) et de planification et de gestion de projets sociaux et environnementaux. Ces CDL, à Oulmés ou à Sale, sont mis en œuvre avec l'appui des collectivités locales Ces structures prennent le relais des structures ponctuelles de projets et « leur intégration progressive à l'organigramme municipal devrait permettre de les consacrer en tant qu'outil de concertation locale et d'aide à la décision pour la municipalité »

Au Sénégal, la municipalité de Saint-Louis, étudie les modalités pour institutionaliser les Conseils de Quartier, mis sur pied dans le cadre du PRADEQ, et les transformer en l'équivalent d'une mairie de quartier.

Alliances, réseaux et changement d'échelle

Un élément de différenciation existe entre le Sénégal et le Maroc : l'échelle des interventions de la société civile.

Au Maroc, les interventions de la société civile en matière de services urbains se déroulent encore à une échelle limitées et souvent expérimentale. Il s'agit habituellement d'aider un groupe ou un petit quartier à s'équiper d'une borne fontaine ou à améliorer l'évacuation des ordures ménagères.

Au Sénégal, les ONG interviennent maintenant à une échelle élargie. Elles peuvent participer par exemple de l'accessibilité à l'eau pour les plus démunis de plusieurs dizaines voire plusieurs centaines de milliers d'habitants (opération puisard ou le projet d'implantation des bornes fontaines appuyés par ENDA dans l'agglomération dakaroise). Ce changement d'échelle implique des

[1] ODEYE Michèle, opus cité
[2] LEGROS Olivier , opus cité

[3] ENDA Maghreb, *Décider et gérer la ville autrement*, mai 2001, p.55.

changements notoires dans les modalités d'intervention, la professionnalisation des ONG, ainsi que les relations (contractualisation) qu'elles devront établir avec les autres acteurs.

Pour gérer ce changement d'échelle d'intervention, négocier collectivement avec l'Etat, ou influer sur les politiques, les ONG et autres organisations de la société civile s'efforcent, au Sénégal, comme au Maroc de construire des alliances ou des réseaux.

C'est ainsi que le réseau Dialogue Associatif, au Maroc s'efforça de faire entendre son point de vue dans l'élaboration de la nouvelle loi sur les associations ou que le CONGAD au Sénégal défends les intérêts des ONG Sénégalaises devant les pouvoirs publics.

Le secteur de l'eau et de l'assainissement à vu également la naissance de réseaux spécifiques.

C'est ainsi qu'à Thiès, la seconde ville du Sénégal, l'UCOSAVIT (Union des Comités de Salubrité de la ville de Thiés, est parvenu à constituer un collectif de 43 comités qui est devenu un partenaire à part entière de la municipalité, des bailleurs de fonds (tels l'UNICEF et le PNUD) ainsi que des services régionaux de l'Etat.

Que les Comités de Développement Locaux de l'agglomération dakaroise (qui sont structurés sur la base des communes d'arrondissement) s'efforcent de se doter d'une coordination pour pouvoir négocier au niveau des communes de villes.

Ou qu'en 1989 est créée de la CAMCUD, Coordination des Associations et Mouvements de Jeunes de la Communauté Urbaine de Dakar qui sera l'interlocuteur de la CUD jusqu'à sa dissolution en juillet 2000.[1] La CAMCUD devait veiller à l'insertion professionnelle des jeunes au sein de la filière ramassage des déchets à Dakar. Elle représente et défends les intérêts des GIE, qui fournissent la main d'œuvre aux entreprises concessionnaires sous traitantes, auprès de l'AGETIP (Maître d'ouvrage délégué et de la CUD (Maître d'œuvre)[2].

C'est enfin le sens de la création de l'ADEETELS. Cette coalition s'est donnée comme objectif de fédérer l'ensemble des organisations de la société civile sénégalaise concernées par la problématique de l'eau, dans le but d'avoir un maximum de poids politique, de capacité de lobbying et d'influence sur les politiques, tant au niveau national qu'international.

III. Eléments de conclusion

1. Diversité citadine et inclusion sociale

Le poids d'une certaine forme de mondialisation des modèles et des acteurs du développement et des services urbains, ne semble pas cependant devoir déboucher sur l'uniformisation des territoires et des villes. C'est à la construction d'une diversité citadine que nous assistons, résultat des modalités différenciée de l'appropriation locale des modéles, du jeux complexe des acteurs et de l'hybridation des logiques. Au delà des injonctions techniques de la bonne gouvernance, c'est à un retour du politique auquel nous semblons assister, au vu de la multiplication des espaces de négociation pluri-acteurs.

Certains pensent que ces nouvelles modalités contribuent, dans leur diversité, à la fragmentation de la ville et au cantonnement dans le local de la démocratie participative.

[1] En mai 2000 création de la PRODAK, Haute Autorité pour la propreté de Dakar, qui prendra le relais de la CUD concernant les déchets.

[2] Jusqu'à la suppression de la CUD, la filière d'acteurs pour l'eenlèvement des ordures à Dakar est la suivante. Maître d'œuvre (CUD), Maître d'ouvrage (Consortium Sénégalo-Canadien), Maître d'ouvrage délégué (AGETIP), entreprises concessionnaires (sous traitance), employés (GIE) in Mathieu LEGROS, La privatisation d'un service public au sein d'un pays en voie de développement : l'exemple de la gestion et du traitement des déchets à Dakar comme enjeu organisationnel et économique, UTM, Mémoire IUP, 2001.

D'autres indices nous amènent à penser que, malgré la diversité des solutions techniques de mise à disposition des services, c'est malgré tout à une tendance à l'inclusion urbaine à laquelle nous assistons, car c'est la logique à terme du jeux politique qui se met en place autour de l'accessibilité aux services. C'est autour de ce type d'enjeux que *« des portions significatives de population relativement exclues entrent dans une dynamique de transformation de leurs conditions de vie et de leur pouvoir social »*[1]

Plus encore, certain pensent que cette diversité est la condition même de l'inclusion à terme, alors que l'unicité , telle qu'elle a été prônée pendant longtemps, au nom d'un discours moderniste et égalitariste, était ,du fait de l'impossibilité que les pouvoirs publics avaient de la concrétiser, à la source même de la permanence de la fragmentation de la ville.

La diversification des modalités de prestation technique et de gestion, n'est pas incompatible avec leur articulation. C'est alors la nature de cette articulation, (subordonnée ou ouverte et donc porteuse de changement), qui doit être considérée, et qui est l'enjeux des prochaines années.

2. Des dynamiques associatives à la croisée des chemins

Quelle ville résultera de la participation des habitants ?

- Une ville fragmenté, ségréguée, et inégalitaire (un des indicateurs étant les inégalités dans l'accès et les normes de services) ?

- Ou une ville dans laquelle la participation de la société civile débouchera sur l'invention de nouveaux dispositifs de gouvernance territoriale, de co-gestion des services collectifs, la construction des citoyennetés et le renouveau de la démocratie locale ?

Pour certains l'instrumentalisation de la société civile dans la mise en œuvre des politiques publiques, dont les éléments stratégiques sont décidées en dehors d'elle, et la primauté de la régulation par le marché est inéluctable ; pour d'autres le pire n'est jamais certain.

« *Le monde a beaucoup souffert de cette idée qu'il n'y aurait qu'une seule façon d'obtenir la croissance économique »* affirmait Joseph STIGLITZ lors du dernier Forum Social Mondial de Bombay. La remarque est également vraie pour le développement des services urbains.

Plusieurs logiques sous tendent et s'entrechoquent pour l'extension de l'accès aux services : logique technico-administrative ; logique marchande ; logique sociale ; logique politique (clientéliste ou de construction des droits sociaux et des citoyennetés). Elles se combinent et se métissent au grés des contextes politiques et économiques locaux

Nous évoquerons deux textes, parmi l'abondante littérature sur la question, qui illustrent deux scénarios : celui du probable et celui du possible.

a) Le scénario de la subordination et de la reproduction du modèle dominant.

Marc LEVY[2] analyse les nouvelles dynamiques 'participatives' pour favoriser l'accessibilité des plus pauvres aux services urbains, comme une privatisation d'un type particulier face aux défaillances de l'Etat en la matière.

« Dans le contexte de l'ajustement structurel, certains services de base assurés par l'Etat, sont devenus défaillants : la santé, l'éducation, la gestion de l'eau, etc… ont été parfois 'privatisés' grâce à l'initiative de quelques uns se substituant à cette défaillance étatique »

[1] Louis FAVREAU, *La dynamique associative au Sud : une mise en perspective*, Revue Sociéty, vol 34, mai 1997.

[2] Marc LEVY, « Lutte contre la pauvreté, réduction des inégalités et de la vulnérabilité : bilan des actions 'à la base », in *Inégalités et politiques publiques en Afrique*, Karthala, IRD, Paris, 2001.

Certains considèrent que *« la mise en place de tels services au profit des groupes sociaux n'y ayant pas (ou peu) accès, le renforcement de leur pouvoir d'expression, de négociation, et de leur implication, l'instauration d'instances de concertation entre l'Etat et la société, sont autant de résultats positifs, issus de ces nouvelles démarches à la recherche d'une amélioration des conditions de vie et d'un changement de rapport de force, début d'une réduction des inégalités »*

D'autres observent cette évolution d'un regard beaucoup plus critique :

« Tout se passe comme si on assistait à l'internationalisation d'un système social parallèle. De même que dans les pays occidentaux, l'usure de l'Etat – providence se traduit par une privatisation progressive de la protection sociale, assortie d'un traitement social spécifique- et très caritatif- pour les exclus ; de même, dans les pays du sud, la libéralisation des économies, encouragée par les plans d'ajustement structurels préconisés par le FMI, s'accompagne d'un volet social très largement confié aux ONG »

« Dans la situation de crise, cette tendance à l'internationalisation et à la privatisation est plus marquée encore : la responsabilité de la mise en place d'un filet de sécurité minimal pour les plus menacés est de plus en plus sous-traité à une myriade d'institutions internationales, d'organisations humanitaires et d'associations locales »

Dans ce contexte, un nouveau partage des tâches se profile. Avec le recul des prérogatives des Etats au profit du secteur privé et multilatéral, les ONG pourraient être investies de la tâche pénible de panser les plaies produites par l'économie à sa périphérie (au Nord comme au Sud) »

b) Le scénario du changement social et politique ou la logique politique comme contrepoids au marché

Louis FAVREAU dans un texte sur « La dynamique associative au Sud : une mise en perspective[1] ; La régulation par le marché est elle la seule possible ? » considère que se constituent « les assises fragiles mais bien réelles d'alternatives à la régulation par le seul marché »

Il émet l'hypothèse que si le local présente des risques de fragmentation sociale et d'enfermement dans le communautarisme et les replis identitaires, il est aussi porteur d'une potentialité de « remontée du local », à savoir ;

« des solidarités territoriales, des services de proximité et d'agences qui en tant que dispositifs de développement ou de revitalisation peuvent être porteurs d'une nouvelle universalité. […] La dynamique associative est en voie de générer des solutions inédites en occupant un espace intermédiaire à l'intersection de la relation entre l'Etat et la Société civile, et de la relation entre l''économique' et le 'social' »

« Face à la dimension macro-sociale et mondiale de l'exclusion, les initiatives de l'économie solidaire du développement local et de la solidarité internationale des ONG peuvent paraître insignifiantes »

« *S'il peut y avoir échec relatif à court terme, on peut cependant parler de réussite à long terme en ce sens que des portions significatives de populations relativement exclues entrent dans une dynamique de transformation de leurs conditions de vie et de leur pouvoir social »*

« D'où l'idée d'une 'économie plurielle', d'une économie avec marché, mais également une économie ou l'intérêt général est fortement présent (économie publique et coopérative/associative) ; d'une économie solidaire qui ne participe pas du désengagement de l'Etat mais bien de sa reconfiguration (dans les pays du Nord) ou de sa reconstruction (dans les pays du Sud) ; d'une économie ou l'ensemble des entreprises subissent la sanction du marché (l'impératif de la croissance) sans

[1] Revue Société, vol 34, mai 1997.

que disparaissent les règles du jeu qui favorisent un développement économique au service de la société, qui n'est possible que par un rééquilibrage des pôles privés, public et social de cette économie et par leur démocratisation »

« La crise a libéré un espace inédit pour l'innovation sociale ; notamment dans la zone ou le 'social' et l''économie' se superposent, il devient alors possible de redéfinir non seulement le rapport entre ces deux réalités, mais également leur contenu, ce qui nous engage manifestement sur la voie d'un modèle de développement autre »

3. La question des services face à celle du pouvoir urbain

L'étude des services peut éclairer la construction d'une réflexion sur le territoire, permet-elle d'éclairer les enjeux qui se forment autour de l'émergence d'un pouvoir municipal ?

Si la théorie de la régulation est au départ une théorie macro-économique, l'extension de son champ à l'analyse des organisations a permis, notamment au travers de la prise en compte du comportement des acteurs, de lui donner une dimension territoriale : elle postule que la recherche de mécanismes de coordination et de reproduction suppose de la part des acteurs la reconnaissance de leurs interdépendances et de leurs divergences d'intérêts pour construire des dispositifs destinés à rendre plus efficaces leurs interactions.

Appliquée à l'analyse territoriale, cette notion renvoie à la confrontation de deux échelles d'analyses : celles qui privilégient l'explication de la structuration du local par des forces endogènes (différents acteurs et institutions qui donnent leur spécificité à un lieu vis-à-vis d'autres lieux et d'autres systèmes productifs ou institutionnels qui l'englobent) et celles qui considèrent que les contraintes du global (la mondialisation pour faire court) prennent le pas sur ces explications. Plus que dans leur opposition, c'est dans l'articulation de ces deux approches qu'il faut tenter de construire les explications relatives à la recomposition du pouvoir urbain.

Les compromis locaux qui se construisent autour de la mise en œuvre des différentes politiques de services montrent, qu'au lieu de répondre à un modèle unique, les jeux et les systèmes s'agencent dans un camaïeu propre à chaque situation locale. Face à chaque type de service ces situations s'expriment au travers de la combinaison d'un jeu de contraintes et d'opportunités : parce que ses spécificités ont la capacité de les remodeler le territoire ne peut être considéré comme un réceptacle inerte de forces exogènes.

A contrario, la logique économique et financière de la mondialisation donnant la priorité à la notion d'efficacité, la question des services est de façon quasi exclusive appréhendée par les acteurs de la mondialisation et les Etats, comme une question sectorielle et non territoriale.

Face à ce constat, la question qui nous paraît centrale est celle de savoir comment les institutions locales, en premier lieu les municipalités peuvent investir la construction d'un pouvoir territorial en devenant les maîtres d'œuvre de l'organisation transversale des services sur leurs territoires et en promouvant à leur niveau une capacité de prise en charge collective (institutionnelle, socio-économique, associative…) des services.

Poser cette question revient à poser celle du redéploiement de l'action de l'Etat et de la façon dont il entend se positionner par rapport aux autres acteurs. Comment confronté à la dilatation de ses compétences entre le local et le mondial peut-il investir une capacité d'intermédiation qui, tout en garantissant les principes et les objectifs des services d'intérêt général, contribuera à la constitution d'un pouvoir municipal mieux à même de réguler, au profit de la solidarité territoriale, les tendances lourdes de la mondialisation.

Autrement dit, la faiblesse, pour ne pas dire l'exclusion dans laquelle se trouvent

aujourd'hui les municipalités face à la mise en œuvre des politiques de services soulève deux questions :

- quelles initiatives sont aujourd'hui disposés à prendre les pouvoirs centraux pour permettre à des municipalités ou à des « pouvoirs d'agglomérations » dont ils auraient favorisé l'émergence de jouer un rôle intégrateur d'intérêts portés par des logiques et à des échelles différentes ? Sont ils en mesure de favoriser à propos des services l'émergence d'espaces délibératifs locaux dans lesquels se négocieront les décisions qui fonderont ce pouvoir ?
- en l'absence de ces initiatives, où le pouvoir urbain se situe-t-il encore aujourd'hui ? Au sein de réseaux installés dans l'appareil d'Etat, dans les institutions issues des élections, dans les structures et agences publiques et parapubliques issues de la mondialisation, chez les managers de l'intermédiation de l'aide et de la « société civile », dans des compromis entre ces différentes sphères qui s'ajustent au cas par cas ?

Bibliographie

ABOUHANI A. (sous la direction de), 1995, *L'Etat et les quartiers populaires au Maroc : de la marginalisation à l'émeute*, CODESRIA, Dakar.

ALBOUZE C., DIOUF L., KLEFSTAD J., 2003, *La gestion des services d'eau potable et d'assainissement à Dakar, entre global et local*, Etude de cas PRUD, UTM.

ALLAIN EL MANSOURI B., 2003, « L'eau potable, origines et fondements des pratiques en milieu urbain », in *Critique économique*, n° 10, Printemps – été.

AMEUR Mohamed, FILALI BELHAJ Abdelaziz, 1997, *Développement urbain et dynamiques associatives. Rôle des amicales dans la gestion des quartiers urbains*, PGU Maroc, ANHI.

BULLE S, 1999, *Gestion urbaine et participation des habitants : quels enjeux, quels résultats ? Le cas de Yeumbeul, Sénégal.* Gestion des Transformations sociales, MOST, Document de travail n°33, UNESCO.

CATUSSE M., CATTEDRA R., IDRISSI-JANATI M., 2003, *Municipaliser les villes ? Le gouvernement des villes à l'épreuve du politique et du territoire au Maroc*, PRUD.

CREVOISIER O., 1998, « Mondialisation et territorialisation de l'économie : les approches homogénéisante et particularisante », in *Territoires et développement économique*, L'Harmattan, Paris.

DIOP M-C, 1996, *La lutte contre la pauvreté à Dakar. Vers la définition d'une politique municipale*, Programme de gestion urbaine.

Direction de l'Aménagement du Territoire, 2000, *Le territoire marocain : état des lieux*, Royaume du Maroc, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat,.

ENDA Graf Sahel, 2001, *Une Afrique s'invente, recherches populaires et apprentissage de la démocratie*, Khartala-Enda Graf Sahel, Paris-Dakar .

ENGELHARD, 1998, *L'Afrique miroir du monde ? Plaidoyer pour une nouvelle économie,* Arlèa.

GAYE M., 1996, *Villes entrepreneuse, de l'action participative à la gouvernance urbaine*, Enda, Dakar.

GUIBBERT J-J. (responsable de la publication), 1995, *Les ONG et la ville au Maghreb, de la prospective urbaine à l'action au quotidien*, Enda Maghreb-Amsed, Rabat.

JAGLIN Sylvy, DUBRESSON Alain, *Pouvoir et cités d'Afrique noire*, Karthala, Paris, 1993.

LE BRIS E., 2000, « Acteurs, institutions et territoires des grandes villes du Sud entre démocratie et marché », in *Les très grandes villes du monde*, Editions du temps.

LEGROS O., 2003, *Les nouvelles formes de structuration du champ politique liées à l'aide internationale : le cas de Yeumbeul, dans la banlieue de Dakar (Sénégal),* Etude PRUD,

MAACK S., 1980, *Borne-fontaine : la dynamique du facteur humain dans l'aménagement urbain*, Séminaire sur le Développement urbain en Afrique Occidentale et Centrale, UNICEF, Dakar, 24-29 novembre.

NACIRI M., 2000, « L'aménagement des villes et ses enjeux », in *Attrait de la ville, crise de la cité*, édition club Convergences 21, Rabat,.

OSMONT A., 1995, *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Khartala, Paris,.

PEEMANS J-P, 2001, *Quelques remarques introductives sur les rapports entre gouvernance locale, économie sociale et pratiques populaires face à la globalisation*, IED (UCL), mars.

PIERMAY J-L, 2000, « Les grandes villes d'Afrique sub-saharienne », in *Les très grandes villes dans le monde*, Editions du temps.

Politique Africaine, *Espaces publics municipaux*, n° 74, juin 1999.

WINTER G., LEVY M., et autres, 2001, *Inégalités et politiques publiques en Afrique, pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Katthala-IRD, Paris.

Programme de Recherche Urbaine pour le Développement.

Les services urbains liés à l'environnement
entre mondialisation et participation.
Regards croisés Maroc - Sénégal

Etude de cas

Jeux d'acteurs autour de la gestion des services d'eau potable et d'assainissement à Dakar, entre global et local.

Carole ALBOUZE
DESS, IEDES

M. Latyr DIOUF,
Ecole Nationale d'Economie Appliquée
Dakar

M. Jérôme KLESFTAD
Maîtrise IUP, UTM

Janvier 2004

Cette étude de cas sur les services d'eau et d'assainissement à Dakar est le résultat d'une synthèse de trois études de cas réalisées dans le cadre des travaux de recherche du CIEU pour le PRUD**:**

- KLESFTAD-SILLONVILLE J., *Stratégies d'acteurs autour d'un projet de développement dans la région dakaroise. Le cas du Projet Eau Long Terme*, Mémoire de Maîtrise IUP, Université de Toulouse le Mirail, septembre 2003, 106 p.

- DIOUF L., *Problématique de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement des quartiers périphériques de l'agglomération Dakaroise : le cas des communes d'arrondissement de Grand Yoff et de Médina Gounass,* ENEA, 48 p.

- ALBOUZE C., *Jeux d'acteurs autour de la gestion du service d'eau potable à Dakar : entre global et local,* Mémoire de DESS, Paris 1 - IEDES, décembre 2003, 80 p.

Sommaire

Introduction 102

Première Partie - Une complexification globale de la gestion des services urbains... 107
I. Les disparités socio-spatiales au sein de l'agglomération dakaroise 107
II. La complexification des systèmes d'acteurs 111
1. L'introduction d'un partenaire privé dans le service de l'eau 111
a) Justification et objectif de la réforme de l'hydraulique urbaine 111
b) Un nouveau partenariat contractuel 112
2. Une redistribution des rôles 114
a) Le désengagement progressif de l'Etat 114
b) Le rôle pivot de la SONES 116
c) La SDE, l'exploitant privé 117
3. La concurrence d'une pluralité d'autres acteurs 119
a) Les municipalités 119
b) L'AGETIP 121
c) Le rôle moteur des ONG 122
III. De nouvelles politiques publiques 125
1. Le Projet Sectoriel Eau 125
a) D'importants investissements octroyés, sous conditions 125
a) La résorption du déficit en eau de Dakar 126
b) La promotion des bornes fontaines et branchements sociaux 127
2. Le Projet Eau Long Terme 129
a) Un éventail plus large d'acteurs institutionnels impliqués 129
b) L'alimentation en eau potable de Dakar, une préoccupation constante ... 130
c) L'assainissement, une priorité nouvelle 130
d) Une préoccupation environnementale naissante 132
e) La participation du secteur privé accrue 132
Conclusion 133

Deuxième Partie - Les initiatives locales face à l'absence de politiques publiques.... 134
I. Des dynamiques de développement urbain contrastées 134
1. Grand Yoff, un territoire à deux visages 134
2. Medina Gounass, un territoire de l'eau 136
II. Une pluralité de stratégies développées par les populations 139
1. Des pratiques individuelles relevant de la débrouillardise 139
2. Des stratégies collectives protéiformes 140
a) Des mouvements associatifs locaux de nature différente 140
b) Une longue tradition d'interaction avec les ONG d'appui au développement à Grand Yoff 142
c) Une logique d'interaction récente et dispersée à Médina Gounass 144
3. Des stratégies d'insertion dans les réseaux clientélistes 145
III. Du risque de fragmentation des territoires 147
1. Les acteurs publics 147
2. Les acteurs de la société civile 148
3. Les organisations internationales 149
4. Les acteurs collectifs internes 149
IV. Des inégalités persistantes dans l'accès aux services 151
1. Dans l'accès à l'eau potable 151
2. Dans l'accès aux services d'assainissement 151
3. Les grandes victimes des inondations 152

Conclusion.....153

Troisième partie - Les territoires de l'action publique : jeux d'acteurs et accessibilité 154

I. Des solutions alternatives adaptées aux territoires marginalisés 154
1. La promotion des bornes fontaines 154
2. La promotion de systèmes autonomes d'assainissement.....155
a) Diamaguène Sicap-Mbao, un habitat en majorité régulier et équipé 155
b) Wakhinane Nimzatt où domine l'habitat régulier sous-équipé.....159

II. L'émergence de nouveaux partenariats 159
1. Le Programme Eau Populaire 159
a) La SONES, cherchant à remplir sa mission de service public.....160
b) ENDA, souhaitant étendre son action du quartier à la ville 160
c) La SDE, souhaitant étendre sa clientèle 161
d) De la durabilité d'un tel partenariat, essentiellement informel. 162
2. Le Projet Eau Long Terme 162
a) L'ONAS, un rôle de coordinateur, défendant une logique de service public 162
b) L'AGETIP, une logique d'efficacité 164
c) Les ONG, maîtres d'œuvres.....165
d) Les Comités Locaux de Pilotage, au fonctionnement difficile.....166

III. De la difficile recomposition des pouvoirs urbains 168
1. La prédominance de la logique commerciale 168
a) Au sein du PELT, une productivité privilégiée.....168
b) Des relations uniquement commerciales entre les fontainiers et la SDE..169
2. Pas de corrélation avec le processus de décentralisation 169
a) Pas de compétences transférées aux municipalités 169
b) Des municipalités dépossédées de leurs compétences en matière d'édicules publics.....170
c) Des communes, jouant un rôle informel dans l'AEP 170
3. Des ambiguïtés autour de la participation des populations.....171
a) Le PELT, un programme conçu par les commanditaires 171
b) Une vision apolitique de la participation.....171

IV. Une pauvreté multiforme entretenue 174
1. Les plus défavorisés, encore marginalisés dans l'accès à l'assainissement.....174
a) Des ouvrages inadaptés à la précarité sociale et foncière des quartiers..174
b) Les exclus du développement 175
2. Une régulation du service de l'eau inefficiente 176
a) Des hausses tarifaires importantes.....177
b) Une régulation sociale inefficiente 178
c) La délégation de la gestion des bornes fontaines sans régulation globale 179
3. L'absence d'émergence d'une citoyenneté à l'échelle de la ville 180
a) Pas de représentation des usagers dans les instances de régulation.....180
b) La naissance récente d'une revendication politique.....181
c) Un début de dialogue impulsé 182

Conclusion.....183

Introduction

Aujourd'hui, dans la gestion des services urbains, une nouvelle configuration des acteurs émerge, entre mondialisation et participation. Ces dynamiques ont au moins deux conséquences, dont la première met à jour un Etat dépossédé des attributs et prérogatives qui l'ont naguère caractérisé ; La seconde se caractérise par l'émergence d'une pluralité d'acteurs concurrençant l'Etat africain au sein d'espaces qui lui étaient naguère réservés ; les partenaires extérieurs, les mouvements associatifs et les collectivités locales.

En effet, les années 90 marquent une rupture dans les modèles de développement précédemment véhiculés, à la fois en terme d'objectif de comme de processus de définition des politiques, supposant une redistribution des rôles et des pouvoirs.

Inséré dans les processus de mondialisation, les Etats africains, et en particulier celui du Sénégal, connaissent des transformations politiques et économiques rapides, engendrant des mutations sur la nature même de ces Etats, forcés de faire face à des transformations significatives de leurs missions.

Après la période des programmes d'ajustement structurel où les Etats africains ont progressivement perdu plusieurs de leurs attributs, la fin des années 90 marque la redécouverte de l'Etat en lui reconnaissant un rôle dans les politiques de développement et dans la régulation des mécanismes du marché, dans la réduction des inégalités sociales.

Ces préoccupations récentes s'illustrent par l'introduction d'un nouvel instrument : les Cadres de Réduction Stratégiques de la Pauvreté. L'objectif est de mettre en cohérence l'ensemble des flux d'aides destiné à chacun des pays et d'en accroître l'efficacité, tout particulièrement dans la lutte contre la pauvreté. En insérant les projets de développement dans un document unique et cohérent. La conception et l'application des CRSP suppose une intervention renouvelée et efficace des Etats, ainsi qu'une reconsidération de la distribution des pouvoirs au sein des sociétés africaines. Il s'agit alors de susciter l'adhésion, jusqu'ici souvent faible, des populations en provoquant la participation de représentants de la société civile à la définition des CRSP. Ces derniers doivent donc émerger des Etats nationaux (procédure country driven) après une consultation approfondie de leurs sociétés civiles, entendues au sens large (procédure bottom up). Les conséquences politiques d'une telle procédure sont profondes, dans la mesure où l'on cherche à pallier à la marginalisation de certains Etats et où le débat est élargi au-delà des instances gouvernementales. La coordination des pouvoirs publics, bailleurs de fonds, et société civile est ainsi requise pour rétablir la cohérence des cadres nationaux d'intervention. L'Etat se situe donc au cœur du dispositif.

« Plus l'Etat paraissait dépossédé de nombreuses prérogatives et plus se construisait l'argumentaire de sa réhabilitation »[1]

L'objectif de réduction de la pauvreté constitue désormais le centre de la stratégie de développement, dont les CRSP sont le reflet. Mettre la pauvreté au centre du CRSP constitue un choix de politique économique crucial en faveur d'une politique spécifique de réduction des inégalités, la croissance n'entraînant pas nécessairement une réduction de la pauvreté.

Dans cette même mouvance, la définition des Objectifs de Développement du Millénaire à la fin des années 90 marque un grand bouleversement conceptuel. Elle institue la lutte contre la pauvreté comme « nouveau paradigme » au sein des institutions de financement et de coopération. Dans la Déclaration du

[1] Oxfam America, Enda Tiers-Monde, 2001, Participation au sein des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, p. 5

Millénaire, les Nations Unies se sont notamment données pour objectif la réduction de moitié de la proportion de personnes sans accès durable à une eau saine, abordable et en quantité suffisante. Face au constat qu'1,1 milliards de personnes n'ont pas accès à une eau saine et qu'en Afrique sub-saharienne, 50% des populations n'ont pas accès à une eau potable, la question de l'eau et de sa gestion est de plus en plus à l'ordre du jour sur la scène internationale. D'autre part, la Commission des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels a récemment déclaré que :

« Les droits des hommes à l'eau est indispensable à une vie dans la dignité humaine. Elle constitue un préalable au respect des autres droits de l'Homme ».

Dorénavant, l'accès à l'eau constitue un droit fondamental et un élément essentiel à la réalisation des objectifs de la Déclaration du Millénaire, concernant la pauvreté, la santé, l'éducation et l'égalité des sexes.

Ainsi, l'Etat deviendrait un acteur central dans la définition des politiques de développement et de réduction des inégalités. Il constituerait également un point d'articulation, de coordination entre le global et le local. Cette réhabilitation se fait toutefois sous contrôle : l'accès à des financements multilatéraux est conditionné par des réformes de plus en plus précises visant à améliorer la « performance » des Etats.

En effet, dans les années 90, les dynamiques de mondialisation prennent forment à travers l'institutionnalisation de conditionnalités politiques dans la coopération au développement, complétant le volet économique préexistant. La "bonne gouvernance", comprise comme l'alliance de la démocratie politique et de l'économie de marché, est devenue une condition centrale du développement économique, politique et social. Elle apparaît alors comme le meilleur mode de gestion publique possible, notamment dans les pays du tiers monde sous ajustement structurel ; c'est le concept de "moins d'Etat, mieux d'Etat", pour reprendre la formule du Président sénégalais Abdou Diouf.

Le renforcement des légitimités des gouvernants et le respect de certaines règles de gouvernance se traduisent par de multiples changements institutionnels ; mise en place de la décentralisation et de réformes de la gestion du secteur public afin d'améliorer son efficacité, promotion de la démocratie et de la défenses des droits de l'homme.

La mise en œuvre des principes de la gouvernance – participation, transparence et responsabilité – consacre la participation des populations dans la définition des programmes et projets. Issu de la théorie de l'empowerment, il s'agit de donner un droit de décision et de regard aux groupes périphériques de la société.

Sa traduction politico-administrative au niveau local renvoie au processus de décentralisation. Il s'agit de créer des structures de participation politique au plus proche des citoyens et de permettre ainsi une mobilisation positive des ressources et des énergies. A ce sujet, la Conférence Habitat II d'Istanbul de 1996 consacre l'émergence du local comme lieu privilégié d'articulation entre le marché et la démocratie. Elle reconnaît internationalement le rôle des autorités locales dans la gestion urbaine.

La décentralisation des pôles de décisions et le renforcement des organisations de base sont aujourd'hui au cœur des stratégies promues par les organisations internationales en matière de gestion urbaine. L'espoir placé dans les politiques de décentralisation et de promotion des structures locales traduit d'abord la désaffectation des bailleurs de fonds vis-à-vis des instances gouvernementales centralistes, face au constat d'échec des politiques passées.

Progressivement, la place et le rôle des ONG, nouveaux acteurs, sont reconnus sur la scène internationale. Le développement est ainsi passé d'un paradigme dominant centralisé à un autre, participatif. Devant l'incapacité de l'Etat à satisfaire la demande en services, nous assistons à une complexification du jeu des acteurs qui

interviennent dans leur gestion. La carence des institutions a favorisé, par défaut, le développement des initiatives populaires. Ainsi, certaines missions de l'Etat sont aujourd'hui prises en charge par les structures associatives, participant à la logique de dépossession de l'Etat des prérogatives qu'il a acquises au fil de l'histoire. L'injonction des institutions internationales de développement à la participation des populations comme condition nécessaire au financement des projets a grandement contribué à cet état de fait. En développant des capacités d'intermédiation entre les interventions de développement et les populations cibles, l'entreprise des ONG va rapidement apparaître comme l'instrument d'intervention privilégié des bailleurs de fonds en tant que promoteur du processus de démocratisation. Aussi, la transformation du dispositif du développement a généré de nouvelles formes individuelles et collectives d'intermédiation.

Les ONG sont donc devenus des acteurs à part entière dans les espaces politiques nationaux. Cette dévolution des ressources et des pouvoirs de l'Etat aux organisations non-étatiques s'apparente à un processus de privatisation de la gestion des affaires publiques. Une autre forme de privatisation apparaît également, celle de la délégation de la gestion des services publics à des grands opérateurs internationaux.

En effet, concernant les services urbains, un consensus se dégage sur un principe d'intervention, celui de la nécessité de réformer le rôle de l'Etat et de favoriser les partenariats public-privé. Depuis les conférences de Dublin et de Rio en 1992, une série de principes ont été adoptés par les spécialistes du secteur de l'eau ; celui de la valeur économique, aussi bien que sociale, de l'eau.

« L'eau a une valeur économique dans toutes ses utilisations concurrentes et doit donc être reconnue en tant que bien économique ».

Depuis lors, le principe de la tarification et les mécanismes de marché sont intégrés à la gestion des services urbains, engendrant leur « marchandisation ». Dorénavant, le partenariat public-privé (PPP) est considéré comme un instrument incontournable de développement et de croissance durable. Face au déficit en infrastructures et en services de base dans les PED, avec des retards énormes dans le processus d'amélioration des conditions de vie des populations, urbaines comme rurales, l'ordre de grandeur des ressources nécessaires à leur comblement est hors de portée des ressources nationales comme des transferts Nord/Sud . Le PPP, considéré comme une démarche universelle, offre dans ce contexte l'opportunité d'optimiser l'utilisation des ressources publiques et de leur adjoindre des ressources privées, difficiles à mobiliser sans partenariat.

Ainsi, depuis les années 90, on assiste en Afrique, comme en Asie et en Amérique Latine, à un large mouvement de réforme des services urbains (transport, eau, électricité, ordures ménagères, assainissement). Dans les pays en voie de développement, ces réformes sont d'abord synonymes de désengagement étatique en raison des médiocres performances attribuées aux sociétés nationales, des déficits et du surendettement publics, mais aussi des gaspillages et de la corruption. Ce retrait de l'Etat, résultant d'une idéologie libérale, se traduit par des réformes privilégiant systématiquement les privatisations. Ces dernières visent la réduction des déficits publics, l'attraction des investisseurs étrangers, l'amélioration de l'efficacité des services, la promotion de la participation des citoyens-consommateurs, ainsi qu'un meilleur ajustement de l'offre et de la demande. Tous les pays sont confrontés à cette évolution, caractérisée par la dénationalisation, la désintégration des anciens monopoles, la gestion déléguée,

l'invention de nouveaux partenariats public-privé ou public-associations.[1]

En somme, on assiste à une complexification du paysage institutionnel concernant la gestion urbaine.

D'une part, les partenaires extérieurs, tels que le FMI, la BM, le PNUD, l'UE, ont pris au cours de ces dernières années, un poids certain dan les PED. Le volume d'aide qu'ils gèrent les érige en acteurs incontournables sur les scènes locales. Dans la plupart des pays du Sud, ces institutions internationales contrôlent invariablement une part importante des investissements programmés dans le cadre des politiques de développement. Ceci révèle une déresponsabilisation croissante progressive des Etats dans la gestion de leurs affaires.

A cette augmentation du rôle des donateurs, s'ajoute un retrait de l'appareil d'Etat dans ce qui été naguère considéré comme des fonctions centrales de développement. C'est entre 1/3 et 2/3 des services d'éducation et de santé qui échappent maintenant à l'Etat africain et sont assurés par une conjugaison d'efforts des donateurs, des ONG et du secteur privé[2].

De nouveaux partenaires de coopération, tel que le secteur privé (à but lucratif et non lucratif), s'instituent clairement. Des relations d'un type nouveau sont alors en pleine gestation. Dans l'espace national, les Etats pourvoyeurs d'aide sont en rapport avec les acteurs privés nationaux dans la réalisation d'actions communes dont la mise en œuvre était jusque là réservée aux seuls acteurs étatiques.

« Les BFI incitent l'Etat africain à recentrer ses interventions sur ses fonctions classiques, et à laisser aux acteurs infra-étatiques la responsabilité des activités de développement. Les méthodes proposées sont, principalement, la libéralisation et la décentralisation. La première est censée faire participer des opérateurs privés aux activités du secteur économique jusque là monopolisé par l'Etat, tandis que la deuxième appelle à une prise en charge, par les populations, des principales tâches de service public dans les domaines qui touchent directement à leur vie quotidienne. Cette dernière exigence des bailleurs de fonds rejoint une des revendications majeures des mouvements sociaux et politiques qui souhaitent une nouvelle répartition du pouvoir»[3]

Présentation de la problématique sur les services urbains

De notre point de vue, les services publics urbains constituent un champ privilégié d'observation et d'analyse des dynamiques qui travaillent en profondeur la gestion urbaine dans les pays en développement. Les modalités de redistribution des pouvoirs entre Etat, société civile, collectivités locales et secteur privé seront donc analysées à travers les mutations que connaissent deux services urbains de Dakar ; l'eau et l'assainissement.

Le système de gouvernance urbaine à l'œuvre à Dakar, c'est-à-dire « le processus de fragmentation/intégration des formes diversifiées d'intervention sur le développement urbain »[4], sera alors interrogé, et ceci selon deux axes :

Le premier concerne la lutte contre la pauvreté : l'élargissement de l'éventail des acteurs intervenants engendre-t-elle une meilleure intégration urbaine ou à une aggravation des inégalités socio-économiques ?

Les modalités formelles aussi bien qu'informelles par lesquelles les différents acteurs abordent le problème essentiel de l'accessibilité aux services seront étudiées. La participation du secteur privé, animé par

[1] JAGLIN S., 2003, *Consumerisme, co-production et territorialisation dans les services d'eau en Afrique subsaharienne : vers une démocratisation marchande du management local ?*, rencontres internationales sur la démocratie et le management local, Québec, 23 p.

[2] VAN DE WALLE N., 2001, "Les bailleurs et l'Etat en Afrique », Politique Africaine, p.31

[3] NACH MBACK C., 2001, « La décentralisation en Afrique : enjeux et perspectives », *Politique Africaine*, p.95

[4] GODARD F., 1997, *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, p.78

la rentabilité économique, à la gestion des services publics pose la question de l'accès à l'eau des populations défavorisées. La participation des ONG et mouvements associatifs locaux à la production des services urbains, au sein de territoires de projet étriqués, pose la question du maintien d'une cohésion socio-spatiale. La pertinence des mécanismes de solidarités et de régulation mis en place par les différents acteurs sera alors interrogée. L'analyse des relations entre secteur privé/secteur public/secteur associatif permettra d'identifier si des formes de coordination et de procédures nouvelles émergent entre acteurs.

Le deuxième axe , liée à la seconde, s'intéresse à la recomposition des pouvoirs urbains : dans quelles mesures les mutations actuelles dans les jeux d'acteurs influent-elles sur les processus de décentralisation et de démocratisation de la vie publique locale ?

Il s'agira d'identifier les acteurs impliqués dans les dynamiques récentes et d'analyser leurs stratégies et leurs rôles. L'objectif est d'observer comment ces dynamiques et en particulier la tendance à la privatisation (au sens large) et à la décentralisation, contribuent à la recomposition des pouvoirs urbains. La question est alors de savoir si une co-construction du processus de régulation associant Etat, opérateur privé, pouvoirs locaux et usagers est à l'œuvre, en adéquation avec les processus de décentralisation et de démocratisation

Dans un premier temps, en prenant comme échelle l'agglomération dakaroise, nous établirons un cadrage général sur les spécificités de ce territoire et sur les dynamiques qui travaillent le domaine des services urbains. Cette analyse nous permettra de cerner les formes que prend la complexification de la gestion des services urbains à Dakar. L'analyse des caractéristiques socio-spatiales de cette ville, fortement différenciées, nous permettra de cerner les enjeux à relever dans la production et la gestion des services urbains. Puis, l'identification du système d'acteurs, de plus en plus élargi, nous permettra de comprendre les causes, mais aussi les conséquences de cette fragmentation territoriale. Enfin face à l'accroissement des inégalités socio-spatiales et à la complexification des systèmes d'acteurs, nous exposerons le contenu des nouvelles politiques publiques mise en place concernant les services de l'eau et de l'assainissement.

Dans un deuxième temps, à l'échelle locale, celle des communes d'arrondissement, nous analyserons concrètement quels sont les acteurs en présence et comment s'articulent, se confrontent les acteurs animées par des logiques, approches et échelles d'intervention différentes. En choisissant différents territoires nous analyserons les différents systèmes d'acteurs les caractérisant.

L'élargissement de l'éventail des acteurs intervenant dans la gestion du service ne serait-elle pas source de confusion dans l'identification des fonctions et responsabilités de chacun ?

Assistons-nous à une certaine convergence des interventions de chacun ou au contraire à leur éclatement ? Une certaine coordination est-elle recherchée et sous quelle forme ?

Première Partie

Une complexification globale de la gestion des services urbains

On assiste, dans les années 90, à des mutations majeures dans le domaine des services urbains au Sénégal.

L'agglomération dakaroise, marquée par de fortes inégalités socio-spatiales, est devenue le lieu d'importantes politiques publiques - le Projet Sectoriel Eau (PSE) et le Projet Eau Long Terme (PELT) - visant à améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement de populations jusque là délaissées par ces services publics.

Services publics qui, corrélativement à la mise en place de ces politiques, sont travaillés par des dynamiques institutionnelles majeures. En effet, pendant plusieurs décennies, l'eau et l'assainissement en milieu urbain étaient deux services indissociables, gérés par la même entité (la SONEES), de façon très centralisée.

A partir de 1995, la réforme de l'hydraulique urbaine introduit deux ruptures : les services de l'eau et de l'assainissement sont dissociés et renvoient à deux modes de gestion différents. Le premier connaît une privatisation partielle de sa gestion, tandis que le second reste dans la sphère publique. Trois entités nouvelles, la SDE, SONES, l'ONAS, se partagant les compétences de l'ancienne SONEES[1].

Cependant, ces entités, officiellement responsables de l'eau et de l'assainissement, n'ont pas l'exclusivité de la production des services urbains. En effet, fournir ces services publics aux groupes les plus démunis est souvent perçu comme une nécessité mais son application butte contre les particularités socio-spatiales des quartiers à desservir. Une multitude d'autres acteurs, tels que ceux de coopération internationale, les ONG, les municipalités, interviennent à l'échelle locale (communale) et micro locale (quartiers) afin de pallier aux insuffisances des services publics et améliorer l'accès à ces services essentiels.

En présentant de façon détaillée ce nouveau contexte, nous analyserons la complexification croissante de la gestion des services urbains, face à une double dynamique de fragmentation ; celle socio-spatiale aggravant les inégalités au sein de l'agglomération dakaroise et celle liée à la production de la ville et des services urbains résultant d'initiatives éclatées menées par une pluralité d'acteurs.

I. Les disparités socio-spatiales au sein de l'agglomération dakaroise

Concernant l'agglomération de Dakar, deux principaux défis caractérisent les services urbains.

Premièrement, celui du nombre ; la croissance urbaine rapide de l'agglomération dakaroise (près de 4% en 2000) porte sur des effectifs massifs. Le Sénégal connaît l'un des taux d'urbanisation les plus élevés d'Afrique (45%) variant d'une région à une autre. La structure urbaine sénégalaise est caractérisée par un phénomène de macrocéphalie de l'agglomération

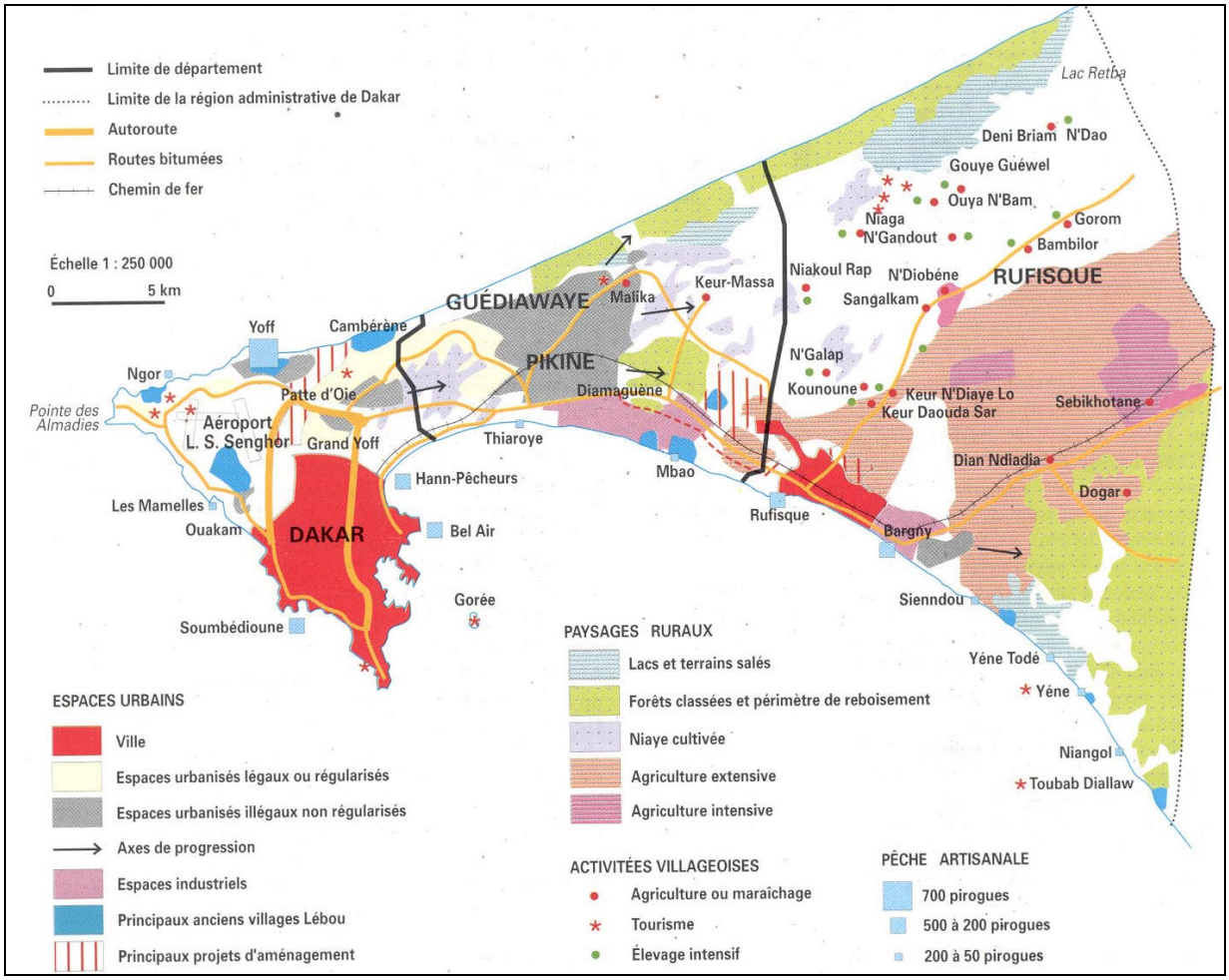
[1] La Société Nationale d'Exploitation des Eaux du Sénégal (SONEES) est scindée en 3 entités ; la Sénégalaise des Eaux (SDE) et la Société Nationale des Eaux du Sénégal (SONES) pour le service d'eau et l'Office National de l'Assainissement du Sénégal (ONAS)

dakaroise qui concentre, à elle seule, 54% de la population urbaine, soit environ 2 millions d'habitants. Aujourd'hui, un sénégalais sur deux est urbain ; un urbain sur deux est dakarois.

La presqu'île du Cap-Vert concentre les trois plus grandes villes du Sénégal . Dakar (919 683 habitants), Pikine (754 372 h) et Guediawaye (452 168 h) rassemblent 21,6% de la population sénégalaise sur 0,088% du territoire. L'ensemble Pikine-Guédiawaye, espace périurbain de la ville de Dakar, est depuis 1991, le premier ensemble urbain du Sénégal devant Dakar.

Face à cette croissance démographique et l'étalement spatial, l'agglomération de Dakar a souffert de l'inadéquation entre le rythme d'urbanisation (extension de la ville) et celui de l'urbanisme, c'est-à-dire de la création d'un cadre spatial organisé de développement urbain et la réalisation d'équipements, d'infrastructures.

L'une des principales conséquences de cette urbanisation rapide est la prolifération des quartiers d'occupation spontanée et non structurés qui représente plus de 45% de l'habitat dans l'agglomération de Dakar. Le parc d'habitat composé de quartiers spontanés est particulièrement important à la périphérie de la ville de Dakar.



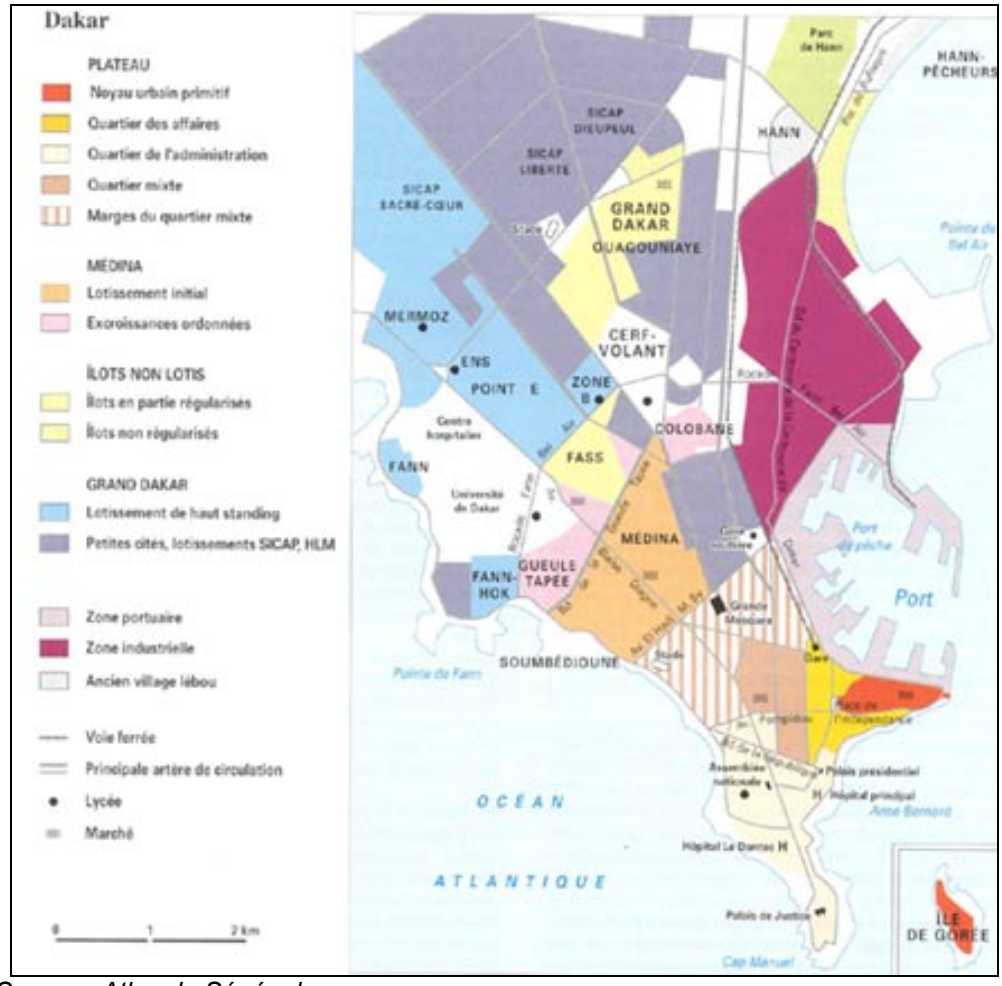
Source : Atlas du Sénégal

Figure 1 : Les différents espaces urbains au sein de l'agglomération dakaroise

Les tendances lors du recensement de 1988 peuvent être estimées encore valables. A Dakar, la population des quartiers spontanés représente 27% de la population totale. A Pikine, elle représenterait 68% de la population totale. Cet espace périurbain est également affecté par des problèmes d'accès à l'eau potable et à l'assainissement, quel que soit le statut juridique de ses quartiers.

Au sein de la ville de Dakar, comme dans la zone périurbaine qui l'entoure (Guédiawaye, Pikine), on distingue une typologie urbaine très variée

- des immeubles et des villas,
- de l'habitat planifié,
- de l'habitat spontané régulier,
- de l'habitat de type villageois,
- de l'habitat spontané irrégulier.



Source : Atlas du Sénégal

Figure 2 : Diversité de l'habitat au sein de la ville de Dakar

Concernant l'habitat spontané irrégulier, des situations très variées existent.

« Les bidonvilles » peuvent se définir comme : *« des quartiers denses dans lequel l'habitat est extrêmement précaire (constructions de bois, chiffons, pièces de cartons et débris de récupération) et peuvent rassembler des situations économiques diversifiées. Certaines activités informelles économiquement viables y côtoient l'habitat des plus démunis n'ayant aucun revenu régulier et sans aucun accès à des services urbains élémentaires comme un accès à l'eau par une borne fontaine, sans infrastructures sanitaires et sociales.»*[1]

[1] Groupe ACT Consultants-Burgeap, mai 2001, p.30

En situation foncière irrégulière, ils sont plutôt situés dans la ville de Dakar, et font l'objet de fortes convoitises foncières et spéculatives.

A ces « bidonvilles » intégrés à la ville ou proches de la ville s'ajoutent d'autres quartiers aussi pauvres que les bidonvilles, quoique d'habitat moins précaire, localisés cette fois dans la périphérie. Situés dans les zones dites d'extension spontanée allant de Pikine à Thiaroye, ils sont insérés dans la trame urbaine. L'alimentation en eau potable se fait aux bornes fontaines payantes, ou par revente individuelle aux branchements. Les équipements scolaires tout comme les infrastructures de santé sont très insuffisants. A Pikine, l'habitat régulier équipé[1] concerne 42 % des Pikinois. Les populations situées dans les quartiers d'habitat régulier mais sous-équipés représentent 19% de la population. L'habitat irrégulier, également sous équipé, concerne environ 30% de la population.

Des quartiers irréguliers d'implantation plus récente se situent à l'Est des zones urbanisées, aux confins de Guediawaye ou de Pikine (Malika, Yeumbeul Nord, Diamaguene). Un tissu d'implantation plutôt lâche, des constructions plus durables rassemblent des populations qui ont des grandes difficultés à rejoindre des zones d'activités, vu leur éloignement, les difficultés et les coûts de transport. Toute desserte d'infrastructure ou de service est également absente. Bien qu'également en situation irrégulière, la pression foncière et spéculative y semble, pour l'instant, moins forte.

Dans cette grande diversité, les quartiers analysés ont en commun d'être ignorés par la desserte en infrastructure et équipement et n'ont pas jusqu'à présent bénéficié d'opération de restructuration foncière. L'exemple le plus illustratif concerne le service de l'assainissement.

Sur l'ensemble du pays, une faible partie des ménages est branchée à l'égout (7,3%), contrastant avec la région de Dakar où la moyenne est de 24,7%. Cependant, il existe des différences structurelles importantes entre Dakar (47,2%) et les départements de Pikine et de Guediawaye (respectivement 1,5% et 4%).

Deuxièmement, la pauvreté qui s'est urbanisée rapidement ces dernières années constitue un autre défi ; *« outre que les inégalités socio-économiques et la polarisation sociale se sont accrues, l'hétérogénéité des ménages déshérités s'est accentuées »*[2].

A Dakar, le processus de paupérisation concerne désormais des parties de plus en plus larges des populations (déflatés, retraités, fonctionnaires,…) dans un contexte de crise économique aggravé par l'ajustement structurel.

De façon générale, le Sénégal est un des pays les plus pauvres de la planète avec un IDH de 0,430, le plaçant au 154ème rang sur les 174 pays listés dans les statistiques du PNUD (2000). En milieu urbain sénégalais, 65% ménages sont considérés comme pauvres dont 23% très pauvres.

Cette précarité sociale, doublée d'une précarité urbaine (habitat précaire, sous-équipé) créent de fortes inégalités socio-spatiales au sein de la ville de Dakar comme de l'agglomération.

Le droit à la ville et l'accès au service de base constituent dans tous les quartiers précaires ou irréguliers un enjeu majeur.

Conclusion

Le caractère fragmenté de Dakar est à la fois la cause et la conséquence du polycentrisme affectant le gouvernement des villes : une pluralité d'acteurs disposant d'une autonomie de plus en plus large coexistent, se superposant à l'action publique menée par l'Etat.

[1] Accès à l'électricité, branchement individuel à l'eau potable et proximité des services (écoles, axes de communication, postes de santé, marchés, gendarmerie, lieux de culte)

[2] S. JAGLIN, 2001, Revue tiers-Monde, n°166, p.1

II. La complexification des systèmes d'acteurs

1. L'introduction d'un partenaire privé dans le service de l'eau

La stratégie élaborée par l'Etat pour le développement du secteur de l'hydraulique urbaine et de l'assainissement repose sur une triple préoccupation ; parvenir à l'équilibre financier du secteur en vue d'assurer sa pérennité, impliquer le secteur privé dans la gestion du service public de l'eau et limiter l'incidence des mesures à portée économique sur les revenus des ménages. Selon ses objectifs, des réformes institutionnelles dans le sous-secteur de l'hydraulique urbaine et de l'assainissement sont mises en place en 1996.

Le service de l'assainissement reste dans la sphère publique. La réforme institutionnelle du sous-secteur de l'assainissement urbain a pour conséquence la création d'un Office nationale de l'Assainissement (ONAS) autonome ayant l'entière responsabilité de la gestion des activités liées à l'assainissement.

Sa rémunération est assise sur des surtaxes prélevées sur le prix de l'eau (que la SDE lui reversent) dans les villes dotées d'un système d'assainissement collectif ainsi que sur les subventions annuelles qu'il reçoit de l' Etat. Les investissements d'extension et de renouvellement sont du ressort de l 'Etat.

En tant qu'Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial, l'ONAS est gérée comme une entreprise ; avec un mode de gestion de droit privé.

Placé sous la tutelle du Ministère de l'Hydraulique, il possède plusieurs missions couvrant à la fois l'assainissement collectif et individuel :

- la planification et la programmation des investissements;
- la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'oeuvre, la conception et le contrôle des études et des travaux d'infrastructures d'eaux usées et pluviales;
- L'exploitation et la maintenance des installations d'assainissement d'eaux usées et pluviales;
- Le développement de l'assainissement autonome;

Par contre, concernant le service de l'eau, une délégation de la gestion du service est pratiquée en direction du secteur privé[1]. Deux types de contraintes pesant sur le sous secteur de l'hydraulique urbaine, dans un lien de cause à effet, sont évoqués afin de justifier l'impulsion de la réforme.

a) Justification et objectif de la réforme de l'hydraulique urbaine

« La SONEES était certes bien gérée, mais elle rencontrait de plus en plus de difficultés pour répondre à la demande croissante en eau. La résolution du problème de déficit nécessitait des moyens financiers importants, en partie à cause de l'éloignement grandissant des lieux de captage par rapport à l'agglomération dakaroise (le Lac de Guiers se situant à 150 km). La vétusté du réseau, augmentant les fuites, et les faibles taux de recouvrement avaient plongé la SONEES dans une mauvaise santé financière, ne lui permettant pas de réaliser ces lourds investissements » Mr Mouhamed Fadel NDAW, coordonnateur du PSE/PLT

Des contraintes d'ordre institutionnel sont alors évoquées pour expliquer cette situation.

Même si la SONEES était une agence bien gérée du point de vue technique disposant de la capacité à bien mettre en œuvre des projets, cette société n'a pas bénéficié d'une autonomie suffisante par rapport au gouvernement.

En effet, la SONEES n'a pas pu exercé le plein contrôle sur la planification du secteur, n'a pas été autorisée à fixer les

[1] Selon C. Brocklehurst, le fait d'inclure le secteur de l'assainisement dans les responsbilités de l'opérateur privé aurait été trop « encombrant », étant donnée son « état médiocre ». (p.17)

tarifs en vue du recouvrement des coûts et n'a pas pu régler les factures impayées encourues par des clients du secteur public (directions gouvernementales, municipalités, entreprises para-étatiques). Une combinaison de tarifs trop bas et de gros compteurs non recouverts a signifié que la SONEES serait rapidement dans l'incapacité de régler ses arriérés envers ses fournisseurs et manquerait de fonds d'investissement. D'autre part, les capitaux privés étaient difficiles à obtenir puisque la SONEES manquaient de cote de solvabilité.

L'ampleur des investissements requis pour résorber ce déficit étant hors de la portée de la SONEES, vu son manque de viabilité financière, la réforme de l'hydraulique urbaine fut alors mise en place en 1996. Le gouvernement du Sénégal a fait appel à ses partenaires traditionnels au développement avec lesquels il s'est accordé sur la nécessité d'une réforme du secteur avant d'engager des investissements aussi importants.

Le Projet Sectoriel Eau, mis en place en 1995 et financé en majorité par la Banque Mondiale, l'AFD et la KFW, visait comme objectif général la création d'un cadre gouvernemental favorable à l'attraction de financement privé, au renforcement de l'efficacité technique et financière du secteur, ainsi qu'à l'amélioration des prestations de service.

Un des objectifs essentiels de la participation du secteur privé est la réduction de l'eau non comptabilisée (pertes techniques et non techniques) dans le cadre des améliorations générales de gestion. Elle vise à améliorer la gestion commerciale et l'efficacité du recouvrement, ainsi qu'à réduire la dépendance du secteur vis-à-vis du budget de l'Etat afin d'assurer sa viabilité financière. De plus, une nouvelle politique tarifaire est établie afin d'améliorer le recouvrement des coûts et rechercher l'équilibre financier du sous-secteur de l'hydraulique urbaine à moyen terme.

Une procédure internationale d'appel d'offre fut donc lancée, constituant une nouveauté dans le secteur de l'eau en Afrique de l'Ouest. Généralement, la plupart des marchés étaient mis en place par négociation directe (comme se fut le cas en Côte d'Ivoire). Parmi les quatre soumissionnaires français, qu'étaient la Générale des Eaux (devenue Vivendi Environnement), la Lyonnaise des Eaux, (devenue Ondeo), la CISE (qui a fusionné depuis avec la SAUR) et la SAUR[1], filiale de Bouygues, cette dernière a été retenue sur la base de ses offres techniques et financières. Elle avait offert un prix d'adduction d'eau (une redevance) de 236 FCFA le m3 (0.36 euros), ce qui représentait 62% du tarif moyen.

Le capital de l'exploitant privé est donc détenu par ;

- la SAUR, filiale de Bouygues, et son associé sénégalais, la GTHE, à 51%,
- des opérateurs économiques locaux à 35%,
- les travailleurs de l'entreprise à 9%
- l'Etat à 5%.

b) Un nouveau partenariat contractuel

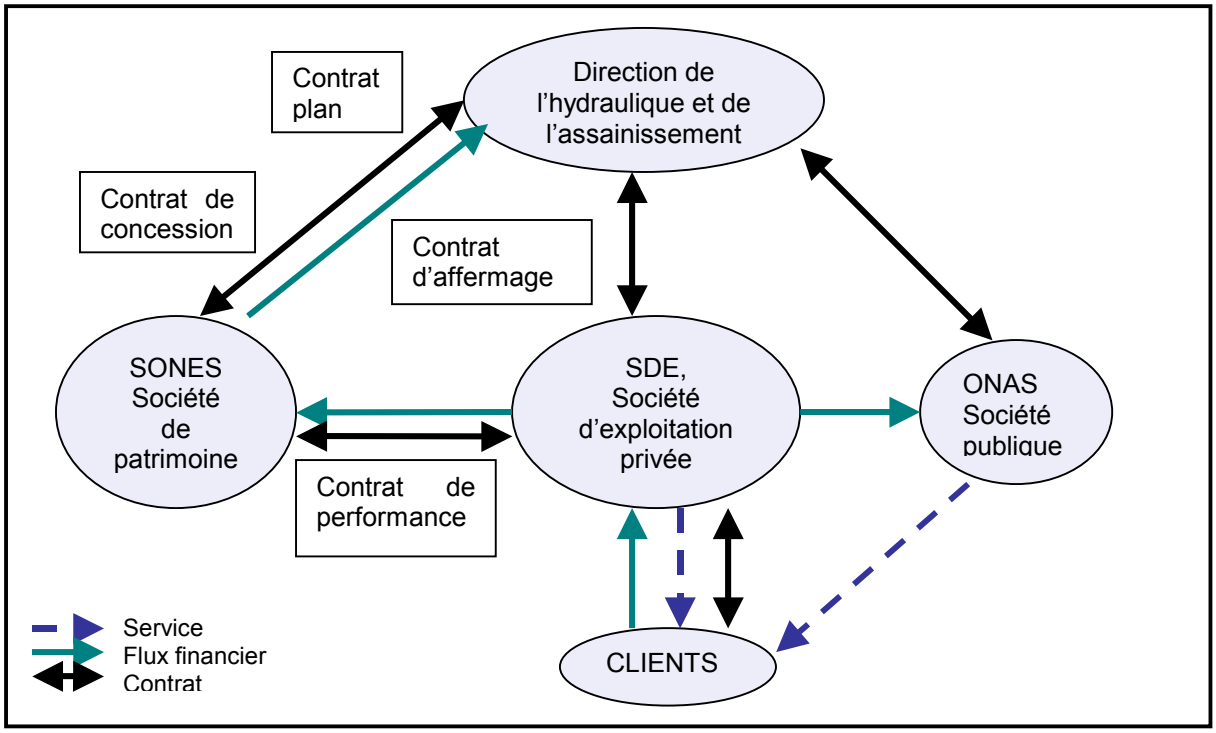
Un réseau de contrats structure les relations entre la SONES, la SDE et l'Etat.

Un **contrat de concession** existe, au titre duquel l'Etat, autorité affermante, donne à la SONES le droit exclusif d'acquérir et de construire les ouvrages et installations de production, de transport, de distribution d'eau dans les villes sénégalaises. Un contrat plan définit les relations fonctionnelles, les objectifs assignés à la SONES ainsi que les obligations réciproques de la SONES et de l'Etat.

[1] La situation était potentiellement difficile pour la SAUR, étant donné qu'elle entretenait une relation depuis 1980 avec la SONEES en tant que conseiller technique. Le gouvernement a envisagé de les éliminer de l'appel d'offres, mais la Banque Mondiale s'y est opposée. Au lieu de cela, la SONEES a été sollicité pour terminer tous ses contrats avec la SAUR et pour ne lui fournir aucun accès à leur exploitation quatre mois avant le début du processus de consultation des entreprises.

Un **contrat d'affermage** lie l'Etat, la SDE et la SONES, dont la gestion est assurée par cette dernière pour le compte de l'Etat.

En annexe de ce contrat se trouve le **contrat de performance**, fixant les obligations de la SDE et de la SONES. Il stipule les objectifs assignés aux deux sociétés ainsi que les obligations de résultats de chacune d'elles. Des objectifs annuels de rendement de réseaux, de recouvrement et de linéaires de conduites à renouveler par l'exploitant ont été fixés dans le contrat d'affermage. Le contrôle de la SDE par la SONES se fait sur la base des critères de performance constituant une grille qui permet à la fin de chaque année de faire une évaluation



Source : Carole Albouze, d'après la plaquette de présentation de la SONES

Figure 3 : Les relations contractuelles entre les trois acteurs

Les délibérations sur le choix du type de contrat liant partenaires publics et privés ont été marquées par une opposition notable à l'idée de la concession. Ces intenses pressions politiques visaient à préserver le patrimoine du pays entre les mains publiques, à maintenir l'autonomie du gouvernement et à adopter une position prudente vis-à-vis de la participation du secteur privé.

De plus, l'accompagnement des bailleurs de fonds, rendu possible par l'affermage et non la concession fut un critère majeur, la Banque Mondiale, principale bailleur, ne prêtant qu'aux Etats et jamais à une société privée. En effet, le gouvernement avait réussi à sécuriser des fonds d'une panoplie de donateurs et de banques de développement pour financer les améliorations prévues dans le Projet Sectoriel Eau ; nul besoin d'aller chercher des investissements de grande envergure auprès du secteur privé.

D'autre part, le recours au secteur privé par un contrat de concession, aurait abouti à des niveaux tarifaires élevés, ceci pour deux raisons principales. Premièrement, le concessionnaire étant rémunéré par l'usager, la société privée s'attend à un rendement élevé sur l'investissement. Deuxièmement, le concessionnaire empruntant sur le marché

des capitaux privés, la répercussion sur le prix de l'eau aurait été forte, au contraire de l'affermage où le gouvernement a accès aux financements concessionnels de la Banque Mondiale avec un faible taux d'intérêt (0.75%).

Du côté des entreprises, l'affermage revêt un caractère plus prudent dans un contexte où les grands opérateurs sont de plus en plus méfiants à l'égard des grandes concessions (Buenos Aires, Manille).

Plus précisément, un contrat d'affermage amélioré a été choisi au Sénégal, comme dans beaucoup d'autres pays africains : Guinée, RCA, Niger, Mali, Mozambique, Tanzanie, Ouganda.

Ce choix est à mettre en relation avec « les bonnes pratiques » de partenariat public-privé édictées par les bailleurs de fonds internationaux, en particulier la Banque Mondiale. En effet, le choix du mode de délégation du service fut l'occasion d'une confrontation entre le gouvernement sénégalais, qui optait pour un contrat d'affermage classique (où la société privée n'est chargée que de l'exploitation du service), et les bailleurs de fonds, qui eux préféraient un contrat d'affermage amélioré[1]. Finalement, l'affermage amélioré fut choisi avec des responsabilités de la société d'exploitation s'étendant aux travaux de renouvellement.

En plus des obligations d'investissement stipulés dans le contrat, le fermier bénéficie d'incitations qui récompensent de manière effective l'opérateur non pas sur l'eau produite mais sur l'eau vendue. Ainsi, l'efficacité technique de l'opérateur est encouragée par la réduction des pertes résultant des fuites, des erreurs d'enregistrement des compteurs, du vol d'eau.

2. Une redistribution des rôles

Les justifications et objectifs apportés à la réforme, ainsi que le processus de délégation du service, révèle la nature des jeux d'acteurs entre échelle globale et nationale. Subissant une forte dépendance financière, l'Etat sénégalais est soumis à l'omniprésence des bailleurs de fonds et à leurs conditionnalités pour l'octroi d'aide au développement.

A une autre échelle, cette réforme est également porteuse de mutations dans la distribution des rôles et la nature des relations entre Etat et entités responsables du service, publique et privée.

a) Le désengagement progressif de l'Etat

Comparé aux caractéristiques des modes de gestion des services urbains des décennies 70 et 80, on note un désengagement progressif de l'Etat.

Durant cette période , la centralisation, à travers la création d'entreprises nationales, avait une portée institutionnelle et organisationnelle marquant profondément les modes de gestion des services publics en déterminant les relations entre Etat, collectivités locales et entreprises. On notait alors la faiblesse ou l'absence des autres partenaires tels que les collectivités locales, le secteur privé national ou étranger. Le principe du monopole était donc la règle : les pouvoirs publics toléraient mal l'existence de d'autres réseaux de distribution (revendeurs…).

Concernant le secteur de l'eau et de l'assainissement, la SONEES, entreprise publique[2], assurait la production et la distribution d'eau potable ainsi que le service d'assainissement. La SONEES possédait l'exclusivité du captage, du pompage, de l'adduction, du traitement et de la distribution publique d'eau potable en zone urbaine et semi-urbaine. L'exploitation par la SONEES intégrait toute la chaîne de la distribution, que celle-ci aboutisse à des branchements privés ou à des bornes fontaines. La consommation était alors financée par les municipalités, abonnées à la SONEES.

En 1983, on note un désengagement relatif de l'Etat du secteur de l'eau et de

[1] source : Aladji Nieng, SONES, 1996

[2] Créée en 1971 pour succéder à la CGES (Compagnie Générale des Eaux du Sénégal), elle est détenue à 97% par l'Etat et à 3% par les communes.

l'assainissement, l'objectif étant l'équilibre du secteur, fortement endetté. Une réforme institutionnelle est alors mise en œuvre, donnant à la SONEES la concession du service public de l'eau potable et de l'assainissement en milieu urbain, et non plus l'affermage. L'objectif visé était de lui donner une réelle autonomie de gestion et financière.

En plus de la responsabilité de l'exploitation, la SONEES possède dorénavant celle de la planification et de la maîtrise d'ouvrage des travaux de renouvellement et d'extension de l'infrastructure de production et de distribution, ainsi que celle du remboursement du service de la dette du secteur. Une nouvelle politique tarifaire est mise en place afin d'assurer l'équilibre financier de l'entreprise sans recourir à des indemnités compensatrices de l'Etat, conformément à la politique d'austérité budgétaire du gouvernement.

A partir de 1996, avec la réforme de l'hydraulique urbaine, l'Etat conserve ses prérogatives dans quatre domaines :

- il gère la ressource en eau,
- il dégage la stratégie et la politique du secteur,
- il élabore le cadre législatif et réglementaire,
- il approuve la politique tarifaire.

La priorité sociale accordée par l'Etat à ce secteur reste une constante. Les autorités sont déterminées à rendre disponible et accessible l'eau potable à la majorité de la population. Cette obligation est inscrite dans la loi n°81-13 du 4 mars 1981 portant Code de l'eau, concernant le principe de l'équité dans l'accès à l'eau.

« Le principe essentiel entre tous est celui de la domanialité publique des eaux qui fait de cette ressource un bien commun à tous. C'est sur cette base que repose une bonne qualification des ressources, leur bonne gestion et leur répartition équitable entre les différents usages et chacun selon ses besoins dans le cadre du strict respect de l'intérêt général [1]»

Les autorités étatiques assurent également une fonction de coordination entre les bailleurs de fonds, la DHA[2] et la SONES. La Cellule de Coordination du PSE/PLT, créée au sein du Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique, est chargée d'assurer la planification, l'exécution, le suivi et la gestion financière des activités des projets. Elle assure la coordination des relations contractuelles avec les bailleurs de fonds.

La DHA exerce également une tutelle sur la SDE, la SONES et l'ONAS pour le compte du Ministère de l'Hydraulique. Elle est également administrateur au sein de la SDE puisque l'Etat y détient des actions (5%).

Pour assurer le suivi des relations entre la SONES et la SDE, faire le point du niveau d'exécution de leurs obligations contractuelles respectives et connaître leurs différends, un Comité de Suivi du Contrat a été institué. Il comprend des représentants de la Présidence de la République, du Ministère chargé des Finances, du Ministère chargé de l'Hydraulique, de la SONES et de la SDE. Il a pour mission de s'assurer de la bonne exécution du contrat de performance par chacune des parties. Jouant en quelque sorte un rôle d'arbitrage, il est également chargé d'examiner les raisons et de proposer des mesures approprier pour remédier aux litiges et différends entre SONES/SDE. La difficulté vient cependant du fait que les décisions du Comité de Suivi n'ont pas de valeur contraignante pour les parties. Quand des différends relatifs à l'interprétation ou à l'exécution de l'affermage s'élèvent entre l'autorité affermante ou la SONES et le fermier, ils sont soumis à une procédure préalable obligatoire de conciliation amiable. A défaut, les différends seront tranchés définitivement suivant le Règlement de Conciliation et d'arbitrage de la Chambre

[1] JO de la République du Sénégal, 11 Avril 1981, p.411
[2] Direction de l'Hydraulique et de l'Assainissement

de Commerce International, par un arbitre unique présentant toutes les garanties d'indépendance.

L'Etat, représentant l'autorité affermante, a délégué les autres fonctions au secteur public (SONES) et privé (SDE).

b) Le rôle pivot de la SONES

Une logique de service public…
Créée par la loi du 24 mars 1995, elle possède le statut de société parapublique de patrimoine à qui l'Etat a délégué sa gestion par un contrat de concession de 30 ans. Elle reste propriétaire des installations mises à la disposition de la société d'exploitation. Sa mission est ;

- la gestion du patrimoine (mise en valeur, amortissement et service de la dette),
- la programmation des investissements, la recherche de financement.
- la maîtrise d'ouvrage et la supervision des travaux de renouvellement de l'infrastructure,
- la maîtrise d'ouvrage de la réhabilitation et de l'extension du réseau,
- la sensibilisation du public. Cette mission est généralement déléguée à des ONG, en particulier ENDA, qui mène des actions d'IEC dans les quartiers.
- le contrôle de la qualité de l'exploitation.

L'Etat a donc délégué son rôle de puissance publique à une société de patrimoine qui doit gérer pour son compte le contrat d'affermage et réaliser les obligations de la puissance délégataire. Plus précisément, des obligations contractuelles lui sont fixées, laissant notamment transparaître la mission de service public qui lui a été dévolue :

- la réalisation des extensions
- la délivrance des autorisations pour l'installation des bornes fontaines
- la réalisation de 36 000 branchements sociaux en 5 ans
- le renouvellement de 100 km de réseaux équivalent fonte diamètre 100 mm en 5 ans
- le renouvellement de 30 000 branchements en 5 ans

Toute demande, que ce soit pour l'implantation de bornes fontaines ou la pose de branchements sociaux, doit être adressée à la SONES qui, après approbation, transmet une lettre d'exécution à la SDE.

Ainsi, la SONES est une entreprise publique (dont l'Etat est l'unique actionnaire) et, à ce titre, affirme fortement sa mission de service public. L'Etat lui a donné pour mission de permettre à toute la population d'avoir accès à l'eau potable conformément aux obligations contenues dans le Code de l'eau. Son objectif est de porter le taux de desserte en milieu urbain de 56 à 80% d'ici 2010.

… n'excluant pas une logique financière
Cependant, la logique financière n'est pas absente de la SONES ;

« Un meilleur suivi du système de tarification est nécessaire afin d'évaluer si le système de régulation sociale, de redistribution mis en place ne met pas en péril l'équilibre financier du secteur, et notamment de la SONES. » Un responsable de la SONES

Devant rembourser le service de la dette (notamment les importants prêts contractés pour le PSE auprès des banques commerciales et de développement), elle se doit de tenir compte de la viabilité financière des politiques sociales qu'elle met en œuvre.

La SONES est financièrement autonome et assume les responsabilités d'investissement. Sa rémunération, constituée par les redevances que lui reverse la SDE, couvre ses frais de fonctionnement, le remboursement de la dette du secteur, les investissements d'extension et de renouvellement. La majorité des ouvrages sont donc financés par la mobilisation de fonds sur le marché

international et par le fermage payé par la SDE (237 FCFA/m3)[1].

Cette autonomie financière constitue une incitation afin d'élaborer un programme d'investissement viable et faire pression sur le gouvernement pour obtenir des augmentations tarifaires suffisantes. Cette autonomie, s'accompagnant d'une rémunération suffisante, permet à la SONES d'être indépendante de tout débat politique sur les tarifs. C'est elle qui définit la politique tarifaire et les prix de vente de l'eau, avec l'approbation de l'Etat.

D'ailleurs, entre 1997 et 2002, la santé financière de la société de patrimoine s'est améliorée de manière continue, conformément à l'objectif d'équilibre financier qui sera atteint en 2003 comme prévu.

La SONES, au cœur du système d'acteurs

Autorité régulatrice, elle possède un pouvoir de contrôle sur la SDE. Elle assure la gestion du contrat d'affermage, pour le compte de l'Etat, ainsi que celle du contrat de performance liant la SONES et la SDE.

« L'autorité affermante dispose à l'égard du fermier d'un pouvoir général de contrôle. Ce contrôle est exercé pour son compte par la SONES. » Article 80 du contrat d'affermage

Cette étroitesse des relations liant la SDE et la SONES, ne se retrouve guère dans ses relations, plutôt flottantes, avec une DHA effacée.

La nature des relations entre la DHA et la SONES dépend fortement du Directeur général en place à la DHA, de son envergure. Du temps de Madiar FALL, la DHA était beaucoup plus présente, à travers les idées qu'il défendait, l'accompagnement de la réforme qu'il assurait, la confiance des BFI qu'il avait réussi à gagner ; il était un homme pivot, incontournable. Maintenant, les relations entre SONES et DHA tendent à s'effacer, conférant un faible rôle à la DHA en matière d'hydraulique urbaine. Comme le dit un responsable de la SONES : *« la DHA, c'est l'hydraulique rurale »*.

« La gestion du sous-secteur de l'hydraulique urbaine est assurée à 100% par la SONES. Les structures étatiques, telles que la DHA ou la cellule de coordination du PSE/PLT n'ont qu'un rôle consultatif sans réel pouvoir. C'est la SONES qui définit les politiques et qui négocie avec les bailleurs de fonds. » Malal Touré, ENDA

Concernant la tutelle qu'est censée exercer la DHA sur la SONES et la SDE, elle n'a jamais été clairement définie ni dans les documents de références (contrat) ni dans les décrets.

Cependant, l'Etat est présent dans le Conseil d'Administration de la SONES afin d'approuver ou pas sa politique, et dans la Commission des Marchés. C'est au sein de ces instances qu'un certain contrôle s'effectue sur les activités de la SONES.

Ainsi, la SONES semble posséder une réelle autonomie, la relation hiérarchique liant la DHA et la SONES étant insuffisante pour que la DHA ait une réelle autorité sur la SONES. A ce sujet, un responsable de la SONES s'interroge :

« Le rapport hiérarchique suffit-il pour posséder une réelle autorité ? »

c) La SDE, l'exploitant privé

Créée suite à la réforme du 23 avril 1996, elle est le partenaire privé sélectionné pour assurer le rôle de société d'exploitation du réseau, dans une situation de monopole. Un contrat d'affermage d'une durée de 10 ans lie la SDE, l'Etat et la SONES, définissant ses responsabilités concernant la production et la distribution d'eau potable.

L'objectif principal de sa participation concerne la réduction de l'eau non comptabilisée. Ceci suppose que l'opérateur privé améliore l'efficacité technique du sous secteur, c'est-à-dire la réduction des fuites sur le réseau, ainsi que

[1] Source : ENDA, 2000, *L'adduction d'eau potable dans les quartiers défavorisés de Pikine*.

l'efficacité du recouvrement. La mission principale de la SDE concerne donc la gestion technique et commerciale du service. En effet, elle est responsable de :

- Exploitation et entretien de l'infrastructure et du matériel d'exploitation
- Renouvellement des canalisations, du matériel d'exploitation, des branchements, des compteurs
- Extension des réseaux financée par des tiers
- Etude et justification de la nécessité de travaux d'extension de l'infrastructure
- Le recouvrement des factures d'eau potable et des redevances d'assainissement
- Communication et relation à la clientèle

Les investissements devant être débloqués par la SDE pour le renouvellement des infrastructures (réseau, branchements, compteurs et équipements électromécaniques) devraient atteindre, sur la durée des 10 ans du contrat 20 Millions d'euros.

Le contrat de performance liant la SONES à la SDE fixe de façon plus précise les objectifs à atteindre :

Le coefficient de perte	15% en 2002 contre 26% en 1996
Le taux de recouvrement	97% contre 92% en 1995
La qualité de l'eau	norme de l'OMS
Le renouvellement des canalisations	17 km équivalent fonte par an
Le renouvellement du matériel d'exploitation	pour moins de 15 millions FCFA par équipement
Le renouvellement des branchements	6000 par an
Le renouvellement des compteurs	14 000 par an

La proéminence d'une logique de rentabilité économique

La SDE est investie d'une mission de service public qu'elle se doit de respecter.

« Le fermier s'engage à adapter le service affermé aux exigences nouvelles de l'intérêt général. Le fermier est tenu d'assurer aux usagers du service l'égalité d'accès et de traitement et de leur assurer au moindre coût, des prestations conformes aux stipulations de l'affermage. » Article 13 du contrat d'affermage

Toutefois, en tant qu'opérateur privé, la SDE possède une logique de rentabilité économique qui place en pôle position, pour ce qui est de l'accès au service de l'eau, les quartiers non lotis habités par des populations ayant démontré leur capacité à prendre en charge les coûts induits. L'Article 31 du contrat d'affermage précise que le fermier est invité à s'engager à assurer le service public *« dans des conditions qui assurent à la fois la rentabilité optimale des moyens matériels mis à sa disposition et aux meilleures conditions de coûts pour les usagers, de régularité et de fiabilité de leur installation ».*

De plus, sa rémunération sur la base du volume vendu et non produit, constitue une incitation à développer sa clientèle. Selon une approche toute commerciale, atteindre les quartiers populaires permet à la SDE d'augmenter ses ventes, conformément à l'objectif d'augmentation de 6% par an qui lui a été fixée.

D'ailleurs, concernant les bornes fontaines, clé d'entrée dans ces quartiers populaires, elle co-supervise avec la SONES l'exécution des travaux, exécute les travaux de raccordement et les branchements aux réseaux des bornes fontaines. C'est la SDE qui identifie les quartiers où devraient être construites des bornes-fontaines, grâce à son contact avec les usagers et sa connaissance des quartiers parcourus par les agents releveurs. Elle transmet des propositions de nouveaux quartiers à desservir à la SONES qui fait alors appel le plus souvent à ENDA pour analyser la faisabilité sociale de ces extensions.

Des relations méfiantes avec la SONES

Au début du contrat, un climat de méfiance réciproque s'était installé entre les deux principaux acteurs, suite à des difficultés dans l'exécution des contrats.

Nous citerons quelques points d'achoppement.

A la prise de service, la négociation sur la cession des actifs fut difficile et dura pendant plus d'un an. L'exploitant devait, conformément au cahier des charges, racheter le matériel d'exploitation et les compteurs. Etant donné l'importance des sommes d'argent en jeu, chaque partie voulait maximiser ses gains.

Contractuellement, chaque année, la société de patrimoine et l'exploitant doivent arrêter un programme triennal d'investissements à réaliser par la société de patrimoine. Les négociations pour l'établissement de la première convention ont duré près d'un an, la tendance de l'exploitant étant de vouloir faire renouveler aux frais de la société de patrimoine le maximum d'ouvrages possible dans le minimum de temps.

Contractuellement, l'exploitant doit reverser le 15 du mois la redevance sur les factures encaissées le mois précédents. A ce niveau, il y a eu des retards dans le reversement de la redevance qui ont contribué à crisper les relations entre les deux sociétés dans la mesure où la société de patrimoine voyait comme une tentative de l'asphyxier toute rétention de cette redevance par l'exploitant.

Un décalage entre les données du dossier d'appel d'offres et la réalité constatée à la prise de service. Vu les impacts financiers; les deux parties ont révisé à la baisse la courbe des objectifs de rendements fixés à l'exploitant, mais ont eu des divergences sur les compensations financières que réclamait l'exploitant.

3. La concurrence d'une pluralité d'autres acteurs

Outre ces entités responsables de la gestion des services d'eau et d'assainissement, une pluralité d'autres acteurs intervient dans la fourniture de ces services aux populations, avec des approches et logiques diverses et dans des espaces d'échelles différentes.

Outre l'introduction d'un partenaire privé, la réforme de l'hydraulique urbaine reconnaît le rôle de ces acteurs locaux (ONG, municipalités, groupements associatifs) dans la fourniture et la gestion du service, en particulier concernant les bornes fontaines.

« Les appareils - hydrauliques publics - et leurs accessoires sont installés, entretenus et réparés par le fermier à la demande et au frais des communes ou de personnes chargées de leur gestion.». Article 41 du contrat d'affermage

Cette disposition contractuelle offre à d'autres acteurs une opportunité d'intervention dans les services de l'eau. Les partenaires au développement (coopération décentralisée, ONG,.) et les collectivités locales prennent part activement à l'installation, l'entretien et la gestion des bornes fontaines.

a) Les municipalités

A partir de 1996, on assiste à un approfondissement du processus de décentralisation au Sénégal ; la loi sur le Code des Collectivités Locales reconnaît la Région, la commune et la communauté rurale comme des collectivités locales.

En plus d'avoir transféré neuf nouveaux domaines de compétences aux communes et communautés rurales, la loi a créé deux nouvelles collectivités locales : la région, qui devient pour la première fois une collectivité locale et la commune d'arrondissement qui n'existe que dans la partie urbaine de l'agglomération dakaroise. Les communes urbaines de la région de Dakar (Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque) sont découpées en quarante trois communes d'arrondissement.

Entre les collectivités locales et ses administrés, se situe un maillon intermédiaire formé par les chefs et délégués de quartiers ; en effet ces derniers sont à la fois porte-parole des populations et auxiliaires des pouvoirs publics (du préfet). Ce rôle d'interface leur donne un pouvoir certain, ayant souvent un niveau d'information largement supérieur à celui des élus municipaux

.

La logique de transfert de compétences et la gestion de proximité qui sont au cœur du projet de décentralisation installent les

communes de ville et les communes d'arrondissement dans une position inconfortable : sans moyens conséquents, elles sont amenées à gérer la demande sociale locale et les énormes attentes des communautés.

Cependant, les décrets du 27 octobre 1996, portant application des textes de loi de la décentralisation, ne donnent pas de compétences aux collectivités locales concernant le secteur de l'eau et de l'assainissement.

Historiquement, on s'aperçoit que les municipalités n'ont jamais été impliquées politiquement dans la distribution de l'eau potable à Dakar.

Dans les années 70, dans un contexte de centralisation de la gestion de ce service, les municipalités contribuaient financièrement en payant les factures d'eau des bornes fontaines publiques à la SONEES, sans réel pouvoir décisionnel. Suite à la situation de faillite de la SONEES, due en partie au non paiement par les municipalités de la consommation d'eau aux bornes fontaines, un large programme de fermeture des bornes fontaines a été initié.

Dans les années 80-90, après la politique de suppression des bornes fontaines publiques, les municipalités soutiennent le développement des branchements sociaux en préfinançant les extensions du réseau et en participant à la subvention des branchements. Trois conventions-types existent selon le type de communes : Dakar, les communes pauvres et les communes moyennes. Dans la convention-type de Dakar, la charge du branchement social est répartie entre l'Etat (30%), la commune (20%) et l'abonné (50%). Les extensions de réseau sont financées entièrement par la commune de Dakar, à 50% par les communes moyennes et entièrement prises en charge par l'Etat dans les communes pauvres. Cependant, une forte tutelle de l'Etat pèse sur les collectivités locales, la politique de remplacement des bornes fontaines par les branchements sociaux est très centralisée et n'associe pas assez les communes. Ainsi, de fortes tensions organisationnelles et financières caractérisent les relations entre le niveau national et local, les communes étant théoriquement responsables de la décision d'implantation des bornes fontaines ou de leur suppression.

Cette absence d'implication des municipalités dans la définition des politiques de l'eau est en décalage avec le rôle qui leur est attribué dans la planification du développement urbain et dans contrat d'affermage. Ce dernier confère une place décisive aux communes dans l'implantation des bornes fontaines et dans l'expression de la demande, qui passera toujours par leur entremise.

« Ces appareils - hydrauliques publics - et leurs accessoires sont installés, entretenus et réparés par le fermier à la demande et au frais des communes ou de personnes chargées de leur gestion […]. L'implantation de ces appareils est fixée d'un commun accord entre les autorités municipales, la SONES et le fermier ». Article 41

Cette disposition confirme les prérogatives des communes dans l'implantation des appareils hydrauliques publics dans les quartiers défavorisés. Ainsi, même s'il est vrai que le service de l'eau n'est pas une compétence transférée, elles n'en participent pas moins à la satisfaction des besoins en eau des populations.

Les communes jouent donc un rôle certain dans ce domaine, en particulier concernant les bornes fontaines. Elles interviennent dans :

- Le choix des sites d'implantation des canalisations et des bornes fontaines, d'un commun accord avec la SONES et la SDE.
- Le choix des fontainiers.
- Le financement, la réalisation et l'entretien de ce type d'équipement.
- L'identification de la demande en bornes fontaines et en branchement sociaux, jouant le rôle d'intermédiaire entre la SONES et la population.

Cette volonté des communes de satisfaire les besoins en eau des populations renvoie principalement à une logique politique ; mettre en place des actions sociales, en finançant par exemple des bornes fontaines, permet de gagner une certaine légitimité auprès des populations et de répondre à l'enjeu électoraliste que possède tout élu. Comme le dit le secrétaire général de la mairie de Rufisque :

« Il est dangereux pour une municipalité de raisonner en terme de compétences dans les politiques qu'elle mène. Les communes sont responsables de toutes les affaires locales et à ce titre doivent satisfaire les besoins des populations, sinon, aux prochaines élections, elles exprimeront leur mécontentement »

Etant donné les montants financiers importants à mobiliser, les initiatives des élus locaux en matière de réalisation d'équipements hydrauliques se traduisent par l'instauration de partenariats avec les acteurs de la coopération bi-latérale et les ONG, mais rarement par le développement d'un large partenariat entre les municipalités, la SDE, la SONES et les autres intervenants.

Elles interviennent dans le choix de l'emplacement des canalisations et des bornes fontaines, dans la création des comités de gestion et dans la nomination des fontainiers (conjointement avec les usagers).

De plus, la congruence entre l'eau, l'assainissement et d'autres secteurs d'activités (santé, urbanisme et habitat…) favorise l'implication des municipalités dans le domaine de l'eau potable. Les communes de Pikine, Rufisque et de Guédiawaye mènent des projets de restructuration et de régularisation foncière des quartiers irréguliers, incluant leur équipement en branchements sociaux et en bornes fontaines.

En partenariat avec la Fondation Droit à la Ville, la GTZ, la KFW, les communes de Rufisque et Pikine mettent en place un projet appelé « Prévention et restructuration de l'habitat spontané ». Ses objectifs sont de prévenir des occupations irrégulières par la construction de quartiers urbains structurés et sains, ainsi que de restructurer et d'améliorer les conditions de vie des populations (lotissements viables, routes de désenclavement, eau potable, électricité et assainissement).

L'acteur principal de mise en oeuvre du projet est la Fondation Droit à la Ville, organisation sénégalaise de droit privé déclaré d'utilité publique, prestataires de services de l'Etat et des collectivités locales. La création de la Fondation Droit à la Ville en 2000 révèle le nouvelle politique mis en place par l'Etat concernant les quartiers irréguliers, l'approche projet ayant démontré ses limites. La Fondation a pour objet, au profit des collectivités locales et de l'Etat, avec la participation des populations bénéficiaires, de mettre en œuvre des projets de restructuration et d'assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée pour l'aménagement et l'équipement des quartiers non lotis. Les missions traditionnellement dévolues au Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire ont donc été transférées à la FDV. Elle est chargée de coordonner les actions des différents acteurs intervenant dans ce domaine, regroupés en 4 catégories, membres de la FDV (17 au total) : les autorités étatiques, les collectivités locales (Dakar, Pikine, Rufisque), le secteur public (ONAS, SONES) et privé (SDE, ordre des architectes), les organisations et associations d'appui au développement (ENDA).

b) L'AGETIP

Née dans la mouvance des programmes « Dimension Sociale de l'Ajustement Structurel » de la Banque Mondiale, l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public est crée en 1989 pour pallier aux conséquences sociales désastreuses des PAS en Afrique.

Par la réalisation de travaux à haute intensité de main-d'œuvre, l'AGETIP lutte contre le chômage en fournissant des emplois temporaires (deux semaines en moyenne). Par la mobilisation de matériaux et d'entreprises locales, l'AGETIP appuie le développement de l'économie locale et

l'amélioration du savoir-faire des entrepreneurs locaux. Par l'exécution de travaux socialement et économiquement utiles, l'AGETIP participe à l'amélioration des conditions de vie des populations les plus défavorisées.

Au statut d'ONG au Sénégal, l'AGETIP est une agence privée indépendante. A travers la maîtrise d'ouvrage déléguée, certains domaines de compétences publiques (eau, assainissement, voirie, santé…) sont délégués au domaine privé dans le cadre de l'exécution d'une prestation. Cependant, quel que soit le niveau de transfert opéré, le maître d'ouvrage conserve toutes ses prérogatives, notamment le contrôle de l'activité déléguée.

L'émergence de ce type d'acteur renvoie à la délégitimation des entités publiques dans leur mission de service public. En effet, l'AGETIP est censée, par ses méthodes privées de gestion et d'exécution des projets, éviter les défaillances attribuées aux organismes publics (lourdeurs administratives, corruption…). L'introduction du secteur privé assurerait alors une efficacité dans la gestion des projets notamment concernant la passation des marchés, la maîtrise des coûts et des délais d'exécution. Les principes d'économie, de transparence, d'indépendance et d'impartialité caractériseraient également ces agences privées ; chose que le secteur public n'a su respecter. Ceci s'illustre clairement dans les lignes directrices définissant cette structure :

- Appliquer des méthodes de gestion du secteur privé pour rénover des infrastructures urbaines, domaine relevant du secteur public.
- Confier l'exécution des sous projets à des petites entreprises dynamiques du secteur privé, plutôt qu'à des organismes publics.
- Libérer les chefs de projets de la lourdeur des procédures administratives, caractéristiques des institutions publiques.

Le rôle central dévolu à l'AGETIP traduit une méfiance évidente des acteurs internationaux à l'égard des municipalités et du système administratif, qu'ils contournent. Elle s'impose progressivement comme un véritable partenaire au développement à l'égard des bailleurs de fonds, qui l'associe à la mise en œuvre de leurs projets et programmes.

"*Le Gouvernement a utilisé le mécanisme AGETIP pour la gestion de certains prêts auprès de la BM au profit des communes en estimant que les capacités de celles-ci ne leur permettent pas de gérer efficacement les fonds empruntés* " [1]

L'AGETIP a d'ailleurs vu ses activités s'amplifier et se diversifier à travers le processus de décentralisation. Face aux nombreuses difficultés dans la gestion et la mobilisation de leurs ressources locales, les capacités d'investissement des collectivités locales sont dépendantes de la mise en place par la Banque Mondiale des financements de l'AGETIP. Au Sénégal, ils ont permis, à partir de l'exercice budgétaire 1989-90, l'exécution de travaux à haute intensité de main d'œuvre pour environ 10 milliards de CFA fin 1993 (15.2 millions d'euros.

Progressivement, ces agences, en intervenant dans des domaines au-delà de leurs compétences initiales, remplissent bien souvent une mission de service public, normalement dévolue à l'Etat et aux collectivités locales.

c) Le rôle moteur des ONG

Dans les métropoles africaines, ni les monopoles d'Etat, ni les privatisations n'ont permis de faire face à l'urbanisation galopante et à la demande croissante des quartiers défavorisés. Ces situations à la marge du reste de la ville compliquent la desserte par les réseaux classiques de distribution d'eau et d'assainissement. En effet, la solution classique - un grand réseau de distribution géré par une entreprise en position de monopole - ne

[1] Diossely Koné, 2001, « La corruption au quotidien », *Politique Africaine,* n°83.

répond pas à la demande diversifiée, atomisée, variable dans le temps et dans l'espace des grandes métropoles africaines. Dans toutes les villes africaines, on observe le couplage du réseau primaire géré par un opérateur principal et d'une grande diversité d'opérateurs indépendants.

Dans le domaine de l'eau, ces derniers revendent l'eau en aval, soit en la livrant à domicile (PORTEUSES D'EAU, pousse-pousses, charretiers, camionneurs), soit dans des points de vente fixes (bornes-fontaines, abonnés revendeurs agréés ou clandestins).

Au Sénégal, cette catégorie d'acteurs, que sont les opérateurs indépendants, est reconnue dans le Code de l'eau de 1981 en donnant la possibilité à des tiers de participer à l'exploitation des eaux :

« Des concessions de service public fondées sur l'utilisation des eaux sont accordées, pour une durée déterminée, aux personnes morales, publiques ou privées ou aux personnes physiques exerçant une activité présentant un caractère d'intérêt général. » Article 27.

A Dakar, de par la densité du réseau de distribution de l'eau, les transporteurs d'eau sont quasiment absents, hormis les charretiers qui distribuent l'eau auprès des chantiers de construction, et très rarement auprès des ménages. Les gérants de bornes fontaines sont, au contraire, très nombreux à Dakar, étant donné le nombre important de bornes fontaines (plus de 1000). Concernant les modes de gestion des bornes fontaines, tous les cas de figure existent à Dakar, de la gestion réellement privée à celle communautaire.

Ces initiatives populaires et l'émergence d'organisations associatives (GIE, comité de gestion) sont donc essentielles face à l'incapacité des institutions publiques et privées à assurer l'accès aux services urbains d'une partie importante de la population dakaroise.

Dans ce contexte, les ONG jouent un rôle d'appui à ce type d'initiatives populaires émergeant dans des quartiers mal desservis par le service public. Elles interviennent dans ce domaine afin de répondre à ce besoin essentiel et de mettre à leur disposition des infrastructures adaptées à leur demande (achat d'eau par petite quantité).

Après réalisation de l'équipement, les ONG délèguent la gestion de la borne fontaine à un groupement associatif (comité de gestion, comité de quartier, GIE). Les recettes générées par la vente de l'eau sont, en général, partagées comme suit :

- 60% paiement de la facture à la SDE
- 30% indemnités des fontainiers
- 9% à la caisse commune qui permet aux populations d'avoir un fond commun permettant de subvenir aux dépenses communautaires
- 1% amortissement

Ces ONG ont un poids non négligeable dans la fourniture de ce service à Dakar, puisque le nombre de bornes fontaines qu'elles ont réalisés sur leurs fonds propres (environ 200) approche celui du programme d'implantation de bornes fontaines de la SONES dans le cadre du PSE (253). Chacune d'entre elles défendent une même logique, celle de la lutte contre la pauvreté, mais elles possèdent des approches et des échelles d'intervention variées.

La pionnière dans le domaine de l'eau et de l'assainissement en milieu urbain défavorisé est l'ONG ENDA Tiers Monde.

Dans le domaine de l'assainissement, elle impulsa, dès les années 1980, un projet pilote « l'opération puisards de Grand Yoff ». Aujourd'hui, d'autres ONG comme Plan International, l'AFVP (Association française des Volontaires du Progrès), le CREPA(Centre régional pour l'eau potable et l'assainissement) développent des micro projets soit intégrés à d'autres actions, soit sectoriels dans les espaces périurbains marginalisés de Dakar.

Dans le domaine de l'eau, ENDA Programme Eau Populaire, l'ONG qui intervient le plus anciennement dans ce domaine (depuis 1994), possède une grande expérience et crédibilité. Depuis cette date jusqu'en 2003, elle a appuyé la

réalisation de 130 bornes fontaines sur fonds propres (avec une contribution de 25% des usagers) principalement dans les villes de Pikine et Guédiawaye.

De façon générale, la démarche adoptée consiste à :

- impliquer la population dans la définition du projet,
- mobiliser leur contribution physique et financière,
- appuyer les usagers dans leur structuration en association afin d'assurer la gestion du service,
- former des fontainiers sur la gestion, l'entretien et l'hygiène.

ENDA Programme Eau Populaire, adoptant une approche technique et sectorielle, intervient parfois de façon transversale sur demande d'autres équipes ENDA (Rup, Ecopop), à qui elle apporte ses compétences techniques. L'installation de bornes fontaines dans les quartiers complète leurs actions dans le renforcement des services sociaux de base (santé, éducation).

Cependant, ce type de synergie reste encore à systématiser pour développer une approche globale de la problématique de l'eau.

D'autre part, d'autres ONG interviennent, certes de façon moins importante, dans l'amélioration de l'accès à l'eau potable des populations défavorisées. L'absence de coordination durable entre les différentes équipes ENDA se retrouve également entre les différentes ONG intervenant dans ce secteur, chacune adoptant leur approche propre.

L'AFVP a développé une approche en matière d'implantation de bornes fontaines dans le quartier de Médina Fass Mbao qui s'inscrit dans un objectif plus large de régularisation foncière et de restructuration de l'habitat spontané. Les financements étaient assurés par l'AFD. Ici, les municipalités ne sont pas impliquées dans le projet d'implantation de bornes fontaines.

Leur méthodologie se caractérise notamment par la mise en place d'un GIE de quartier, interlocuteur entre la DUA et les populations. Il joue le rôle d'un espace de concertation et de décision pour les populations concernant les aménagements du quartier. Même si les branchements sociaux sont assez répandus, l'accès à l'eau potable était la principale demande exprimée par les habitants. Le premier aménagement auquel à contribuer le GIE est l'installation de 3 bornes fontaines, fin 1994. Une subvention extérieure a permis l'extension du réseau. Quant à la construction des bornes fontaines et le paiement du branchement, c'est le GIE et les propriétaires de parcelles qui le composent qui ont contribué à hauteur de 2 millions de FCFA.

L'ADEETELS[1], dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, constitue une figure de proue dans le travail de lobbying pour l'accès des pauvres à l'eau potable et à l'assainissement. Agissant au niveau politique national, cette association, en plus de sa mission de plaidoyer pour les quartiers pauvres, mène aussi des actions de terrain à Dakar. Un projet de 118 Millions de FCFA[2], financé par l'UE via l'OIC (Organisation Internationale des Consommateurs) en 1998, consistait à réaliser 52 bornes fontaines et 600 puisards et latrines dans les quartiers mal desservis de Dakar : à Médina Gounass (commune de Guédiawaye), à Diamaguene-Arafat (commune de Dakar) et Malika (commune de Pikine)

Pour répondre à la demande en eau potable des quartiers périurbains, plusieurs ONG interviennent donc à la demande de la commune ou des habitants pour monter des projets d'alimentation en eau potable, selon des approches (technique, institutionnelle, urbaine) et des échelles différentes (quartier, commune). La mutation intervenue récemment concerne l'émergence d'un nouvel acteur sollicitant les ONG, et plus particulièrement ENDA ; il s'agit de la SONES

[1] Association de Défense des usagers de l'Eau, de l'Electricité et des télécommunication du Sénégal
[2] 180 000 euros

Conclusion

Ces réformes institutionnelles ont donc engendré une complexification des modes de gestion des services urbains. La production des services renvoie dorénavant à plusieurs entités officiellement responsables du secteur, animées par des logiques et des objectifs différents, mais aussi par des acteurs locaux, ONG et municipalités, possédant des territoires de mobilisation sociale plus restreints. Une juxtaposition non coordonnée d'interventions est alors visible.

Deux nouvelles politiques sont mises en place dans les années 90, le Projet Sectoriel Eau (PSE) et le Projet Eau Long Terme (PELT) afin d'étendre l'accès aux services urbains aux populations jusque là marginalisées. Le risque d'incohérences dans les actions entreprises, étant donné la multiplication des acteurs, est jugulé grâce à l'établissement de nouveaux partenariats avec les ONG.

III. De nouvelles politiques publiques

Conscient des difficultés du secteur de l'eau, l'Etat élabore, en 1995, le PSE (1995-2000) avec pour ambition d'améliorer les performances techniques et financières de l'hydraulique urbaine. Le PSE constitue un tournant dans la politique hydraulique de l'Etat sénégalais et dans la satisfaction des besoins en eau potable des populations, en particulier celles de Dakar. En effet, le PSE, à travers le volume des investissements mobilisé, la diversité des acteurs impliqués (partenariat public-privé) et la prise en compte de la triple dimension sociale, environnementale et économique, semble constituer une réelle innovation.

Dans le prolongement du PSE, un deuxième projet, le Projet Eau Long Terme (PELT), a vu le jour, dont l'objectif principal est, au bout de six ans, d'améliorer les services d'assainissement des zones urbaines et péri-urbaines de la région de Dakar et des villes secondaires du Sénégal. Adoptant une vision à long terme de la problématique de l'eau et de l'assainissement, ce projet est censé approfondir l'approche transversale initiée lors du PSE. La réelle innovation par rapport au PSE réside dans l'institutionnalisation d'un partenariat entre secteur public et ONG, permettant de développer une approche participative dans la politique menée ; partenariat présent dans le PSE, mais de façon informelle.

1. Le Projet Sectoriel Eau

a) D'importants investissements octroyés, sous conditions

Suite à la participation du secteur privé, la Banque Mondiale avec d'autres bailleurs de fonds internationaux (KFW, AFD,...) ont débloqué 155 milliards de FCFA pour le Projet Sectoriel Eau (236 millions d'euros)

et 163 milliards de FCFA pour le Projet Eau Long Terme (248 millions d'euros).

Les différents acteurs interrogés et sources consultées confirment la présence de cette conditionnalité :

« Les bailleurs de fonds ont lié le financement des investissements dans ce secteur à des réformes fondamentales à réaliser préalablement.» La KFW

« Le PSE, conçu depuis 1988, devait être mis en application en 1992, mais il n'a pu être réalisé, essentiellement à cause des conditionnalités formulées par les BFI, dont la principale a été la nécessité de réformer le secteur de l'hydraulique urbaine. » Mr Aladji NIENG, SONES,

« Cette réforme du sous-secteur de l'hydraulique urbaine, qui conditionnait la mise en œuvre du projet a été concrétisée par la loi n°95-10 du 7 avril 1995. » Contrat d'affermage

Les bailleurs de fonds de ce projet sont, par ordre décroissant dans leur participation financière : l'IDA (35%), l'AFD (22%), la KFW (9%), la BEI, la BOAD, la BADEA, la Citibank/CBAO.

Avec le PSE, la tendance est à la coopération entre les bailleurs de fonds, afin qu'une certaine cohérence soit établie, plutôt que d'assister à un éparpillement des fonds alloués. Cette tendance au co-financement, aux accords de partenariats financiers est nouvelle, chaque bailleur intervenant isolément auparavant. Ceci explique, en partie, le montant élevé qu'atteint ce projet, se chiffrant à 155 milliards de FCFA (236 millions d'euros).

Pour la première fois, le sous-secteur de l'hydraulique urbaine a suscité l'intérêt des banques commerciales, suite à la participation du secteur privé. Un pool bancaire – Citybank/CBAO - participe au financement des programmes du PSE. La décision du gouvernement d'obtenir un prêt commercial constitue une rupture par rapport aux pratiques courantes. En effet, avoir un prêt d'une banque commerciale en faveur d'un service public de l'eau constitue une nouveauté en Afrique subsaharienne. La Citibank a été contactée pour un prêt de 21 Millions d'euros sur une durée de 6 ans avec un taux d'intérêt de 10%.

Ces investissements importants visaient à résoudre un problème crucial de l'agglomération de Dakar, celui de l'insuffisance de la ressource en eau, et à améliorer la desserte des quartiers, notamment périurbains.

a) La résorption du déficit en eau de Dakar

Face à la croissance rapide de la demande, la région de Dakar connaît un déficit chronique dans l'approvisionnement en eau potable. Les premiers signes de déficit dans la production ont commencé à se manifester dès 1986. En 1995, ce déficit entre offre et demande (de 82 000 m3/jour[1]) ne permettait pas de répondre à un tiers des besoins et aboutissant à 16 heures de service par jour en moyenne dans l'agglomération de Dakar. Cet approvisionnement intermittent a eu un effet préjudiciable sur la qualité de l'eau (infiltration de l'eau du sol).

Plusieurs explications sont alors avancées pour expliquer ce déficit en eau de l'agglomération dakaroise.

Premièrement, les ressources provenant des nappes souterraines locales, assurant 80% de l'approvisionnement en eau de Dakar, ne permettaient pas d'offrir suffisamment d'eau potable à la population dakaroise. Surexploitées et saturées (accompagnés de phénomènes de salinisation), il devenait nécessaire de s'orienter vers l'exploitation des eaux de surface, moins exploitées (le lac de Guiers n'assurait que 20% de l'approvisionnement de Dakar) mais très éloignées de Dakar (150 km).

Deuxièmement, concernant l'adduction d'eau vers Dakar, on constate une saturation des grandes conduites, leur capacité de transport étant trop limitée.

Troisièmement, concernant la distribution d'eau potable, les pertes techniques et non techniques étaient trop élevées (27% en 1995)[2]. Ces pertes d'eau

[1] Brocklehurst C., Banque Mondiale, 2003
[2] Brocklehurst C., Banque Mondiale, 2003

importantes sont causées par la vétusté des réseaux, dont une partie non négligeable date de la colonisation, ainsi que par un taux de recouvrement faible concernant les administrations publiques.

Le Projet Sectoriel Eau a pour objectifs de :

- Améliorer la gestion du secteur, en particulier le recouvrement des coûts
- Réduire le déficit de la région de Dakar et améliorer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans les zones défavorisées des centres urbains
- Renforcer le sous-secteur de l'assainissement urbain
- Assurer une meilleure adéquation entre besoins et ressources et définir une stratégie globale et cohérente de gestion des ressources.

Le volet central du PSE concerne l'hydraulique urbaine[1], dont l'objectif central est la réduction du déficit d'approvisionnement en eau de la région de Dakar (105 milliards de FCFA investis, soit 160 millions d'euros).

En effet, les centres urbains de l'intérieur sont peu concernés car, en règle générale, la production couvre entièrement les besoins, la capacité de production étant largement excédentaire. Pour les quelques villes faisant exception, des projets sont menés par la SONES et la SDE, en coopération avec les partenaires au développement (AFD, JICA).

Les objectifs spécifiques du PSE dans la réduction du déficit sont :

- l'augmentation de la production journalière de 60 000 m3,
- la réhabilitation du réseau d'adduction d'eau vers la région Dakar permettant de gagner 15 000 m3 / jour
- la réduction du gaspillage en particulier concernant la consommation des administrations publiques et des maraîchers

b) La promotion des bornes fontaines et branchements sociaux

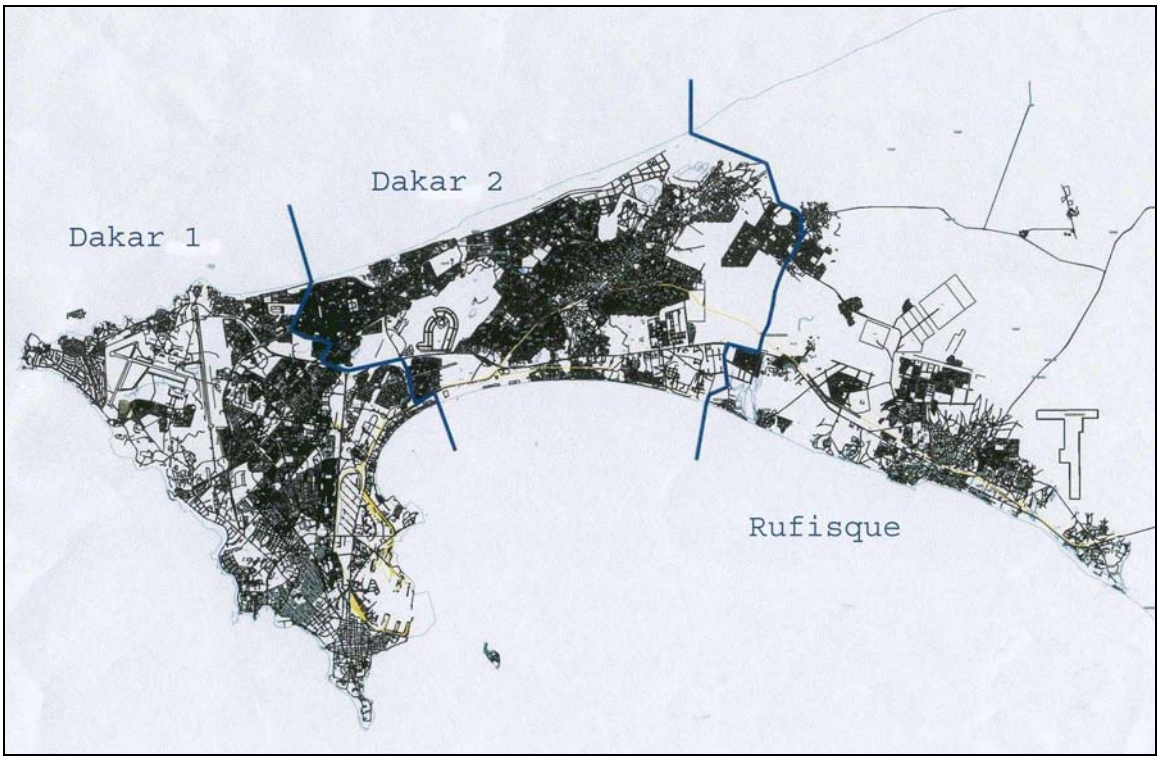
Concernant le volet distribution, qui lui ne concerne pas uniquement Dakar, le PSE prévoit ;

- la rénovation de 100 km de conduite,
- l'extension et la densification des réseaux pour 100 km,
- la réalisation de 36 000 branchements sociaux,
- la pose de 400 bornes fontaines

Les branchements sociaux sont une composante importante du PSE participant de la volonté d'alléger les conditions d'accès des populations défavorisées à l'eau potable. Subventionnés par la SONES, ils permettent aux usagers d'accéder à un branchement pour un montant de 13 000 FCFA (20 euros). Les coûts de raccordement (100 000 FCFA par branchement environ, soit 150 euros) sont financés par la SONES. Les usagers ne paient que les timbres fiscaux et l'avance sur consommation.

L'attribution des branchements sociaux ne se fait pas sur des critères socio-économiques, mais technique, géographique et foncier. Dans le cas où la pose d'un branchement social nécessite une extension, la distance à la canalisation ne doit pas dépasser 20 ml. Concernant les critères géographiques, l'agglomération dakaroise est divisée en 3 zones ; les habitants de Dakar 1 (ville de Dakar) sont écartés des branchements sociaux, au contraire de Dakar 2 (zone périurbaine) et de Rufisque, considérées comme des zones prioritaire.

[1] Ce volet mobilise 120 milliards sur les 155 milliards de FCFA que totalisent le PSE (soit 183 millions d'euros sur 236 millions d'euros)



Source : SDE

Figure 4 : Les territoires d'éligibilité aux branchements sociaux dans l'agglomération dakaroise

Les demandeurs de branchements sociaux doivent également disposer d'un titre foncier, en référence à l'Article 6 de l'annexe au cahier des clauses et des conditions générale des services publics de l'eau et de l'assainissement :

« Le tracé de l'extension doit obligatoirement être situé sur le domaine public et la société devra refuser l'exécution d'extension située dans les zones non loties ».

Cependant, des arrangements par rapport aux normes établies existent. Lorsque l'extension à réaliser dépasse les 20 ml, la SONES demande que les voisins s'associent pour un branchement collectif. Même dans la zone de Dakar 1, des exceptions sont faites, comme les quartiers de Reubeuss et Cité Cap-verdienne. Enfin, le statut d'occupation irrégulière ne constitue pas un frein en soi à une intervention, une certaine tolérance étant de mise, à moins que la configuration urbaine du quartier (rues étroites,…) ne permette pas le tracé du réseau d'eau potable ou que le sol soit difficilement aménageable (zone inondable, buttes…).

L'implantation de bornes fontaines a été également favorisée dans le cadre du PSE. Il a permis de financer la réalisation de 400 bornes fontaines dans les quartiers pauvres non desservis de l'agglomération dakaroise, ainsi que dans ceux des villes de l'intérieur (Thiès, Kaffrine, Kolda, Vélingara, Tambacounda,…). C'est dans les zones périurbaines de Dakar -Pikine et Guédiawaye - que se concentrent les nouvelles bornes fontaines : 253 bornes fontaines y ont été implantées, avec l'appui de l'ONG ENDA.

Ainsi, avec le PSE, on note une inflexion de la politique « du robinet pour tous » menée dans les années 80 qui visait la suppression des bornes fontaines et la généralisation des branchements individuels. Elle fut réorientée vers une offre plus différenciée, alliant branchements sociaux et bornes fontaines, afin de répondre à une demande variant selon les types de quartiers et les niveaux socio-économiques des populations. A

travers ce programme social, le gouvernement a pour objectif de porter le taux de desserte en eau potable dans les agglomérations urbaines de 54% à 80%.

Le PSE, constituant une solution à court terme, notamment concernant la résorption du déficit de Dakar, une deuxième phase dite phase à long terme (PELT) est destinée à satisfaire les besoins de la capitale à l'horizon 2030.

2. Le Projet Eau Long Terme

Avec le PELT, la nécessité d'une approche multisectorielle alliant eau, assainissement et protection de la ressource, commence à émerger. Mis en place à partir de 2003, il adopte une approche beaucoup moins technique et sectorielle que le PSE et plus orientée par une logique de la demande que de l'offre, en intégrant les initiatives populaires menées en matière d'assainissement. En effet, les objectifs du PELT sont de :

- Satisfaire les besoins en eau potable de la région de Dakar jusqu'à l'horizon 2015.
- Permettre d'ici l'an 2006 à au moins 85% des populations des zones urbaines, périurbaines et des gros centres de l'intérieur d'avoir accès à des services satisfaisants d'eau potable et d'assainissement.
- Améliorer les conditions sanitaires et le cadre de vie des populations urbaines et périurbaines et en particuliers celles vivant dans les zones non assainies.
- Assurer la protection de l'environnement, notamment des ressources en eau qui servent à l'alimentation des zones urbaines.
- Renforcer les capacités de gestion, de planification, de programmation, d'exécution et de suivi des programmes par les intervenants du secteur public d'eau et d'assainissement.

Moins focalisé sur la question de l'eau potable, le PELT intègre également des préoccupations sociales. Son objectif principal est d'améliorer durablement les services de distribution d'eau potable et d'assainissement dans les zones non desservies et défavorisées de Dakar et des villes secondaires, à travers :

- la réhabilitation et l'extension des réseaux d'eau et d'assainissement
- l'augmentation du nombre de branchements à l'eau et à l'assainissement pour les ménages défavorisés (respectivement 48 000 et 14 000 branchements sociaux),
- la réduction des pertes dans le réseau,
- l'augmentation du nombre de bornes fontaines,
- le développement d'un programme d'assainissement autonome dans les zones non desservies par le réseau d'égout, pour 400 000 habitants
- l'amélioration de la gestion des ressources d'eau du Lac de Guiers.

a) Un éventail plus large d'acteurs institutionnels impliqués

Pour ce projet, 162.5 milliards de FCFA (248 millions d'euros) sont mobilisés par un nombre croissant de bailleurs (de 12 à 10 par rapport au PSE). L'IDA finance pour moitié le PELT, l'autre moitié étant partagée par une multitude de bailleurs : BEI, FND, BAD, KFW…. Par rapport au PSE, le pool bancaire s'est retiré et la participation financière des bénéficiaires est mobilisée, à hauteur de 2%.

Concernant les services étatiques, le PELT implique un éventail plus large d'acteurs tels que la DGPRE[1], la Direction de l'Environnement, l'ONAS, la SONES, la SDE, le Ministère de l'Hydraulique, la Cellule de Coordination du PELT.

La SONES est responsable en rapport avec la SDE de la mise en œuvre de la composante Production et distribution d'eau potable. La composante Assainissement sera mise en œuvre par l'ONAS, chargé de la maîtrise d'ouvrage des travaux d'assainissement ainsi que de l'exploitation et de la maintenance des ouvrages d'assainissement en milieu

[1] Direction de la Gestion et de la Planification des Ressources en Eau

urbain. Le SGPRE est responsable de la composante Gestion des ressources en eau. Le Service de Gestion et de Planification des Ressources en Eau est chargé des études générales relatives aux ouvrages hydrauliques, à l'inventaire, à la planification et à la gestion des ressources en eau. La Direction de l'environnement est responsable de la composante environnementale. La composante Formation, renforcement des capacités et communication est placée sous la responsabilité de la Cellule de Coordination.

b) L'alimentation en eau potable de Dakar, une préoccupation constante

La première composante du PELT concerne l'AEP de Dakar, concentrant près de la moitié des fonds alloués (117 millions d'euros). L'AEP dans les centres secondaires de Kaolack, St Louis et Tambacounda est beaucoup moins dotée (11 millions d'euros).

L'objectif est de faire bénéficier 800000 personnes supplémentaires des services d'AEP à Dakar. La stratégie mise en œuvre vise à :

- Augmenter les capacités de production et de transport afin de satisfaire la demande.
- Augmenter le nombre de branchements.
- Restructurer le réseau de distribution de Dakar afin de lui permettre du supporter l'augmentation du volume d'eau produite.
- Augmenter les capacités de stockage.

Une amenée d'eau à partir du Lac de Guiers, situé à 250 km de Dakar, est prévue ; elle est la seule ressource à long terme pour l'approvisionnement en eau de la capitale.

Concernant la distribution d'eau potable à Dakar, le PELT prévoit la rénovation et l'extension du réseau secondaire (conduite de ceinture Mbao-Mamelles) et tertiaire de distribution d'eau, ainsi que l'implantation de 200 bornes fontaines et de 31 000 branchements sociaux.

Les zones concernées sont les quartiers de Nimzatt, Thiaroye, Médina Gounass, Diamaguène, Parcelles Assainies, Khar Yalla, Derklé, Pikine, Keur Massar et Niacourab.

c) L'assainissement, une priorité nouvelle

Le PSE a permis d'améliorer la situation dans l'accès à l'eau potable, mais a négligé l'assainissement. Ainsi, dans le cadre du PELT, l'assainissement devient une préoccupation centrale, s'approchant de celle relative à l'hydraulique urbaine. 40% des financements sont destinés à ce secteur.

L'objectif est, au bout de six ans, d'améliorer les services d'assainissement de la région de Dakar et des villes secondaires du Sénégal (St Louis, Louga et Kaolack), ainsi que leurs conditions sanitaires, en mobilisant 70 millions d'euros. Ses objectifs sont les suivants :

- Augmenter le nombre de branchements à Dakar (8800), St Louis, Louga et Kaolack (5000)
- Améliorer la gestion de la demande, réduire les gaspillages et la pollution.
- Limiter la durée et la sévérité des inondations, notamment à Dakar.
- Réhabiliter et étendre les équipements de traitement des eaux usées.

90 000 personnes supplémentaires à Dakar et 50000 dans les autres centres urbains devraient bénéficier des services de raccordement au réseau d'égouts

Concernant la ville de Dakar, déjà partiellement dotée d'un réseau d'assainissement. Des restructurations (Parcelles Assainies, Corniche Ouest), des réhabilitations, des extensions (30 000 ml) des réseaux d'égout y sont prévues, ainsi que la réalisation de drains (3500 ml dans le Triangle Sud).

De plus, un volet concerne uniquement l'assainissement périurbain à Dakar, mobilisant 29 millions d'euros. L'ambition de l'Etat par ce programme est de toucher,

sur une durée de six ans, 400 000 résidents des quartiers situés dans la Région du Cap Vert[1], soit 20% de la population urbaine de cette région et 35% de la population non desservie par le réseau conventionnel.

A l'heure où les populations défavorisées accèdent au service d'assainissement grâce à de nombreuses pratiques de « débrouillardise », l'objet du PELT est de proposer des ouvrages d'assainissement adaptés. Ainsi, la construction de 60 000 systèmes d'assainissement individuel et de 160 systèmes d'assainissement semi-collectifs à Dakar, Pikine, Guediawaye sont prévues[2].

Pour cela, un cadre institutionnel évolutif est mis en place dans lequel de multiples organisations sont concernées (organismes publics, ONG, groupes communautaires, organismes privés, collectivités locales…).

Tout d'abord, ce projet doit concourir à la structuration sociale des quartiers populaires en renforçant l'implication des populations locales. Le PELT prévoit la responsabilisation et l'organisation de la population sous forme de comités de gestion avec la mise en place d'un système de crédit. Leur structuration juridique est également appuyée par la viabilisation en terme de service public d'assainissement.

« Notre objectif au bout de 6 ans est de mettre en place un secteur normalisé. A cette fin, le PELT met à la disposition des quartiers pauvres des infrastructures adaptées permettant de leur favoriser l'accès au service d'assainissement. Aussi, il s'insère dans la lutte contre la pauvreté urbaine » Alioune Diaye, coordinateur de la Maîtrise d'Ouvrage, ONAS

De plus, l'économie populaire urbaine, pendant longtemps seule alternative à la prestation de service dans les zones périurbaines, sera mobilisée. L'utilisation de ce secteur privé local est particulièrement appropriée afin de fournir à moindre coût un service d'assainissement aux populations pauvres. Le projet se basera sur les petits contractants déjà existants. Le programme aura de nécessaires répercussions sur le secteur économique local. Quelques 1000 artisans, 35 entreprises de construction, 25 bureaux d'études, 250 opérateurs d'installations sanitaires devront être sollicités.

Dans la mise en œuvre du projet, des ONG seront sélectionnées afin de mettre en place une approche participative. Elles assureront également les campagnes de sensibilisation pour l'hygiène et la santé.

Préalablement, le renforcement des capacités des différents acteurs mobilisés est prévu.

Les capacités de l'ONAS dans ce projet d'assainissement individuel et semi-collectifs devront être renforcées dans la planification, la mise en œuvre, la supervision et le suivi de la demande

Les capacités des ONG et OCB devront aussi être renforcées dans la planification, le financement et la gestion des projets participatifs d'assainissement.

Les capacités des artisans et petits opérateurs privés devront être renforcées dans la réalisation et la maintenance des équipements.

Nous sommes actuellement dans la phase pilote du PELT à l'issue de laquelle son application sera généralisée à l'ensemble des CA pré-citées. Durant cette première période d'une durée de deux ans, le PELT est à l'œuvre, depuis avril 2002, dans 3 CA (Diamaguène Sicap-Mbao à Pikine, Ngor Ouakam à Dakar et Wakhinane Nimzatt à Guediawaye). Il est escompté par les protagonistes que cette première phase touche environ 60 000 personnes.

[1] Les CA concernées sont : à **Guediawaye** - Sam Notaire, Ndiarème, Golf, Wakhinane Nimzatt ; à **Dakar** - Cambérène, Ngor, Hann, Belair ; et à **Pikine** - Mbao, Thiaroye/mer, Malika et Diamaguène Sicap-Mbao.

[2] Outre la construction de 70 blocs sanitaires dans les écoles, de 4 stations d'épuration et d'un réseau d'assainissement à Cambérène

d) Une préoccupation environnementale naissante

La gestion durable des ressources en eau devient un enjeu majeur, en particulier concernant le Lac de Guiers dont dépend l'approvisionnement en eau à long terme de Dakar. La stratégie mise en œuvre consiste à :

- Fournir une assistance technique afin d'améliorer les fonctions de régulation du SGPRE et renforcer ses pouvoirs dans la mise en application des mesures de protection du Lac.
- Développer un plan d'action pour une gestion intégrée du lac, incluant des mesures de protection environnementale.
- Développer des systèmes de surveillance pour la qualité de l'eau et des nappes phréatiques.
- Réhabiliter et construction de digues autour du lac de Guiers afin de fournir des ressources en eau pour l'agriculture.

De plus, un plan de gestion de l'environnement, sous la responsabilité conjointe du Ministère de l'environnement et celui de l'Energie et de l'Hydraulique, sera mis en place. Outre l'étude de réhabilitation de la baie de Hann, il concerne essentiellement le Lac de Guiers ; soutien à l'exécution du plan de gestion, création d'un Comité de l'environnement et d'une commission de gestion du Lac de Guiers,.

e) La participation du secteur privé accrue

La septième composante du PELT concerne le renforcement des capacités des acteurs, notamment du Ministère de l'Energie et de l'Hydraulique, de la SONES et de l'ONAS. Ses objectifs sont de :

- Augmenter l'efficacité des entités publiques impliquées dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en renforçant leur capacité de planification et de gestion.
- Restructurer le cadre institutionnel et réglementaire du secteur.
- Renforcer la capacité des petits opérateurs privés et des communautés aptes à répondre à la demande en service dans les zones urbaines et périurbaines.

Le PELT vise donc à consolider la réforme qui a démarré dans le cadre du PSE visant à accroître l'efficacité des intervenants publics dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

Le cadre institutionnel mise en place dans le cadre du PSE va être révisé en préparation de la seconde génération de partenariat public-privé dans le secteur de l'hydraulique urbaine, en 2006. Des options devront être étudiées pour réaffecter les fonctions de gestion du patrimoine et d'investissement, remplies actuellement par la SONES, à des institutions existantes réformées ou nouvelles (un contrat de concession de 20 à 30 ans par exemple).

Le gouvernement est également en train d'étudier la possibilité de réforme institutionnelle du secteur de l'assainissement urbain soit en changeant le statut de l'ONAS d'EPIC à une société nationale, soit en allouant les responsabilités de gestion du patrimoine à la SONES qui délègueraient les opérations d'assainissement à un opérateur privé. Le but de cette réforme est d'améliorer l'accès au service d'assainissement et le recouvrement des coûts, en améliorant l'efficacité technique et financière du service d'assainissement

D'autre part, la question de la régulation de la gestion des services urbains constitue une priorité. Les fonctions de régulation devront être assurées par une agence spécialisée et indépendante, soit en transformant la SONES en organe de régulation, soit en créant un nouveau régulateur autonome.

Conclusion

A travers ce cadrage général sur les dynamiques travaillant les services urbains, se dégage l'impression d'une grande « cacophonie ». La superposition d'initiatives foisonnantes aux logiques plurielles au sein d'un territoire fragmenté en serait la cause.

Nous avons démontré que le poids des logiques exogènes a fortement influencé les dynamiques travaillant le secteur de l'hydraulique urbaine au Sénégal. Elles ont, à travers leurs conditionnalités politiques, profondément modelé les modalités de délégation de la gestion du service public de l'eau. Elles ont, à travers l'apport financier considérable des BFI, permis l'impulsion de nouvelles politiques sectorielles de l'eau, dénotant par rapport aux modestes projets menés auparavant.

D'autre part, les mutations institutionnelles décrites constituent une réelle rupture concernant les types d'acteurs en présence et la nature des relations qui les lient.

Concernant l'assainissement, une nouvelle entité publique, l'ONAS, est mise en place.

Concernant l'hydraulique urbaine, une architecture institutionnelle tricéphale encadre le sous-secteur. La SONES, comme elle se définit elle-même, représente la « cheville ouvrière » de cette structure. L'Etat est beaucoup moins omniprésent qu'auparavant, constituant une réelle rupture avec le mode de gestion centralisé précédent.

Deux dynamiques expliquent ce contournement ; le mouvement de privatisation issu essentiellement de logiques exogènes d'une part, et de l'autre, l'émergence du local comme échelle pertinente de régulation. La reconnaissance progressive du rôle central des initiatives populaires dans la gestion et la production des services urbains au sein des politiques publiques constitue également un changement majeur.

Dans ce nouveau contexte fait de diversification des intervenants aussi bien « d'en-haut » que « d'en-bas », nous allons, à une échelle plus fine, étudier les configurations que prennent les jeux d'acteurs au sein de plusieurs quartiers populaires.

Quatre communes d'arrondissement ont été choisies dans les études de cas sur la ville de Dakar (Grand Yoff), de Pikine (Diamaguene Sicap Mbao) et de Guédiawaye (Médina Gounass, Wakhinane Nimzatt). Deux raisons principales justifient ce choix.

Les villes de Pikine et de Guediawaye, de part leurs caractéristiques socio-spatiales, apparaissent comme tout à fait illustratives de la difficulté pour l'Etat sénégalais d'honorer sa mission de service public.

De plus, elles permettent de mettre en regard des systèmes d'acteurs aux temporalités différentes. Ceux délaissés par l'action publique (Médina Gounass et Grand Yoff), et ceux investis par les pouvoirs publics, donnant lieu à des stratégies et des jeux d'acteurs différenciés.

Face à la multiplication des niveaux de décision, comment les entités responsables des services urbains, ainsi que les ONG et municipalités, parviennent-elles à développer une offre différenciée, condition indispensable pour relever l'enjeu de l'accessibilité des populations défavorisées ?

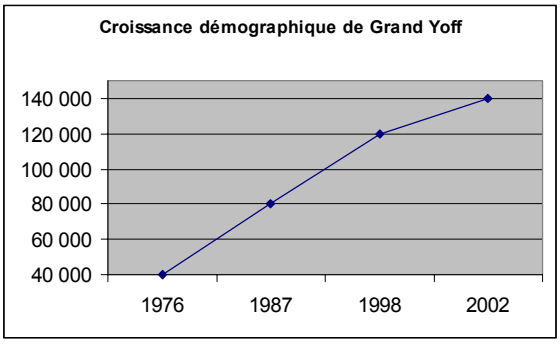
Deuxième Partie

Les initiatives locales face à l'absence de politiques publiques

I. Des dynamiques de développement urbain contrastées

1. Grand Yoff, un territoire à deux visages

La commune d'arrondissement de Grand Yoff a connu une urbanisation rapide due essentiellement à la croissance galopante de Dakar. Avec une densité de 16 438 habitants/km2, Grand Yoff est la commune d'arrondissement la plus densément peuplée de la ville de Dakar, à laquelle elle appartient administrativement.



Le peuplement de Grand Yoff remonte à 1955-1956 par le déguerpissement des quartiers centraux de la ville de Dakar. Sur le site du quartier de Missirah, constitué de champs lébous de Yoff, ces premiers déplacés ont bénéficié d'une parcellisation assez régulière mais sans viabilisation réelle des terrains. Autour de ce premier noyau, d'autres quartiers se sont développés (sous quartiers de Djida, de Darou Rahmane et de Santiaba) à l'initiative d'exploitants lébous profitant de la spéculation foncière. Ces ventes incontrôlées de parcelles, ne s'accompagnant pas d'un lotissement et du respect des normes d'urbanisme, ont conduit à l'occupation de sites insalubres et inondables : le noyau originel de Grand Yoff compte ainsi plus de 5000 parcelles dont les 2/3 ne sont pas loties.

C'est au sein de ce territoire que sont essentiellement situées les occupations irrégulières, qui concernent 41% des habitations à Grand Yoff. L'habitat précaire - les baraques représentent 22 % des habitations - se situe également dans ce premier noyau de peuplement.

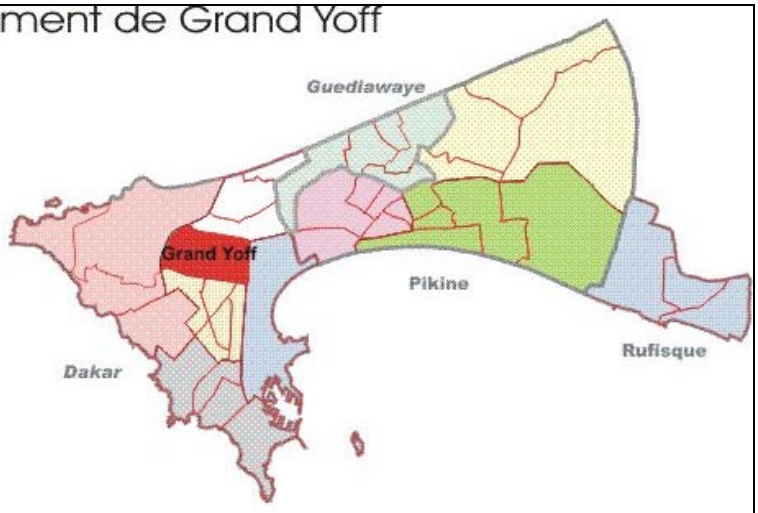
C'est précisément dans ces derniers sous quartiers qu'il y a de sérieux problèmes d'environnement liés à la nature des sites dépressionnaires, à l'exiguïté du parcellaire et à l'inexistence de systèmes d'élimination des eaux usées et pluviales. En dehors de quelques bornes fontaines et de l'électricité, il n'y a aucun équipement de base ; le réseau d'assainissement et d'eau pluviale ceinture la zone sans y pénétrer.

Face à la situation d'insalubrité du premier noyau, mal viabilisé, les pouvoirs publics ont lancé, en 1971, une politique volontariste d'aménagement à travers plusieurs opérations de lotissement. La construction d'HLM (Patte d'Oie) ainsi que la création de nouveaux quartiers lotis (Arafat en 1973, Cité Millionnaire en 1976) visaient à désengorger le noyau principal saturé. Dans les quartiers HLM, le niveau d'équipement est relativement bon (une école élémentaire et préscolaire, un centre de santé et surtout un réseau de tout à l'égout individuel), tandis qu'à Arafat et à la Cité Millionnaire le niveau d'équipement est assez minimal, avec un système à l'égout qui dessert moins du tiers des concessions.

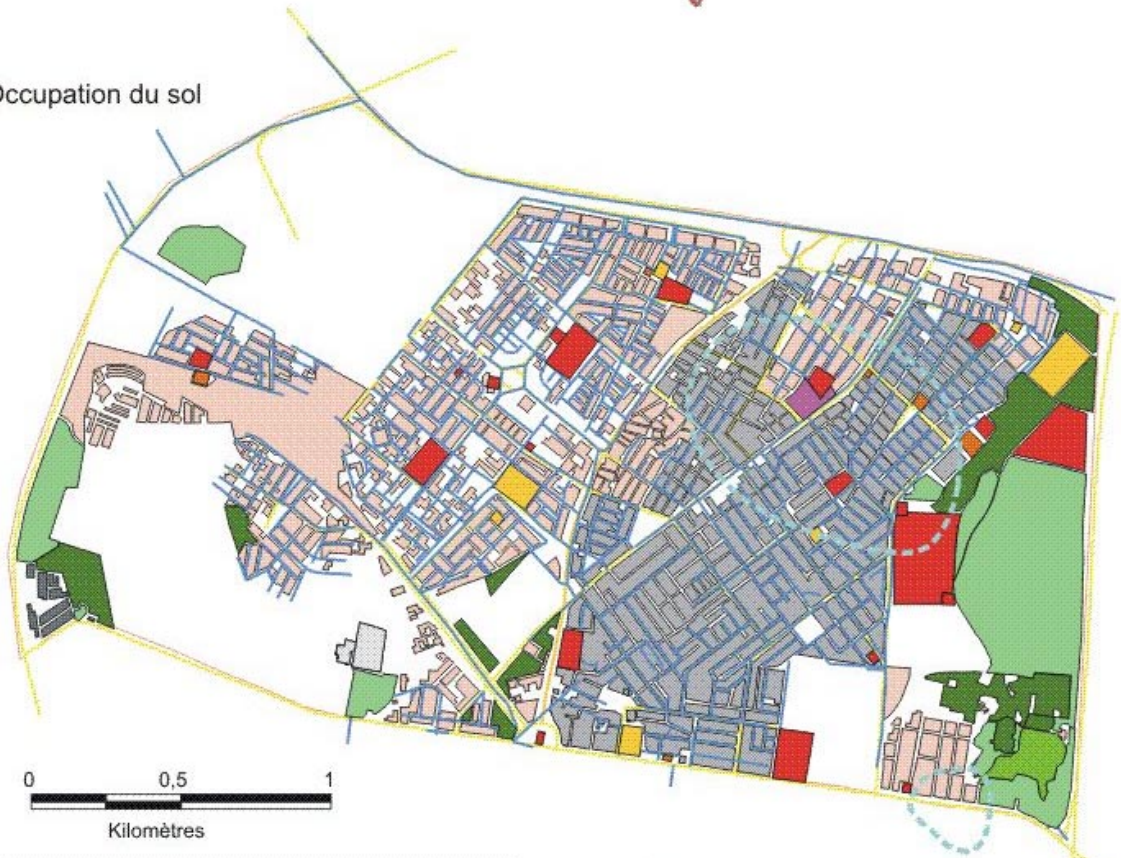
Commune d'arrondissement de Grand Yoff

Localisation :
département de Dakar
arrondissement Parcelles assainies

Arrondissements
- Almadies
- Grand Dakar
- Guediawaye
- Hann-Bel Air
- Niayes
- **Parcelles Assainies**
- Pikine Dagonane
- Plateau
- Rufisque-Bargny
- Thiaroye



Occupation du sol



Equipements publics
- Education
- Sport
- Religion
- Marché

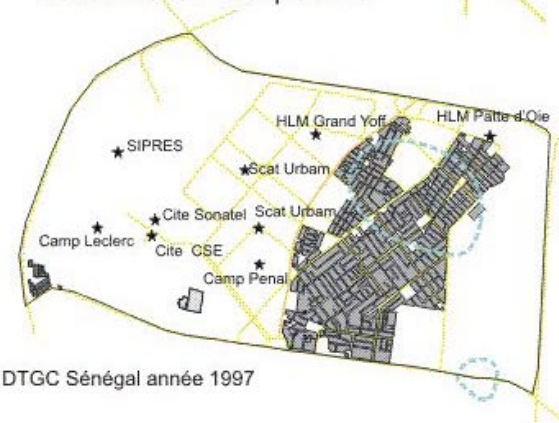
Route Nationale
Route urbaine
Conduite eau potable

Zone de végétation
- Forêt
- Prairie
- Espace vert

Zone inondable

Zone d'habitat
- Nouveaux lotissements
- Habitat spontané - trame régulière
- Habitat planifié - grande parcelle
- Habitat planifié - petite parcelle

Dénomination des quartiers



Source DTGC Sénégal année 1997

Dans les années 80, de nombreux HLM (HLM Grand Yoff en 1985, les Cités Scat Urbam, Keur Khadim, Sonatel et Conachap) furent créés à l'initiative de promoteurs immobiliers publics (OHLM), privés (Scat-Urbam, Keur Khadim) et de coopératives d'habitat. Dans cette zone, on trouve également un bon niveau d'équipement : quatre écoles élémentaires, une école préscolaire publique et un poste de santé. Le réseau d'assainissement couvre aussi l'ensemble des sous quartiers.

La majorité des occupations sont de type régulier à Grand Yoff, puisque 59% des ménages possèdent des titres de propriété (essentiellement des baux et des permis d'occuper) et sont principalement concentrées au sein de ce territoire. Les 78% des habitations en dur que comptent Grand Yoff sont également situés dans ce territoire.

Ainsi, dans le domaine de l'accès à l'eau potable et surtout à l'assainissement, Grand Yoff présente de multiples facettes. Des quartiers bien viabilisés, c'est-à-dire toutes les cités situées entre le CICES et le noyau central de Grand Yoff, sont tous connectés à l'eau potable et à l'égout. Mais, la commune d'arrondissement de Grand Yoff est confrontée à un véritable problème d'assainissement dans une grande partie de la zone irrégulière, située dans une cuvette. Les quartiers traditionnels, mal viabilisés et situés dans une zone dépressionnaire, ont connu d'énormes problèmes d'inondation, d'accès à l'eau potable et d'élimination de leurs eaux usées.

2. Medina Gounass, un territoire de l'eau

Médina Gounass est depuis 1996 l'une des cinq communes d'arrondissement de la ville de Guédiawaye. Auparavant intégrée à la commune de Pikine, elle appartient depuis 1990 à Guédiawaye, date à laquelle cette dernière fut érigée en commune de ville. Elle est composée de huit quartiers tous « spontanés » : Médina Gounass 1, Médina Gounass 2, Médina Gounass 3, Médina Gounass 4, Bagdad 1, Bagdad 2, CFA.

Avec les sécheresses des décennies 70-80, Médina Gounass s'est développé dans l'une des nombreuses Niayes parsemant le littoral au Nord-Est de Dakar. La topographie d'ensemble de la zone est caractérisée par sa nature accidentée, marquée par la succession de poches dépressionnaires et d'élévations dunaires. Ces cuvettes occupent une partie du site et constituent des bassins naturels de réception des eaux pluviales.

Depuis les années 90, le retour à la normale de la pluviométrie, ajouté à un net ralentissement de l'exploitation de la nappe phréatique pour l'alimentation en eau de l'agglomération, provoque des inondations dans les dépressions et les concessions basses. Pendant l'hivernage, certains ménages sont obligés d'abandonner temporairement ou définitivement leurs maisons.

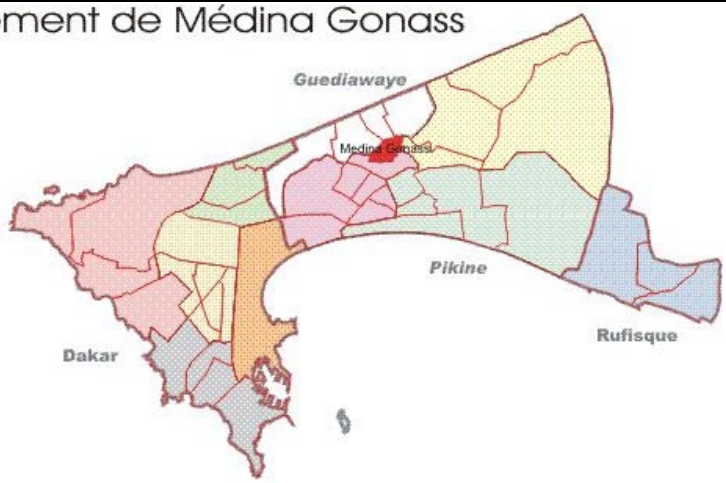
En plus de la nature du site, collecteur naturel d'eau pluviale, la situation est amplifiée par la surdensité d'un tissu urbain dont le tracé relève du « spontanéisme populaire ».

En effet, Médina Gounass est née dans la mouvance des quartiers spontanés entre 1960 et 1965. En 1963, l'urbanisation s'est traduite par une concentration de plus en plus importante de population dans la capitale et plus particulièrement à Pikine. Cette concentration s'est amplifiée au rythme des déguerpissements des quartiers irréguliers de Dakar centre. L'occupation massive qui s'en est suivie s'est faite en dehors de toute réglementation urbaine. Sans plan d'occupation de sol, ni lotissement, les populations ont construit leurs baraques et différents abris dans ces zones dépressionnaires non viabilisées, comptant sur une régularisation administrative prochaine.

Médina Gounass venait ainsi de prolonger l'énorme bidonville appelé aujourd'hui « Pikine Irrégulier », confrontée aux nombreuses difficultés d'élimination des eaux usées et surtout à la récurrence des inondations pluviales.

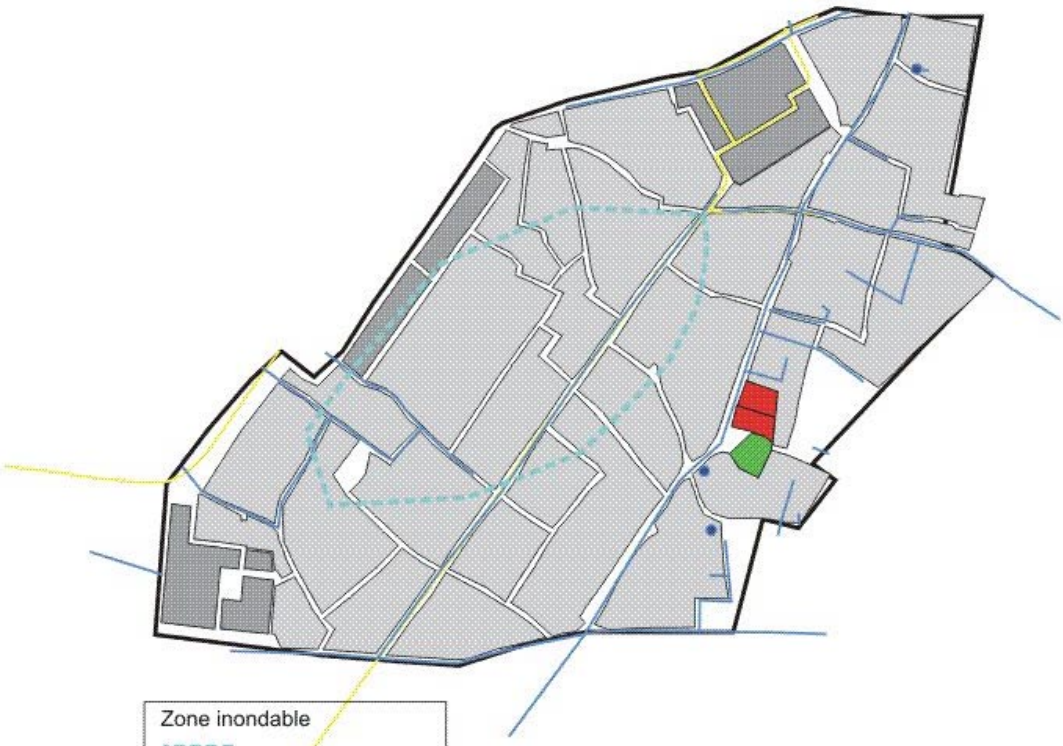
Commune d'arrondissement de Médina Gonass

Localisation :
département de Guediawaye
arrondissement de Guediawaye



Arrondissements

- Almadies
- Grand Dakar
- **Guediawaye**
- Hann-Bel Air
- Niayes
- Parcelles Assainies
- Pikine Dagonane
- Plateau
- Rufisque-Bargny
- Thiaroye



Zone inondable

Eau potable
- Conduite
- Borne fontaine

Routes
- Route urbaine

Equipement collectif
- Santé
- Éducation

Zones d'habitat
- spontané à trame régulière
- spontané à trame irrégulière

0 0,3 0,6
Kilomètres

Source DTGC Sénégal année 1997

Le tissu urbain actuel se caractérise par sa forte densité. La population de Médina Gounass, estimée à environ 85 000 habitants[1], est concentrée sur 80 ha, donnant une densité de 1045 habitants à l'ha, répartis en une cinquantaine de sous quartiers.

La typologie de l'habitat[2]	
Maisons en baraque	10%
Maisons en zinc	16%
Maisons mixtes	31%
Maisons en dur	43%

80% des maisons dites « en dur » sont localisées dans les zones les plus exondées.

Presque toutes les maisons en baraques, en zinc ou mixtes se retrouvent dans les zones les plus inondables. La zone inondable s'étend sur 16 ha, représentant le 1/5 de la superficie communale. Elle est occupée par 970 parcelles dont 510 (52%) sont inoccupées[3]. Depuis, la situation semble s'être aggravée ; Madame le Maire de la commune parle de 1290 maisons abandonnées en juin 2003[4].

Les inondations régulières, rythmant la vie des habitants depuis 1989, créent un environnement très insalubre, avec tous les risques sanitaires que cela comporte. L'insalubrité est accentuée, surtout en saison des pluies, par l'enfouissement des ordures gênant l'infiltration, par l'obstruction des voies d'eau naturelles et l'absence de canaux d'évacuation d'eaux pluviales.

L'utilisation des ordures pour remblayer les maisons et le déversement des eaux usées dans la rue constituent les principales causes d'une grande insalubrité affectant la santé des populations compte tenu de la structure de l'habitat et de la densité de l'occupation.

« Parmi les malades qui nous viennent du quartier de Médina Gounass, il y a beaucoup de cas de paludisme et de maladies diarrhéiques dues au péril fécal… » un infirmier de l'hôpital Roi Baudouin de Guédiawaye .

A cette précarité urbaine et foncière, s'ajoute une pauvreté généralisée. Selon les indicateurs de développement[5] :

- 75% des ménages sont en dessous du seuil de pauvreté
- 35% seulement des ménages ont accès à l'eau potable et à l'électricité
- 0,83% des ménages ont accès à l'assainissement individuel, le réseau d'égout étant quasi inexistant
- 28% de taux de scolarisation
- 31% de taux de couverture sanitaire
- 91% des familles sont touchés par le chômage.

L'eau est disponible en quantité relativement satisfaisante ; 64% des concessions possèdent un branchement sur le réseau de la SDE ; 27% s'approvisionnent à partir des 25 bornes fontaines de la commune et les 9% utilisent le robinet du voisin avec un payement collectif des factures d'eau.

Conclusion

Au contraire de Grand Yoff, caractérisée par une diversité en terme d'habitat, de statut foncier et de niveau d'équipement, Medina Gounass se caractérise par son uniformité, où dominent une pauvreté généralisée et un habitat précaire, irrégulier et sous-équipé. Ces territoires ont donc vécu des dynamiques d'urbanisation et d'équipement différentes. S'expliquant par une histoire différente, le développement urbain de Médina Gounass et Grand Yoff est également à mettre en relation avec les dynamiques sociales et organisationnelles travaillant ces territoires.

[1] TDR du projet de restructuration AFD

[2] **Baraque** : murs en planches et charpente en bois recouvert de tôles ondulées. **Maison en zinc** : murs en tôles et charpente en bois recouvert de tôles ondulées. **Maisons mixtes** : murs en ciment et charpente en bois recouvert de tôles ondulées. **Maisons en dur** : murs en ciment et toiture en béton armé

[3] Projet derestructuration AFD, 1999

[4] Info 7, du 28-29 juin 2003

[5] Enquête Unicef octobre 2001

En effet, l'analyse du dynamisme social, de la capacité d'insertion dans une multitude de réseaux sociaux, à différentes échelles (locale comme globale) est capitale dans la compréhension de la répartition, de la géographie des services urbains.

II. Une pluralité de stratégies développées par les populations

Au sein de territoires tels que Médina Gounass ou Grand Yoff, confrontés à des problèmes d'assainissement auxquels ne répondent pas les entités responsables de l'assainissement (ONAS), les populations mettent en place de nombreuses stratégies afin de développer des solutions alternatives.

Une première stratégie est individuelle, menée à l'échelle domestique ; elle correspond à des pratiques de débrouillardise face à une situation d'urgence.

Une deuxième stratégie vise à développer un tissu associatif afin de mener des actions collectives en vue de régler les différents problèmes rencontrés par la collectivité. Ce dynamisme organisationnel permet d'intégrer les réseaux des partenaires au développement (ONG, acteurs de la coopération bi et multilatérales), afin de bénéficier de projets de développement. La mise en place de solutions alternatives dépasse alors l'échelle domestique, pour s'étendre au quartier.

Une troisième stratégie consiste pour les collectifs locaux et les populations à investir les réseaux clientélistes, constituant une réelle opportunité afin de bénéficier de nouveaux équipements.

Cependant, le cloisonnement de ces stratégies ne révèle pas fidèlement la réalité des pratiques, bien plus complexe. En effet, c'est davantage « l'ubiquité réticulaire » qui caractérise les stratégies mises en place par les populations, utilisant les multiples ressources sociales et politiques dont elles disposent au sein des quartiers pour atteindre leurs objectifs.

1. Des pratiques individuelles relevant de la débrouillardise

Que ce soit à Grand Yoff ou à Medina Gounass, on note une diversité de pratiques concernant l'évacuation des eaux usées face à l'absence de raccordement au réseau d'égout.

Grand-Yoff ne disposait, dans les années 90, que d'un embryon de système d'assainissement des eaux usées. Le réseau d'égout n'était que de 1,8 kilomètres et excluait tous les quartiers spontanés irréguliers (utilisant des systèmes autonomes) et 55% des quartiers réguliers.

Medina Gounass, quant à elle, était totalement dépourvue de réseau collectif d'assainissement

Les modes d'élimination des eaux usées dans les quartiers irréguliers de Medina Gounass et de Grand Yoff sont en effet nombreux :

	Médina Gounass[1]	**Grand Yoff**
Rue	90%	68 %
Puits filtrants	2,1 %	
Fûts	1,5%	
Maisons abandonnées	2,5%	
Puisards	2%	10 %
Fosses septiques	1,9%	22 %

Le manque de système d'évacuation d'eaux usées pousse la majorité des populations à utiliser la rue, des terrains vagues ou des maisons abandonnées pour y déverser leurs eaux domestiques (de lessive, de cuisine et de bain).

Le deuxième mode d'évacuation utilisé par les populations concerne le creusement de trous ou de puits filtrants devant les concessions, avec ou sans

[1] Source : Ndouré Diallo, 2001, mémoire ENEA (enquête par échantillon de 10%)

ciment, remplis de pierres et fermés par une dalle. La distinction tient à la dimension de l'ouvrage ; le creusement de trous varie entre 20 cm et 1 m de profondeur, tandis que les puits peuvent atteindre 2 mètres de profondeur.

Les puisards (puits filtrants améliorés), comme les fosses septiques, plus performants, sont faiblement utilisés à Médina Gounass, du fait de leurs coûts de réalisation. En effet, ces deux équipements posent des problèmes de vidange ; il existe des camions citernes spécialisés dans le vidange des fosses, mais les difficultés de pénétration dans les sous quartiers et les surcoûts que cela entraîne font qu'ils sont rarement sollicités par les populations. Ceci explique, en plus des investissements initiaux élevés, la faiblesse de leur utilisation pour l'élimination des eaux usées.

Concernant les eaux vannes, les ménages disposent au minimum de latrines, au mieux de fosses septiques. Quand ce n'est pas le cas, les terrains vagues ou les trous empierrés servent de déversoirs.

Ces solutions alternatives – du déversement dans la rue aux puits filtrants - peu viables techniquement engendrent des risques sanitaires importants (choléra, fièvre typhoïde, diarrhée, parasitoses, paludisme), de par la création de mare d'eaux insalubres.

A Medina Gounass, et avec une ampleur moindre à Grand Yoff, un deuxième problème se pose, celui des inondations. Les pratiques de débrouillardise pour lutter contre correspondent à deux attitudes : l'une passive l'autre active.

Dans le premier cas, c'est l'abandon pur et simple des maisons inondées situées au fonds des cuvettes. Elles sont aussitôt transformées en décharge d'ordures par les voisins, souvent sur la demande de leurs propriétaires. Cette stratégie de maisons dépotoirs vise à relever le niveau de la cour pour espérer sortir la maison de l'eau plus tard.

Dans le second cas, la famille reste dans la maison et utilise des sacs de sable, des parpaings ou des troncs d'arbres pour accéder à la rue, à la cour et aux chambres. Dans les maisons moins atteintes par l'inondation, des corvées sont organisées : toute la famille divisée en deux cohortes (les garçons le matin et les filles le soir), évacue l'eau à tour de rôle.

D'autre part, des tentatives de modification de la topographie de la maison permettent aussi de limiter les dégâts. Deux opérations sont alors réalisées : le rehaussement du niveau de la maison par remblaiement avec du sable et la création d'une pente légère dans la cour versant dans la rue.

2. Des stratégies collectives protéiformes

Un nombre important d'organisations de diverse nature évolue dans les deux communes ; elles développent toutes des activités sociales et économiques, mais s'investissent peu dans le domaine de l'environnement, relevant plus du domaine individuel et familial que de celui des groupes associatifs.

a) Des mouvements associatifs locaux de nature différente

En comparant les situations dans les deux communes d'arrondissement, nous pouvons retenir quelques similitudes et aussi des différences de taille, liées aux différents types d'acteurs collectifs internes.

Les organisations communautaires autonomes

Ce sont des organisations traditionnelles que l'on retrouve un peu partout et qui s'investissent dans les mêmes activités ; il s'agit des Associations Sportives et Culturelles (ASC), des Groupements de Promotion Féminines (GPF), des Groupements d'Intérêt Economique (GIE), etc. Elles constituent les premières organisations ayant une

tradition de fédérer les actions de développement local et de servir de porte d'entrée pour les collectivités locales et les ONG. Elles ont perdu de leur influence devant des organisations faîtières nées par imitation des ONG.

A Grand Yoff, un tissu associatif dense et diversifié s'est progressivement développé**.** En effet, Grand-Yoff est certainement l'un des quartiers de Dakar où le tissu associatif est le plus dense. Chaque sous quartier possède un nombre important de groupements de toutes sortes.

Grand-Yoff compte à ce jour 161 OCB dont 29 GIE, 26 GPF, 16 ASC (dont une équipe féminine de football).

D'autre part, il existe une centaine d'associations peu structurées et moins visibles ; il s'agit d'associations de ressortissants des différentes localités du pays et des regroupements culturels, qui, de temps à autre organisent des manifestations culturelles. Ces dernières organisations sont peu connues par les autorités municipales et ne participent que rarement aux projets de la commune.

A Médina Gounass, les organisations les plus anciennes sont les GIE et les GPF. On compte 83 GPF et une centaine de GIE faisant de l'épargne et du crédit à travers le système de « tontine ». Les GPF sont regroupés en une fédération des GPF de Gounass qui est très active dans la mise en place et le fonctionnement de la Mutuelle de Crédit et d'Epargne de Guédiawaye. La commune abrite aussi 4 ASC qui, de plus en plus ajoutent à leurs activités traditionnelles de sport et de loisirs, des actions de développement et participent d'avantage aux activités de lutte contre l'insalubrité.

Cependant, le tissu associatif très développé de Medina Gounass est, pour l'essentiel, récent (entre 1998 et 2002) et relève de dynamique exogène.

Les organisations communautaires « succursales » des ONG

Ce type de structure, reflétant les exigences organisationnelles et communautaires des ONG, sont particulièrement fréquentes à Médina Gounass.

Contrairement à Grand Yoff, beaucoup d'organisations de base de Médina Gounass sont suscitées et favorisées par les ONG à la recherche d'interlocuteurs locaux. En effet, la situation de pauvreté généralisée des populations a attiré un nombre important d'intervenants extérieurs. En réaction à cet intérêt des ONG, une profusion d'associations locales a récemment et rapidement vue le jour, directement inspirées ou même formées par ces structures externes

Elles sont plus renforcées et accèdent plus aux ressources externes que les précédentes, mais rencontrent de grandes difficultés pour aller au-delà des actions initiées par ces ONG. Leur légitimité est circonscrite au programme des ONG qui les ont crées.

Ces récentes organisations ont une tendance plus militante du développement à la base et ont développé plus de relations avec l'extérieur que les précédentes. Les différents noms sont évocateurs d'un style nouveau dans le mouvement associatif local.

L'association Présence Locale développe des actions de micro finance, d'éducation, de formation et de santé et déborde les limites de la commune puisqu'elle encadre 116 GPF dans les départements de Pikine et Guédiawaye. Elle est en relation avec plusieurs acteurs externes (Unicef, Handicap International, Cresp …).

Avec, à peu de choses près les mêmes préoccupations, les associations se suivent et se ressemblent à Medina Gounass :

- l'Association pour le Développement de Médina Gounass (formée en 1996),
- l'Association des Jeunes pour le Progrès de Gounass,
- l'Association pour la scolarisation et la Formation (formée en 2001),
- l'Association Sénégalaise pour le Développement des Organisations de Base (formée en1998),
- Fédération des Groupements pour le Développement de la Banlieue (15 groupements fédérés en 2001),

- l'Association de Développement « Pencum Njaboot»
- l'Association Banlieue Action Développement (formée ev 2000),
- l'Association Solidarité Action pour le Développement de Bagdad (créée en 2000) qui, en plus de ses activités traditionnelles, a ouvert une école de football pour les jeunes. Notons que quatre joueurs ressortissants de cette commune évoluent dans différents niveau du championnat européen ;
- le Forum de la Jeunesse pour le développement de Guédiawaye (créée en 2001) ;
- l'Association Gounass Solidarité, Action, Développement, Environnement (créée en 2000) ;
- le GESTU est une troupe théâtrale qui évolue à l'échelle de la commune.

Cependant, les organisations traditionnelles (GIE, GPF et ASC) ont montré plus de cohésion et de dynamisme unitaire que les nouvelles qui se sont constituées autour des idées et des ressources extérieures. Ces organisations autonomes ont souvent réussi, avec des moyens dérisoires internes, des opérations importantes de salubrité, sous forme d'investissement humain, que les associations dites « modernes », avec tous les moyens matériels et financiers mis à leur disposition ne parviennent pas à reproduire efficacement.

b) Une longue tradition d'interaction avec les ONG d'appui au développement à Grand Yoff

Les organismes d'appui des associations à Grand Yoff, hormis l'Etat et ses démembrements, sont nombreuses et interviennent dans des domaines variés.

L'ONG ENDA GRAF, pionnière dans l'animation en milieu urbain, a été la première organisation à s'impliquer dans la lutte contre l'insalubrité dans certains quartiers de Grand Yoff, à travers la recherche de solutions locales à l'inondation et à l'élimination des eaux usées dans les quartiers pauvres : actions d'investissement humain, formation de relais en santé, sensibilisation, construction de puisards…etc.

Le PNUD intervient dans le cadre d'un projet de lutte contre la pauvreté et investit dans le sous secteur de l'assainissement en finançant des branchement sociaux à l'égout, des puisards et des bornes fontaines.

L'ADEETELS[1] a construit 15 bornes fontaines et près de 200 puisards et latrines dans les quartiers populaires, sur financement de l'Union Européenne.

Cependant, contrairement à plusieurs collectivités locales, Grand-Yoff n'est jumelée à aucune autre ville ou commune.

Le rôle pionnier d'Enda Tiers Monde dans la lutte contre les inondations et l'assainissement dans les quartiers irréguliers et d'habitat précaire de Grand Yoff mérite d'être développé.

Les premières animations urbaines d'Enda Tiers Monde dans le domaine de l'assainissement à Grand Yoff remonte à 1975. Il s'agit du projet Chodak Grand Yoff dont l'opération la plus connue est « l'opération puisards » qui débuta en 1982. Les problèmes de santé et l'insalubrité croissante due aux eaux de pluies, mais aussi et surtout aux eaux usées, donnèrent naissance à cette opération.

Face au constat que la lutte contre l'inondation n'avait pas, jusque là connu beaucoup de succès compte tenu de l'ampleur du phénomène, les animateurs de Chodak d'Enda prirent l'option d'une animation urbaine. Elle devait prendre racine dans la mise en place par la population « d'institutions populaires » intermédiaires entre pouvoirs publics et communautés. En effet, l'existence et la vitalité des différents groupements (de jeunes, de femmes, de maraîchers, d'artisans) orienta l'animation dans une démarche de développement endogène global.

[1] Association des usagers de l'Eau, de l'Electricité et des Télécommunications du Sénégal

La démarche adoptée pour « l'opération puisard » se voulait transversale et participative :

- Mise en place d'un comité de santé par sous quartier comprenant deux délégués.
- Mise en place d'une commission par sous quartier composée d'imams, de responsables politiques, de délégués de quartier, de représentants d'associations.
- Choix d'un ou des quartiers-test.
- Choix d'un modèle individuel ou interfamilial d'assainissement.
- Choix du modèle technique à partir de 3 modèles proposés (amélioration progressive, puis adoption)
- Réunion d'information dans les quartiers
- Collecte des contributions par ménage (12.000 FCFA[1] par adhérent)
- Recrutement des ouvriers
- Achat du matériel
- Démarrage des travaux

Ce projet s'inspira des pratiques de débrouillardise développées par les populations et lança une réflexion sur les possibilités d'amélioration des puits filtrants. La rencontre entre une communauté confrontée à des difficultés, des animateurs militants du développement et des techniciens stagiaires donna naissance à l'expérimentation d'une innovation technologique qui devait allier l'accessibilité de tous, l'efficacité technique et l'acceptation sociale.

De plus, la démarche de proximité développée permettait d'adapter le projet aux spécificités de chaque quartier et aux demandes particulières des habitants. En effet, les habitants de certains quartiers, situés à proximité d'un canal d'évacuation des eaux usées, ont souhaité orienter l'appui d'Enda vers le branchement à l'égout plutôt que vers l'installation de puisards considérés comme des solutions réservées aux pauvres et qui ne réglaient pas définitivement les problèmes. Avec l'appui du maire de Dakar de l'époque et Enda Tiers Monde, une partie du quartier de Bagdad et de Khar Yalla et la majeure partie de Léona furent branchées à l'égout.

L'opération puisard a été une réussite puisqu'elle fut diffusée dans de nombreux quartiers spontanés de la commune d'arrondissement, contribuant à assainir une bonne partie de Grand Yoff. Au-delà de Grand Yoff, l'expérience a inspiré de nombreuses opérations dans des contextes similaires comme à Médina Gounass et autres quartiers populaires. On peut retenir que l'opération puisard a été une démarche innovante qui a permis d'installer entre 1982 et 1990 plus 1090 puisards dans les différents quartiers spontanés de Grand Yoff, améliorant sensiblement la situation.

Cependant, on remarque que l'opération n'a pas touché les plus démunis ; le puisard interfamilial n'a pas été privilégié et les veuves et autres retraités qui n'ont pu réunir la contribution individuelle ont été exclus de l'opération.

Il y a lieu aussi de s'interroger sur la place accordée par les populations aux questions d'assainissement par rapport aux autres problèmes comme le chômage, la malnutrition etc. L'élimination des eaux usées est-elle un problème central face à l'inondation pour les chefs de ménages ?

« Il faut noter que l'inquiétude face à la pollution de l'environnement est grande. Mais elle n'est pas suffisamment forte, semble-t-il, pour décider les habitants à formuler des revendications précises à l'adresse de la commune pour doter le quartier d'un réseau d'assainissement ou à rechercher eux-mêmes des solutions »[2]

Il faut cependant noter que depuis 1990, de nouveaux puisards ont été construits avec l'appui des bailleurs de fonds et des ONG et d'anciens ont été réhabilités. Aujourd'hui, il existe plus de 10.000 puisards dans l'ensemble de la commune d'arrondissement de Grand Yoff et de nouveaux branchements sociaux ont été effectués dans la partie régulière.

[1] 18.3 euros

[2] NDIONE E. S., 1993, *Dakar ,une société en grappe*, ed. Karthala-Enda Graf Sahel.

Il existe enfin un projet de généralisation dans tout Grand Yoff du système collectif connecté à la station d'épuration de Cambéréne. C'est un pari qui semble difficile à tenir concernant l'habitat spontané. Cependant, cette solution est incontournable compte tenu du caractère inapproprié de l'assainissement individuel, et ceci pour trois raisons :

- l'affleurement de la nappe dans les zones dépressionnaires pose de difficiles contraintes techniques
- des risques de contamination et de pollution de la nappe existent avec les puisards
- la fréquence des vidanges augmente les coûts des investissements pour des populations déjà très pauvres.

Par contre, il existe, depuis 2002, un système de captage des eaux pluviales. Une station de pompage des eaux pluviales fut construite sur financement de la Banque Arabe de Développement des Etats Africains (BADEA), destinée à lutter contre les inondations. La station de pompage collecte les eaux pluviales par drainage et les refoule vers un exutoire situé dans les Grandes Niayes. Ce système semble très performant puisque selon les techniciens, les problèmes d'inondation sont révolus.

c) Une logique d'interaction récente et dispersée à Médina Gounass

Pour appuyer les actions initiées ou prises en charge par les organisations de base de Médina Gounass, un nombre important de structures (ONG, OIG, Agences d'exécution…) interviennent dans le financement et l'encadrement aussi bien des populations que des associations de base :

On ne peut non plus passer sous silence la présence presque quotidienne sur le terrain de la brigade des sapeurs pompiers de Guédiawaye. De plus, la commune est constamment sur le terrain en hivernage pour participer, organiser, appuyer les actions de lutte contre l'inondation : distribution de matériel, de dons de vivres, de produits de traitement des eaux stagnantes, location des motopompes pour aspirer l'eau.

Formation	• le CRESP[1] en informatique et webmaster • DEFI[2] : formation, information, intermédiation
Santé	• Handicap International : formation de relais communautaires sur la prévention des maladies handicapantes, appareillage d'enfants handicapés • AGETIP : centre de nutrition communautaire
Assainissement	• Plan International : sensibilisation, épargne et crédit, environnement, hygiène • UNICEF : enquête, information, financement de matériel (pelles, râteaux, seaux) • AGETIP : enlèvement d'ordures, désensablement des rues • ADEETELS : collecte des ordures, construction de latrines, puisards et bornes fontaines pour 40.000.000 FCFA (60.000 euros) en 1998 • VECO : don de matériel de lutte contre l'insalubrité
Social	Terre-Des-Hommes en partenariat avec Enda-Tiers Monde : aménagement de maisons d'accueil au profit des enfants des rues.

En matière d'assainissement, les actions des ONG visent à former, informer et mettre à la disposition des associations du matériel (bottes, pelles, râteaux, brouettes…) et des camions de sable pour remblayer certaines parties très profondes.

Toutes ces interventions d'urgences ont des effets très limités du fait de l'ampleur des problèmes, mais aussi du manque de coordination d'ensemble des opérations et des conflits d'intérêt qui minent les associations et opposent les

[1] Centre de Ressources pour l'Emergence Sociale Participative

[2] Développement par l'Education, la Formation et l'Information

leaders locaux. Toutes ces partenaires au développement se télescopent sur le terrain de Médina Gounass.

Avec une vision plus globale, certaines structures externes travaillent déjà dans la perspective de délocaliser les sous quartiers inondés dans le cadre d'une restructuration générale de la zone. C'est le cas de l'Agence Française de Développement qui a déjà effectué une étude en 1999 dont l'application tarde encore à se concrétiser (faute de moyens peut être, mais aussi de l'alternance politique au niveau national comme communal). La majorité de la population concernée par les inondations et l'insalubrité et les techniciens qui interviennent dans les sous quartiers reconnaissent la nécessité et l'urgence de la restructuration de la zone comme solution incontournable *: « la seule et unique solution durable est de quitter les lieux… »*[1]

A Médina Gounass, malgré la présence d'un nombre très important de structures, mais aussi malgré cela, il n'y a pas de cohérence globale dans les actions, ni dans les stratégies de résolution des nombreux problèmes auxquels les communautés sont quotidiennement confrontées. Les conflits sont nombreux et aucune action cohérente d'envergure n'est encore entreprise pour la prise en charge d'un développement local maîtrisé.

3. Des stratégies d'insertion dans les réseaux clientélistes

Les communes d'arrondissement de la périphérie rencontrent de très grosses difficultés pour faire face à leurs responsabilités. Une des premières tâches des autorités locales, la création et l'organisation d'un contexte adéquat pour un développement local participé, n'est pas encore assurée convenablement compte tenu de deux facteurs : la faiblesse des moyens et de la crédibilité de l'institution municipale liée à son déficit de légitimité.

« Les communes continuent de faire face à des dysfonctionnements inextricables, ce qui fait l'affaire de beaucoup d'élites qui, entourées le plus clair du temps d'inféodés, se comportent comme des roitelets dans l'orientation et l'exécution des virements de crédits et budgets… »[2]

Le changement de majorité à la tête des deux communes, loin de re-crédibiliser ces institutions décentralisées, a plutôt augmenté les comportements clientélistes de la part des populations. Ces dernières veulent profiter de la situation de transition pour renforcer la pression sur les nouveaux élus, par la menace de vote sanction.

« Les communes d'arrondissement qui demeurent le talon d'Achille d'une alternance voulue mais qui, pour beaucoup ne s'est pas traduite à la base en véritable alternative. L'heure des comptes et la sanction des urnes n'est plus bien loin »[3]*.*

A la tête de cette approche, se distinguent les leaders des associations de jeunes et les chefs de quartiers qui cherchent à intégrer les réseaux clientélistes des collectivités locales et leurs ressources additionnelles pour le compte de réseaux sociaux construits autour de l'ethnie, de la famille ou du parti politique (notabilisme, communautarisme, particularisme).

La citoyenneté locale dans ces communes d'arrondissement est encore à construire. En effet, les instances de délibération se composent de citoyens « cooptés » et de simples administrés passifs, consultés ponctuellement quand c'est nécessaire, comme à la veille de consultations électorales.

Ces comportements clientélistes s'expriment également à travers l'enjeu que représente la perception de « la rente

[1] Colonel Samba Ndiaye, service national d'hygiène in : Info7 du 28,29 / 2003 p. 4

[2] SAMBE M., Groupe Citoyen de Djiddah Thiaroye Kao , *Walf adjri* ,n° 8542,18/11/2003

[3] SAMBE Mayoro, op. Cit.

du développement » qu'introduisent les structures internationales. Dans la commune d'arrondissement de Médina Gounass, les ONG et les structures internationales qui inscrivent rarement leurs actions dans une planification partagée, ont amené les moyens de soulager les souffrances, mais aussi les ressources qui divisent le mouvement associatif local.

Le développement local participatif est donc miné par plusieurs conflits entre différents acteurs, plus que par une réelle collaboration et synergie. Les dissensions les plus fortes sont celles qui opposent les organisations internes entre elles.

A Médina Gounass est né un cadre de concertation nommé Comité de Crise de Médina Gounass comprenant des ASC (ASC Diengu, ASC Gounass, ASC Walidane, ASC Jeunesse Action Développement), l'ONG Défi, l'ONG Présence locale, l'Association pour le Développement de Médina Gounass, enfin l'Association Sénégalaise pour le Développement des Organisations de Base (ASDOB) dont le local sert de siège au Comité de Crise.

Le Comité de Crise est né à la suite d'un conflit sur la gestion du don de l'ONG belge VECO. Ce don de matériel destiné à l'ensemble de la collectivité pour les opérations d'investissement humain doit rester un patrimoine commun pour toutes les associations. Pour le responsable de l'ONG Défi, responsable du cadre de concertation, le don revient de droit à son organisation qui doit le gérer à sa guise. Cette différence de perception a paralysé ce cadre qui n'est plus fonctionnel. Un autre cadre de concertation dénommé Cadre de Concertation pour le Développement de Guédiawaye tentera de relancer la dynamique de concertation, mais en vain, en raison du climat de suspicion qui règne entre les différents groupes.

Si de tels comportements internes freinent des projets longtemps recherchés, négociés et obtenus, comme c'est arrivé aussi bien à Grand Yoff qu'à Médina Gounass, on peut se poser des questions sur les motivations réelles des structures qui prétendent toutes développer des stratégies pour aider les populations victimes de l'inondation et de l'insalubrité. Pourquoi ceux qui poursuivent les mêmes objectifs ne peuvent-ils pas trouver un modus vivendi pour travailler de concert, renforcer la cohésion et optimiser les moyens pour les plus nécessiteux ?

La question de la place des plus pauvres dans ces organisations prend ici toute son importance : les plus nécessiteux ne semblent pas toujours être les véritables bénéficiaires des actions réalisées par les structures d'appui. Les programmes qui sont arrêtés ou retardés faute de cohésion dans la communauté locale (l'Unicef à Médina Gounass et le Padelu à Grand Yoff), montrent bien que le développement local est hypothéqué ou sacrifié à l'autel d'intérêts particuliers ayant peu de relations avec les attentes des plus nécessiteux.

« Je suis maintenant allergique au mot projet ; le résultat constant de tous les projets dont on a entendu parler, c'est toujours, au bout du compte, la déception de ceux pour qui il était destiné ; et le drame c'est qu'il fait toujours l'affaire de quelques individus… »[1]

Le développement local est alors sous tutelle. Des bailleurs apportent les ressources indispensables, mais ensuite les acteurs collectifs internes capturés par des leaders sont souvent plus soucieux de la survie et de l'hégémonie de leurs réseaux ou sous groupes que d'un développement cohérent et durable de la collectivité dans son ensemble.

Les secteurs de l'eau et de l'assainissement qui nécessite des investissements extérieurs importants et une contribution physique et financière des populations renforce la mise sous tutelle du développement local.

La question de l'accès à l'eau potable, tout aussi cruciale que celle à l'assainissement, est également au cœur de ces réseaux clientélistes.

Durant les années 70, où la gestion des bornes fontaines était municipale, les logiques clientélistes déterminaient les dynamiques d'équipement des quartiers. En effet, Gérard

Salem[1], en étudiant la zone irrégulière de Pikine, met en relation la capacité des populations à investir les réseaux clientélistes et le niveau d'équipement en bornes fontaines du quartier. La marginalité spatiale et/ou juridique ne s'accompagnait pas d'une marginalité politique, bien au contraire.

L'obtention de ce précieux équipement était fonction de la capacité de pression des demandeurs sur les responsables politiques et non de la situation juridique du quartier. Certains quartiers étaient mieux dotés en bornes fontaines que d'autres : les quartiers irréguliers de Médina Gounass, ainsi que eux qui longent la route de Yeumbeul, étaient mieux servis que les quartiers de Guédiawaye[2]. Si les quartiers irréguliers de Guédiawaye étaient mal pourvus c'est qu'ils étaient faiblement organisés au plan politique, tandis que les quartiers de Médina Gounass, contrôlé par des Toucouleurs dont les structurations sociales et les traditions de vie politique sont fortes, trouvaient des moyens de faire aboutir leurs revendications.

Le processus d'obtention d'un équipement était toujours le même : après avoir assuré un responsable politique de haut niveau de leur soutien, les représentants du quartier exigeaient d'être payés en retour par l'obtention d'équipements dont la population avait besoin. Le chantage était clair, si ces équipements ne sont pas accordés, le soutien de la population au parti et au gouvernement était plus aléatoire. Ce clientélisme avait pour conséquence heureuse l'alimentation en eau potable de populations installées en zone irrégulière. Une des conséquences est la situation de faillite de la SONEES, due au non paiement par les municipalités de la consommation d'eau aux bornes fontaines. Dans le cadre des PAS, un large programme de fermeture des bornes fontaines a été initié.

Ces fermetures s'étaient essentiellement réalisées dans les quartiers où ces équipements manquaient le plus, particulièrement à Guédiawaye ; plus même, on a noté, contre toutes les politiques officielles, des créations de nouvelles bornes fontaines. Cette application inégale de la politique officielle s'expliquait par la capacité de pression des notables locaux. De plus, les bornes fontaines maintenues étaient, soit disant, gérées directement pas la SONEES par l'intermédiaire de personnes physiques privées. En réalité, ces personnes privées étaient également insérées dans les réseaux clientélistes. La raison en est que la gestion et le contrôle des bornes fontaines constituait le centre de la vie politique du quartier. La concession de la borne fontaines au chef de quartier ou à son obligé représentait une source de revenus importante, redistribuable dans le cadre de relation de clientèle au sein du quartier.

[1] SALEM G., 1998, p. 283.

[2] Avant 1996, Médina Gounass appartenait administrativement à la ville de Pikine et non de Guédiawaye

III. Du risque de fragmentation des territoires

Dans les quartiers populaires en général se rencontrent des acteurs multiples. Les uns utilisent l'espace social et l'espace public comme un champ d'expérimentation et de recherche. D'autres cherchent à en faire des facteurs d'intégration. Certains n'y voient que des terrains d'affrontement politique au sens électoraliste du terme, mais pas uniquement ; les lieux de pouvoirs ne se concrétisant pas uniquement dans les institutions officielles (municipalités, Etat), mais revêtent davantage des formes multiples (collectifs locaux…).

A Grand Yoff comme à Médina Gounass les acteurs n'ont pas encore assis une dynamique collective et des stratégies partagées pour amorcer un développement local maîtrisé, chacun cherchant d'abord à renforcer sa position.

1. Les acteurs publics

Constitués des services de l'Etat et des collectivités locales, les acteurs publics sont moins visibles sur le terrain que les autres acteurs.

A Médina Gounass, l'Etat intervient à travers ses structures techniques. Le Ministère de la santé participe à la sensibilisation des populations sur les risques sanitaires et distribue des dons de médicaments et des moustiquaires imprégnés. Le Service d'Hygiène intervient dans l'information et procède à des saupoudrages fréquents des zones inondées. La brigade des Sapeurs pompiers est en alerte maximale durant tout l'hivernage et procède à des remblaiements, pose des digues de sable et utilise des camions-citernes et des motopompes pour vider l'eau. L'Etat a, en 1991, déclaré Médina Gounass comme faisant partie de la zone de rénovation urbaine afin d'assurer le relogement des habitants.

Cependant, de façon générale, leurs stratégies s'appuient sur le maintien d'une certaine distance avec les populations locales face aux nombreuses doléances et récriminations qui leur sont quotidiennement adressées par les différents groupes sociaux des quartiers périphériques. Souvent, aussi, les nombreuses promesses, surtout électorales, non tenues sont à l'origine de l'absentéisme raisonné des représentants de l'Etat et de certains leaders des collectivités locales. Leurs visites sont soigneusement préparées car ils doivent élaborer de solides arguments pour justifier le retard de tel ou tel projet et bâtir de nouvelles stratégies pour maintenir le dialogue avec les communautés. Appelés à prendre certaines décisions ou à les expliquer et à les justifier, les acteurs publics adoptent des attitudes peu conformes aux lois et règlements en vigueur, mais davantage en fonction des circonstances (année électorale, présence d'un groupe de pression…).

Cette attitude des pouvoirs publics favorise le clientélisme largement utilisé par les leaders locaux (politiciens, leaders d'associations, délégués de quartiers, chefs religieux et coutumier…), ce qui est souvent à l'origine des informations contradictoires et des projets fictifs qui conduisent aux nombreuses frustrations des communautés souvent abusées.

De plus, les élus municipaux, exposés aux problèmes quotidiens des populations de par leur proximité, se sont transformés en démarcheurs de projets et en intermédiaires entre communautés et autorités centrales, leur dénuement ne leur permettant pas de répondre à la cruciale demande sociale. Cependant, leur démarche souvent partisane (propagande pour un parti politique) et leur népotisme diminuent dans une large mesure leur légitimité et leur représentativité. Le renforcement de leur base et la pérennisation de leur pouvoir constituent le leitmotiv le plus important de leurs actions. Les populations « *…ont constaté que leurs édiles s'occupaient plus à gérer une clientèle politique qu'à résoudre leurs problèmes… »*[1]

2. Les acteurs de la société civile

Leurs actions se justifient par des carences de l'intervention des pouvoirs publics et par la faiblesse des revenus des communautés. Ces acteurs sont censés appuyer les communautés dans leur processus de développement, mais à force de parler et d'agir à leur place, ils finissent par confisquer le débat sur le développement local et forment un écran entre elles et l'extérieur. Leur longue et profonde immersion dans les milieux pauvres leur ôte souvent le recul nécessaire pour engager les communautés dans une dynamique durable de développement local.

Critiquer l'action des pouvoirs publics et idéaliser les petites actions de développement à la base constituent les fondements de la culture de différence et d'originalité qui leur donnent accès à des ressources extérieures pour l'aide au développement.

La création et le renforcement des institutions populaires est une entrée pour ces acteurs qui ont besoin, pour leur ancrage social, de s'appuyer sur des

[1] SAMBE M., Groupe Citoyen de Djiddah Thiaroye Kao , *Walf adjri* ,n° 8542,18/11/2003

organisations solides et mobilisables. La plupart du temps, cependant, les acteurs de la société civile se fabriquent des interlocuteurs qui adoptent leurs discours et apprennent leurs méthodes. Dans les deux cas que nous avons étudiés, la greffe entre ces nouvelles institutions et les anciennes structures organisationnelles des communautés prend très mal, entraînant des conflits internes.

Malgré leurs interventions ponctuelles et leurs moyens très aléatoires, les acteurs de la société civile réussissent des actions très salutaires pour les communautés, parce que répondant à des besoins prioritaires et bien ciblés. Les puisards de Grand Yoff et les sacs de sable de Médina Gounass ont eu de grands effets pour les populations confrontées à l'insalubrité et à l'inondation.

On peut cependant constater que les interventions, comme on pourrait s'y attendre, ont plus renforcé la position et les capacités techniques et financières de organisations externes que celles des associations endogènes. Les ONG écrans captent des financements extérieurs pour se renforcer d'abord institutionnellement.

A contrario, la dépendance de ces dernières par rapport aux partenaires extérieurs s'est considérablement renforcée, ce qui diminue les chances d'émergence d'un processus de développement local maîtrisé. Le manque de coordination des actions des organisations externes a également dispersé les efforts et la réflexion collective qui pourraient servir de base à l'émergence d'un acteur collectif capable de prendre en charge les problèmes du territoire.

3. Les organisations internationales

Les organisations gouvernementales comme l'Agence française de Développement, intergouvernementales comme l'Union Européennes et les institutions spécialisées des Nations Unies comme l'UNICEF, le PNUD, l'OMS descendent de plus en plus à la base et initient des actions directement avec les communautés de base.

Cependant, contrairement aux organisations non gouvernementales, ces institutions intergouvernementales ou des Nations Unies inscrivent leurs actions dans une programmation élaborée avec les pouvoirs publics (Etat et collectivités locales). En plus, elles définissent des actions beaucoup plus globales et durables impliquant plusieurs autres acteurs : les collectivités locales, les ONG, les associations de base et les techniciens de l'Etat.

Cependant, leur approche souvent très techniciste et par trop formelle ne permet pas aux communautés de base de s'approprier les actions en cours. Elles ne prennent pas suffisamment de temps pour impliquer les groupes de base et les acteurs locaux, plus préoccupées à satisfaire des objectifs nationaux qu'à réussir un ancrage social local. A Grand Yoff et à Médina Gounass ces organisations sont moins connues de la population que des ONG et quelques leaders des associations de base.

4. Les acteurs collectifs internes

La prolifération des organisations communautaires de base peut sembler être synonyme de dynamisme organisationnel local. Cependant, elle peut aussi signifier un fractionnement des espaces de dialogue et de constructions collectives au niveau local.

Le morcellement trop poussé de l'espace associatif met en exergue l'existence d'organisations sectaires et particularistes préoccupées par des intérêts spécifiques, particuliers cachés derrière l'associatif. Cette fragmentation est renforcée par l'inefficience des cadres de concertation mis en place.

A Médina Gounass, ces derniers sont davantage expérimentés qu'à Grand Yoff compte tenu du nombre important

d'intervenants identifiés au sein de ce territoire.

La commune d'arrondissement de Médina Gounass participe à l'organisation des populations à travers la mise en place d'un comité de lutte contre l'inondation composé des représentants de la commune, des ONG, des délégués de quartiers des associations, des représentants des maisons inondées, de la brigade des sapeurs pompiers et du service d'hygiène. Quinze comités de salubrité ont été mis en place par la commune dans les quartiers pour coordonner les opérations d'investissement humain, un président des délégués de quartier a été nommé. Ils sont également constitués des organisations non gouvernementales (nationales et étrangères) et les Associations de consommateurs.

Cependant, on peut regretter qu'ils aient plus mis en relief les conflits et les divergences entre les organisations que des instances de délibération et de décisions collectives, malgré les efforts déployés par la commune et les ONG pour les rendre opérationnels afin qu'ils prennent en charge l'idéal communautaire. Les ressources mises à disposition des communautés dont la légitimité est reconnue par la majorité des différentes composantes du milieu, sans préalablement renforcer leur organisation, ont été des facteurs de dissensions supplémentaires.

Ainsi, à Médina Gounass, le mouvement associatif est très éparpillé malgré la présence de la commune et de beaucoup d'institutions d'appui. Les ressources externes ont créé des conflits qui sont des limites aux actions entreprises.

A Grand Yoff, peu d'organisations ont clairement défini des programmes de gestion de l'environnement dans leur agenda, contrairement à Médina Gounass où l'insalubrité a inspiré plusieurs associations.

De plus, on remarque une faiblesse dans les relations entre la commune et les organisations de base ; certaines associations importantes ne sont pas connues de la mairie et ne sont donc pas intégrées dans la stratégie du développement local portée par la collectivité locale.

Enfin, le dynamisme associatif de la commune d'arrondissement de Grand Yoff, allié à une longue tradition d'interaction avec les ONG d'appui au développement, place au cœur du système d'acteurs les mouvements associatifs endogènes et exogènes (ENDA). Ces légitimités nouvelles au sein du quartier, relevant de mode de représentativité nouveau (les comités de santé, les commissions de sous quartier) entrent en concurrence avec les légitimités préexistantes, ancrées profondément au sein du quartier (imam, délégués de quartiers). Les structures nouvelles que l'opération puisard a fait émerger (comité de santé et commission de sous quartier) se sont « mal insérées dans le système social » allant souvent à contre courant du mode de fonctionnement traditionnel de la communauté.

Enjeu central de pouvoir, réelle arène politique locale, tout projet de développement, tout structure « participative » est le lieu de compétition politique entre acteurs cherchant à renforcer, conserver ou conquérir une position de pouvoir. C'est pourquoi, à la place de la concertation, de la synergie entre acteurs, on assiste à de réelles conflits entre acteurs. C'est pourquoi au lieu d'une démocratisation de la vie locale, de l'émergence d'un espace public, lieu d'expression de l'ensemble des citoyens, on assiste à une confrontation des différentes élites instituées, représentant différentes légitimités.

Cependant, les conflits, en soi, ne sont pas problématique à partir du moment où un compromis, un terrain d'entente est trouvé afin qu'émerge la définition d'un intérêt général. C'est donc davantage la difficile émergence d'un intérêt général reconnu par la multiplicité des acteurs qui pose problème, plus que les conflits générés par la confrontation de logiques et d'intérêts particuliers à chaque acteur.

IV. Des inégalités persistantes dans l'accès aux services

« Comment placer les pauvres au centre de l'organisation des services en donnant plus de pouvoir aux plus démunis et les moyens de contrôler la prestation des services et inciter davantage les prestataires de services à répondre aux préoccupations fondamentales de ces derniers ? »[1]

L'intégration des pauvres dans les organes d'orientation et de décision dans les services d'eau et d'assainissement est l'enjeu fondamental de leur accès aux investissements destinés à ce secteur.

1. Dans l'accès à l'eau potable

En 1996, l'accès à l'eau potable a été amélioré dans toute l'agglomération dakaroise à partir de deux stratégies : la multiplication des branchements sociaux et l'augmentation du nombre de bornes fontaines.

Cependant, les mesures qui ont accompagné ces stratégies ont beaucoup amoindri les possibilités des plus pauvres d'accéder à l'eau potable. Il s'agit de la suspension de la fourniture d'eau à la plupart des collectivités locales débiteuses (services communaux, écoles élémentaires publiques, mosquées et autres espaces publics gérés par les communes qui fournissaient de l'eau gratuitement) et la vente de l'eau à la borne fontaine à partir des années 1980.

Ces deux mesures ont amené des pressions supplémentaires sur la bourse des pauvres. Le prix de l'eau devient plus cher que pour les abonnés à domicile. A raison de 25 FCFA pour une bassine de 30 litres, l'eau devient cinq fois plus chère que pour les abonnés bénéficiant de la tranche sociale. L'achat d'eau à la fontaine revient à 1000 FCFA le m3 contre 191.32 FCFA[2] pour les abonnés domestiques de dépassant pas la tranche sociale (20 m3/mois).

Mais les coûts supplémentaires les plus visibles ont été entraînés par la nécessité de stockage de l'eau de boisson, de l'eau de cuisine et de l'eau de toilette. Les familles sont obligées de s'équiper en fûts, en seaux, en bassines et même en citernes de réserve pour stocker l'eau qu'elles achètent aux bornes fontaines. De plus, les pertes en eau sont très importantes, compte tenu du mode de transport par bassines et seaux non couverts, ainsi que de la distance séparant les habitations des bornes fontaines. Les pertes peuvent atteindre 10% du volume entre le transport, le transvasement et l'utilisation.

Il faut ajouter à tous ses inconvénients les risques de souillure et de gaspillage occasionnées par les enfants et les adolescents lors des activités de cuisine, de lessive et de vaisselle.

Enfin, les coupures d'eau consécutives aux travaux de réhabilitation et de raccordement au réseau sont beaucoup plus préjudiciables aux pauvres qui manquent souvent d'informations à ce sujet et ont peu de possibilités de stocker des réserves d'eau au-delà d'une journée.

Parfois les pénuries d'eau peuvent durer plusieurs jours durant lesquels les femmes parcourent de longues distances pour trouver quelques litres d'eau. Cette situation affectent plus les non abonnés qui ne peuvent profiter des deux ou trois heures d'ouverture du réseau situées la plupart du temps entre quatre heures et huit heures du matin en cas de rationnement pour longue coupure ou délestage.

La situation des pauvres est encore plus difficile quant à leurs possibilités d'accès aux services d'assainissement.

2. Dans l'accès aux services d'assainissement

[1] Shantayanan Deyarajan, Conférence à l'ucad le 24 novembre 2003 in soleil du 27 novembre 2003

[2] 1.52 euros le m3, contre 0.29 euros

Les facteurs limitant l'accès des plus pauvres aux services d'assainissement procèdent essentiellement :

- des difficultés d'accès aux quartiers, mal situés géographiquement (cuvettes inondables, buttes..) et au statut foncier irrégulier
- de l'exigence de contribution au financement pour le recouvrement des coûts
- de la complexité des procédures et des montages institutionnels des projets et programmes importés au sein des communautés et des collectivités locales.

La difficulté des pauvres pour accéder à des systèmes d'assainissement adéquats est ainsi plus ardue que pour l'eau potable. La complexité des techniques d'assainissement collectifs, les coûts des investissements initiaux, la configuration des quartiers spontanés sont amplifiés par la faiblesse des revenus des pauvres et l'insuffisante offre publique de services d'assainissement.

La possibilité la plus répandue pour les pauvres d'éliminer leurs eaux usées, c'est l'adoption de systèmes individuels peu coûteux et techniquement plus simples avec l'espoir d'accéder un jour aux réseaux collectifs dans un processus d'intégration à la ville. Ces systèmes individuels artisanaux d'assainissement (latrines, puisards) entraînent des coûts supplémentaires d'entretien et de vidange fréquents.

De plus, les plus pauvres se trouvent souvent marginalisés dans l'accès aux financements externes destinés à l'amélioration des systèmes d'assainissement des quartiers spontanés du fait de leur capacité de contribution financière limitée et de leur faible implication dans les structures associatives locales qui constituent les portes d'entrée des appuis extérieurs.

A Grand Yoff comme à Médina Gounass, les plus pauvres ne sont pas les plus touchés par les projets d'appui des ONG. Ils sont situés dans les zones les plus difficiles, ils ont une situation très précaire (locataires, chômeurs, handicapés, nouveaux arrivants) et ils maîtrisent très peu les circuits d'articulation avec les acteurs externes

3. Les grandes victimes des inondations

La lutte contre les inondations est une action de tous les jours dans les quartiers périphériques. Compte tenu de son ampleur à Médina Gounass, elle mobilise toutes les populations, les ONG et les collectivités locales.

Cependant, elle revêt aussi bien une dimension individuelle que communautaire. Les plus pauvres de Medina Gounass semblent plus préoccupés et plus mobilisés par les pratiques individuelles au détriment des stratégies communautaires de lutte contre les inondations. Ces pratiques individuelles au niveau des ménages tentent de drainer les maisons en priorité. Ce drainage se fait de la maison vers les rues et les espaces publics, renvoyant le problème de l'individuel au collectif.

Une constante réside dans le fait que ceux qui souffrent le plus des inondations sont les plus pauvres, qui occupent les sites les plus marginaux (cuvettes, pentes...). Soit ils quittent leurs maisons inondées ou y restent, en supportant des conditions de vie insalubres. Ils sont alors les premiers déplacés lors d'opération de restructuration ou de déguerpissement des quartiers, puisqu'ils n'ont pas les moyens techniques, matériels et financiers de protéger leurs maisons.

Ce sont aussi eux qui déploient les plus grands efforts physiques pour lutter contre l'envahissement de leurs maisons ou pour déménager et surtout qui subissent les plus importantes pertes de biens (matelas, meubles, nourriture…). Sur le plan social, l'absentéisme au travail pour ceux qui exercent une activité, les maladies endémiques et les dépenses des opérations de lutte contre l'inondation sont des facteurs supplémentaires de précarisation des pauvres des quartiers inondés.

Conclusion

Au sein de ces deux territoires, on note donc un développement séparé entre ONG et politiques publiques. D'autres territoires contrastent avec cette situation, où des programmes négociés entre ONG et politiques publiques sont appliqués.

En effet, les pouvoirs publics souhaitent développer des solutions alternatives d'accès à ces services et intègrent ces pratiques populaires dans les nouvelles politiques sectorielles mises en place, nécessitant des arrangements institutionnels : partenariat public-privé-associatif.

L'introduction d'acteurs animés par d'autres logiques, mais aussi avec une échelle d'intervention plus vaste, des moyens techniques et financiers plus importants, permet-elle de pallier aux insuffisances des dynamiques associatives, enfermées dans les jeux de pouvoirs locaux et dans une régulation informelle atomisée peu efficiente ? Assistons-nous à une meilleure coordination des actions et à une meilleure régulation du service de par l'introduction d'acteurs ayant une vision plus globale, en terme de dimension et d'échelle ? Ou bien assistons-nous à une gestion encore plus complexe, de par la multiplicité des acteurs engagés, ne parvenant pas à relever les enjeux de la gouvernance et de la lutte contre la pauvreté ?

«

Troisième partie

Les territoires de l'action publique : jeux d'acteurs et accessibilité des services

I. Des solutions alternatives adaptées aux territoires marginalisés

1. La promotion des bornes fontaines

Le programme des 36 000 branchements sociaux, financés par la SONES dans le cadre du PSE, a dépassé ses objectifs, puisque 71 000 branchements sociaux furent réalisés dans les villes sénégalaises entre 1996 et 2002. Ils ont permis d'améliorer l'accès à l'eau potable des populations situées dans les quartiers populaires de Pikine, de Guédiawaye et de Dakar ; le nombre de ménages disposant d'un branchement individuel a augmenté de 34% entre 1995 et 2002 (de 135 414 à 181 824).

Certes, les acteurs enquêtés s'accordent tous sur la portée très positive de cette initiative concernant l'amélioration de l'accès à l'eau potable des populations. Cependant, les bornes fontaines restent un mode d'approvisionnement indispensable, en particulier dans les quartiers défavorisés et/ou d'habitat spontané où l'extension du réseau tertiaire pose différents problèmes.

Tout d'abord, la vente au détail de l'eau représente une solution adaptée à la faible capacité d'épargne de ménages disposant de revenus faibles et irréguliers.

De plus, l'établissement d'un habitat spontané dans les zones urbaines périphériques pose deux problèmes fondamentaux, justifiant l'implantation de bornes fontaines, plutôt que de branchements.

Le premier est d'ordre technique ; l'absence de voiries définitives et de lotissements rend toute réalisation de réseaux de distribution d'eau potable impossible dans ces quartiers. Des actions préalables de restructuration sont alors nécessaires, dépassant les compétences de la SONES.

Le deuxième est d'ordre sanitaire ; la multiplication des branchements entraîne un problème d'évacuation des eaux usées. L'absence de réseaux d'assainissement entraîne la formation de flaques stagnantes qui constituent des repaires propices aux maladies et épidémies (typhoïde, paludisme).

Ainsi, 400 bornes fontaines furent implantées dans les villes sénégalaises, dont 253 à Dakar, dans le cadre du PSE. Concernant les quartiers spontanés de l'agglomération dakaroise, l'ONG ENDA a été mobilisée en tant qu'opérateur social afin d'identifier les quartiers à desservir, assurer la mobilisation sociale des populations et leur organisation en comité de gestion des bornes fontaines.

Les implantations de bornes fontaines furent réalisées en priorité dans la zone périurbaine de Dakar, dans les villes de Pikine et Guédiawaye. Plus précisément, les réalisations se concentrent dans les espaces irréguliers (Yeumbeul Sud et Nord, Médina Gounass…) et dans les zones planifiées dont le niveau d'équipement en adduction d'eau potable était médiocre (Parcelles Assainies, Guédiawaye).

Mais l'équipement en bornes fontaines concerne également la ville de Dakar, dans les îlots non lotis et non régularisés (Hann, Grand Dakar) et les noyaux villageois (Yoff, Ngor et Ouakam).

2. La promotion de systèmes autonomes d'assainissement

Dans le cadre du PELT, des arrangements techniques par rapport au modèle du tout à l'égout ont été développées afin d'adapter le service aux caractéristiques socio-spatiales contrastées caractérisant l'agglomération dakaroise.

Concernant la technologie utilisée, les ouvrages installés dépendront de la situation des concessions et des possibilités financières des ménages. Le programme prévoit des ouvrages d'assainissement individuel pour lesquels les bénéficiaires sont appelés à participer à hauteur de 50% du coût, et collectif, réalisés dans les édicules publics[1], dont le montant est pris en charge à 70% par l'Etat et à 30% par les Communes d'Arrondissement[2] .

Les populations ont le choix entre plusieurs ouvrages.

Les bacs-à-laver puisards, reliés à une fosse septique, sont accessibles moyennant 25 000 FCFA (38 Euros).

Les toilettes à double fosses septiques alternées[3] coûtent entre 72 500 et 80 000 F CFA (110 et 122 Euros). Une douche, reliée au regard de répartition, peut également être réalisée pour un coût supplémentaire de 22 500 F CFA (34 Euros).

L'installation de fosses septiques doit répondre à certaines contraintes techniques. La nappe phréatique doit atteindre une profondeur minimum de 2,5 m, et un espace d'au moins 2,50 m sur 1 m doit être disponible à l'intérieur de la concession. Dans le cas contraire, le programme prévoit de recourir à des ouvrages d'assainissement semi-collectifs, permettant à plusieurs ménages d'être reliés à un même ouvrage situé sur la voie publique. Ces ouvrages, censés être mis en place dès le début du projet, sont toujours en phase d'étude.

Dans les cas où les ménages disposent déjà d'un ouvrage, d'éventuelles réhabilitations sont envisageables. Le PELT dispose également d'un volet « traitement des vidanges » qui prévoit la réalisation de trois déposantes de matières de vidange dont la gestion sera déléguée au secteur privé[4].

Le PELT , actuellement dans sa phase pilote, est expérimenté dans trois Communes d'Arrondissement (CA)[5] limitrophes de Dakar, pour une durée de deux ans :

- Wakhinane Nimzatt, CA de Guediawaye,
- Diamaguène Sicap-Mbao, CA de Pikine,
- Ngor Ouakam,CA de Dakar.

a) Diamaguène Sicap-Mbao, un habitat en majorité régulier et équipé

Née du découpage administratif de la région de Dakar en 1996, la CA de Diamaguène Sicap-Mbao (DSM) est située dans la ville de Pikine. Vaste champ d'arachide exploité par les lébous en 1979, ceux-ci ont progressivement cédé leurs parcelles aux dakarois en quête de propriété. Depuis, cette CA s'est spectaculairement développée pour atteindre aujourd'hui quelques 88 000 habitants[6] répartis sur 7,3 km².

[1] La technologie proposée est la même que pour les ouvrages individuels.

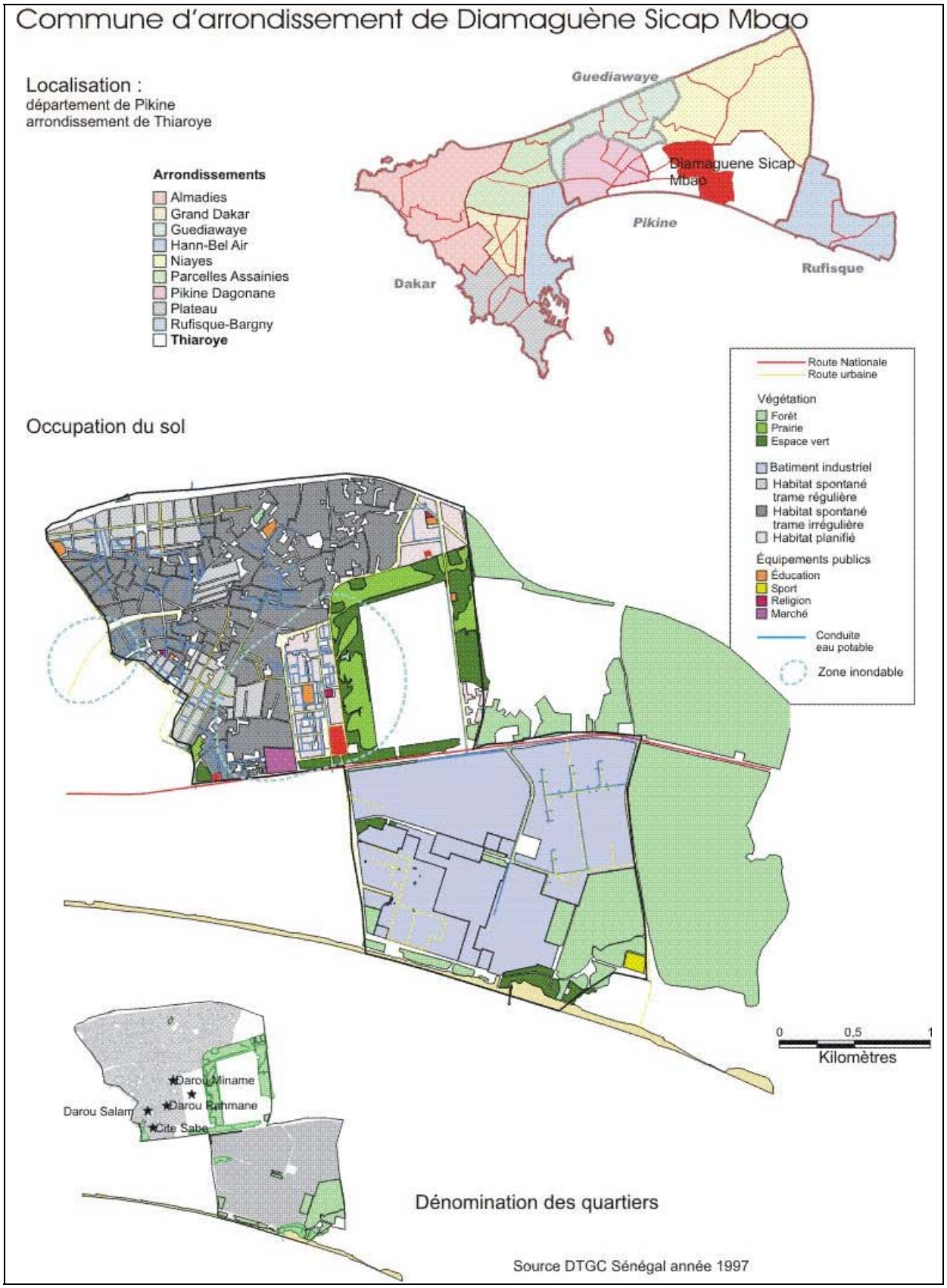
[2] La gestion des édicules publics relève de leurs compétences.

[3] Quand l'une est pleine, un regard de répartition permet d'orienter les matières organiques vers la seconde.

[4] Les détails de ce volet ne sont pas encore définitifs. Le traitement des vidanges devrait entrer en vigueur dans le courant de la seconde année de mise en œuvre du programme.

[5] Les Communes d'Arrondissement sont des collectivités locales instituées au sein des départements. Dakar en compte 19, Pikine 16 et Guediawaye, érigé en département depuis 1996, en compte 4.

[6] Enda GRAF, 2002, *Etudes des caractéristiques géographiques et socioéconomiques de la Commune d'Arrondissement de Diamaguène Sicap-Mbao*, p. 5


Commune d'arrondissement de Diamaguène Sicap Mbao
Localisation :
département de Pikine
arrondissement de Thiaroye
Arrondissements
Almadies
Grand Dakar
Guediawaye
Hann-Bel Air
Niayes
Parcelles Assainies
Pikine Dagonane
Plateau
Rufisque-Bargny
Thiaroye
Guediawaye
Diamaguene Sicap Mbao
Pikine
Rufisque
Dakar
Occupation du sol
Route Nationale
Route urbaine
Végétation
Forêt
Prairie
Espace vert
Batiment industriel
Habitat spontané trame régulière
Habitat spontané trame irrégulière
Habitat planifié
Équipements publics
Éducation
Sport
Religion
Marché
Conduite eau potable
Zone inondable
0
0,5
1
Kilomètres
Darou Miname
Darou Rahmane
Darou Salam
Cite Sabe
Dénomination des quartiers
Source DTGC Sénégal année 1997

Concernant la situation socio-économique des habitants, Diamaguene Sicap Mbao abrite des quartiers extrêmement pauvres. Les études du milieu, réalisées par les deux équipes opératrices (ENDA, CREPA), indiquent que les ménages comprennent 10 à 12 personnes et bénéficient d'un revenu moyen mensuel compris entre 100 000 et 110 000 FCFA (152 et 168 euros). Un des éléments caractéristiques de ces quartiers est l'importance des activités ressortant du domaine de l'économie populaire urbaine (plomberie, mécanique, tôlerie, coiffure).

Située dans la région naturelle des Niayes, composée de dunes sableuses et de zones dépressionnaires, les zones habitées situées dans les cuvettes sont confrontées à des problèmes d'inondation, étant donné la proximité de la nappe phréatique. Cette insalubrité engendre des risques sanitaires (paludisme), renforcée par le dépôt d'ordures ménagères sur ces sites.

L'habitat sous-équipé, régulier ou pas, est souvent localisé dans ces zones. Il en découle de sérieux problèmes d'assainissement, une des principales sources de préoccupation des autorités concernées.

Les populations situées dans les quartiers d'habitat régulier mais sous-équipés représentent 10,7% des habitants. Ces résidents, éloignés de la principale voirie, sont moyennement desservis en électricité et en branchement individuel d'eau potable. A DSM, 22% des résidents concernés par ce type d'habitat se fournissent en eau via la borne-fontaine. L'habitat irrégulier réalisé en dehors des structures officielles de l'Etat, est constitué pour beaucoup de migrants ruraux et concerne environ un tiers de la population de la CA de DSM. Ces quartiers sont généralement sous-équipés du fait de l'enclavement qui les caractérise. La restructuration de ces quartiers se heurte à des contraintes d'ordre financier, foncier et de déplacement des populations.

L'habitat régulier équipé, caractérisé par une desserte en électricité, un branchement individuel à l'eau potable (dans 80-90% des cas) et la proximité des services (écoles, axes de communication, postes de santé, marchés, gendarmerie, lieux de culte), concerne 56 % des résidents de DSM.

Concernant l'assainissement, uniquement 1,5% des populations du département de Pikine disposent d'un branchement à l'égoût.

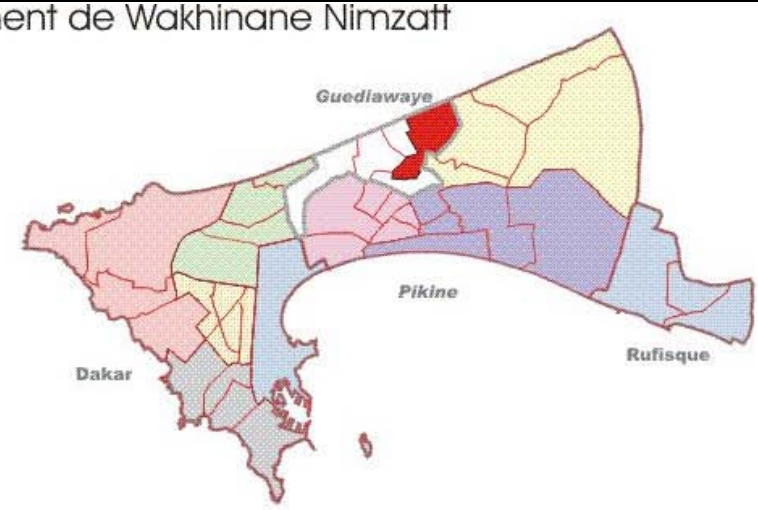


source ; Klefstad J., 2003, p. 29

Figure 8 : Zones inondées désertées par les populations, servant de réceptacle aux ordures ménagères

Commune d'arrondissement de Wakhinane Nimzatt

Localisation :
département de Guediawaye
arrondissement de Guediawaye



Arrondissements

- Almadies
- Grand Dakar
- Guediawaye
- Hann-Bel Air
- Niayes
- Parcelles Assainies
- Pikine Dagonane
- Plateau
- Rufisque-Bargny
- **Thiaroye**



- Route urbaine
- Conduite d'eau potable
- Zone sableuse
- Zone inondable

Zone de végétation
- Forêt
- Prairie
- Espace vert

Equipement collectif
- Education
- Sport
- Santé

Zone d'habitat
- Habitat spontané -trame irrégulière
- Habitat planifié -petite parcelle
- ★ Nom de quartier

0 0,5 1
Kilomètres

Source DTGC Sénégal année 1997

b) Wakhinane Nimzatt où domine l'habitat régulier sous-équipé

Née du découpage administratif de la région de Dakar en 1996, la CA de Wakhinane Nimzatt (WN) est située dans la ville de Guediawaye. Sa création à la fin des années 60 résulte d'une initiative de l'Etat de créer des lotissements pour accueillir les « déguerpis » du centre-ville dakarois. Initialement située autour de la route de Dakar, de nombreux logements se sont spontanément greffés à cet axe routier. Sa population est estimée à 52 000 habitants[1] pour un territoire d'une superficie de 4,2 km². La situation socio-économique des habitants est similaire à celle de Diamaguene Sicap Mbao ; la pauvreté et l'économie populaire urbaine y sont importantes.

Située également dans la région naturelle des Niayes, les mêmes problèmes de sous équipement, d'insalubrité et d'assainissement qu'à Diamaguene Sicap Mbao se posent pour les habitations, régulières ou pas, localisées dans les zones dépressionnaires.

L'habitat régulier équipé, caractérisé par une desserte en électricité, un branchement individuel à l'eau potable (dans 80-90% des cas) et la proximité des services (écoles, axes de communication, postes de santé, marchés, gendarmerie, lieux de culte), concerne seulement 25% de la population de Wakhinane Nimzatt.

Les populations situées dans les quartiers d'habitat régulier mais sous-équipés représentent 41,3%. Ces résidents, éloignés de la principale voirie, sont moyennement desservis en électricité et en branchement individuel d'eau potable.

L'habitat irrégulier, constitué surtout par de migrants ruraux, concerne, comme à DSM, environ un tiers de la population de WN et souffre également de sous-équipement.

Concernant l'assainissement, uniquement 4% des populations du département de Guediawaye disposent d'un branchement à l'égoût.

II. L'émergence de nouveaux partenariats

Dans la mise en œuvre de ces projets d'équipement de quartiers confrontés à d'importants problèmes d'accès à l'eau et à l'assainissement, les pouvoirs publics ont mobilisé un large éventail d'acteurs.

La multiplication des acteurs intervenant dans la production et la gestion de ce service engendre une parcellisation des responsabilités. On assiste à une "mercenarisation" des services publics - chaque aspect du programme est confié aux acteurs qui intrinsèquement ont les plus grandes compétences pour les mettre en œuvre – et à une instrumentalisation généralisée, chacun des partenaires pensant y trouver son compte mais sur la base de stratégies différentes.

1. Le Programme Eau Populaire

La réforme de l'hydraulique urbaine en 1996 a ouvert le chemin de nouveaux types de partenariats impliquant acteur public, secteur privé et d'autres acteurs susceptibles de représenter ou mobiliser la société comme le secteur associatif (ENDA) et les collectivités locales. Depuis 1998, le partenariat a pris une forme contractuelle entre la SONES et ENDA : la SDE n'est pas partie au contrat mais associée à toutes les décisions importantes.

Ce partenariat a constitué un élément important de la stratégie de développement du service de l'eau dans les quartiers défavorisés de Dakar, conformément à l'objectif d'implantation des bornes fontaines prévu dans le PSE. Ce partenariat a été possible grâce à une

[1] CREPA Sénégal, *Etude des caractéristiques géographiques et socio-économiques de la Commune d'Arrondissement de Wakhinane Nimzatt*, p. 8

convergence d'intérêts unissant les trois protagonistes, mais selon des logiques différentes.

a) La SONES, cherchant à remplir sa mission de service public

Pour accélérer la réussite de sa stratégie d'équipement des quartiers populaires en bornes fontaines, la SONES a décidé de faire appel à d'autres opérateurs tels qu'ENDA. ENDA, devenue opérateur social pour le compte de la SONES est également sollicitée afin de remplir une autre de ses missions ; celle de sensibilisation du public.

« La SONES est tenue de mettre en œuvre un programme de relations publiques avec comme objectif la sensibilisation du public sur la consommation d'eau et notamment sur les points tels que ; l'hygiène, l'économie de l'eau et le gaspillage, la nécessité du prix réel de l'eau et la vigilance à l'égard des coûts… » Article 20 du contrat plan

Pour la SONES, le souci d'être plus efficace, plus rapidement dans les quartiers défavorisés, conformément à sa logique de service public, l'a décidé à externaliser ces fonctions d'IEC auprès d'ENDA.

Ce partenariat avec la SONES dans le cadre du PSE a remporté un succès certain, poussant la SONES à poursuivre cette démarche avec ENDA. Deux projets sont envisagés en partenariat. Un premier projet, financé par la coopération allemande, concernerait la sensibilisation dans les 6 centres fluviaux. Un deuxième projet, cours de négociation, concerne l'élargissement du domaine intervention d'ENDA, incluant les bornes fontaines mais aussi les branchements sociaux. La SONES apporterait son appui financier sur la réalisation des branchements, tandis qu'Enda apporterait le sien pour les extensions de réseau.

b) ENDA, souhaitant étendre son action du quartier à la ville

Il correspond à la volonté d'ENDA, devenue prestataire de service, d'étendre son action à une échelle plus globale que celle des quartiers, en cohérence avec sa logique de lutte contre la pauvreté.

Rappel des actions d'ENDA dans le cadre de son partenariat avec la SONES/SDE[1]

Janvier 1998 - Identification des zones sensibles pour la réalisation de BF (PSE, Financement KFW)

- Identification des zones sensibles et des besoins en rapport avec la population et les municipalités (223 BF)
- Elaboration d'un plan de situation des BF pour chaque zone et prospection avec la SONES/SDE
- Zone concernée : Région de Dakar

Juillet 1998 - Volet Sensibilisation eau et assainissement par une approche de proximité (PSE, financement IDA)

- Identification des groupes cibles dans 3 quartiers tests
- Elaboration d'un programme d'information, de sensibilisation et d'animation sur la réforme et les produits accessibles, les méthodes d'économie de l'eau et de lecture de la facture
- Définition d'un programme de formation d'animateurs
- Choix, formation et suivi d'animateurs (30 retenus sur 50 formés)
- Zones concernées : Yeumbeul Sud (Pikine), Parcelles Assainies (U18), Boune (Hafia), Chérif (Rufisque)

Afin d'améliorer les prestations des services de la SONES/SDE dans les zones pauvres, ENDA a été mobilisé afin d'apporter un appui aux communautés pour formuler leur demande, installer et gérer les bornes fontaines. ENDA joue un rôle dans :

[1] LY E. H., 2001, *Capitalisation du Programme Eau populaire de ENDA : regard sur le partenariat entre la SONES, la SDE, les municipalités et l'ONG ENDA pour l'AEP des quartiers périurbains de Dakar*, 45 p.

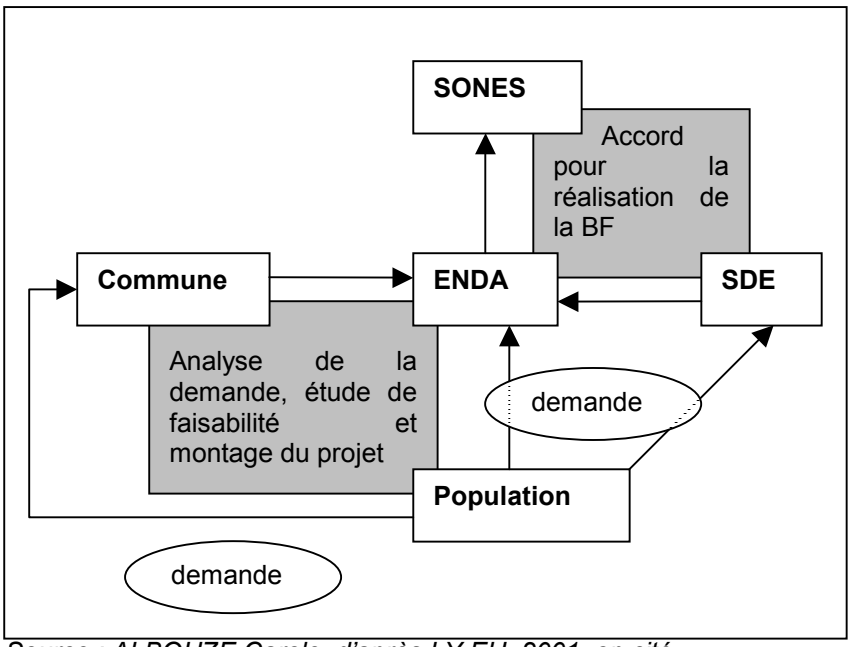
- L'identification des zones sensibles pour la réalisation de bornes fontaines dans la région de Dakar en association avec les populations et les communes.
- La formation des fontainiers et la sensibilisation des populations
- L'appui à la structuration des usagers en associations pour la gestion des bornes fontaines.

En plus des 140 bornes fontaines réalisées sur fonds propres, ENDA aura réalisé plus de 223 bornes fontaines financées par la SONES dans le cadre du PSE.

ENDA apporte ses compétences particulières, celles de travailler en collaboration directe avec les populations des quartiers marginaux, selon une approche participative. Elles tentent d'impliquer dans ses projets l'ensemble des acteurs concernés, de façon formelle ou informelle, par l'AEP.

A ce titre, les municipalités sont impliquées dans le choix des emplacements des canalisations et des bornes fontaines, dans la création des comités de gestion et dans la nomination des fontainiers. Elles servent également de relais auprès de la SDE, en présentant les demandes d'ouverture d'un compteur au nom du fontainier.

Figure 10 : Le rôle d'interface joué par ENDA dans le traitement d'une demande de bornes fontaines



Source : ALBOUZE Carole, d'après LY EH, 2001, op.cité

c) La SDE, souhaitant étendre sa clientèle

Le rôle de la SDE dans l'implantation des bornes fontaines, se limite à donner son accord sur la faisabilité technique de l'ouvrage et à éventuellement le réaliser, quand ce n'est pas les populations eux-mêmes :

«L'implantation de ces appareils est fixée d'un commun accord entre les autorités municipales, la SONES et le fermier » l'Article 41 du contrat d'affermage

La SDE, dans un souci d'atteindre plus rapidement ses objectifs de couverture, a souhaité collaborer avec ENDA qui avait une bonne connaissance des quartiers irréguliers et une véritable légitimité.

La SDE avait d'ailleurs décliné une requête de la SONES lui demandant d'assurer directement ces tâches

d'implantation de bornes fontaines et de choix des fontainiers.

La SDE est incitée à travailler en partenariat avec des ONG, puisque cela permet de vendre un volume d'eau plus important et réduit en même temps le risque de non-recouvrement des factures, en raison du rôle d'intermédiation de l'ONG.

La réalisation de bornes fontaines, clé d'entrée dans ces quartiers avec une distribution d'eau relativement importante étant donné la faible desserte par branchement privé, représente donc un enjeu commercial certain pour la SDE.

Cependant, la SDE a très peu de relations directes avec les ONG, et ENDA en particulier, qui sont davantage en relation avec la SONES. La SDE intervient seulement pour contrôler les projets réalisés par ces dernières.

d) De la durabilité d'un tel partenariat, essentiellement informel.

Cependant, même si le partenariat mis en place entre la SONES et ENDA Eau populaire peut être salué, il comporte certaines limites.

Ce partenariat reste ponctuel et limité dans le temps, au rythme des contrats de prestations signés. De plus, les relations entre la SONES, la SDE et ENDA dépendent de relations interpersonnelles, de l'engagement de quelques individus, et non sur l'engagement volontaire de leurs institutions, ceci rendant quelque peu instable ce partenariat. D'ailleurs, depuis le changement de directeur général de la SONES, l'étroitesse de leurs relations s'est quelque peu effritée.

Les premières bornes fontaines réalisées sur fonds propres d'ENDA ont été installées sans passer de contrat avec la SONES. Il en était de même pour les projets financés sur fonds européens, mis en œuvre sur la base de documents projets approuvés entre ENDA et le bailleur.

Avec ce partenariat, ENDA intervient maintenant sur base d'un contrat de prestataire de service signé avec la SONES, avec cahiers des charges et devis. Mais, cette procédure n'est pas systématique, que ce soit dans les projets qu'ENDA mène par ailleurs ou ceux d'autres ONG.

Actuellement, les échanges et les mécanismes de partage de décision entre ENDA/SONES/SDE semblent particulièrement informels ; pas de comité de pilotage, pas de CR de réunions, pas de désignation formelle par chaque institution d'un responsable du partenariat. La mise en œuvre du programme repose davantage sur des échanges personnels que sur des modalités et principes clairement établis. Ainsi, le partage des tâches entre partenaires est surtout tacite. Pour exemple, la SDE est concernée, mais pas partenaire contractuel et la Commune n'a pas un rôle clairement défini..

Dans un objectif de pérennisation et de généralisation de cette démarche à l'ensemble des quartiers irréguliers de Dakar, une plus grande formalisation (contrat plus précis, avec un cahier des charges et des indicateurs de performance) et une véritable institutionnalisation du partenariat serait nécessaire (comité de pilotage tripartite, chaque partenaire intégrant le partenariat dans ses procédures normales et ses discours). D'autre part, en terme d'approche, cette initiative revêt encore un caractère trop technique et sectoriel. Une articulation avec les problèmes fonciers, sanitaires et d'assainissement serait souhaitable.

2. Le Projet Eau Long Terme

A la différence du Projet Sectoriel Eau où le partenariat public-privé-associatif n'était pas initialement inscrit dans les stratégies à mettre en œuvre, le PELT institutionnalise ce type de partenariat en matière d'assainissement.

a) L'ONAS, un rôle de coordinateur, défendant une logique de service public

Figurant parmi ses missions de service public, l'équité dans l'accès à l'assainissement est un des objectifs de l'Etat. L'application de ce principe a jusqu'à

présent été remise en cause par la non adaptation des services proposés aux particularités des quartiers irréguliers.

« Au delà même des contraintes liées à l'irrégularité foncière de certains quartiers, veiller à ce que les populations défavorisées puissent aussi accéder à des ouvrages d'assainissement fait partie intégrante de notre vocation.» Alioune Diaye

Par ce programme, l'ONAS entend donc assurer l'approvisionnement d'un maximum de personnes restées jusqu'alors en marge du réseau. Dans cette optique, elle a décidé de faire appel à l'AGETIP pour assurer la maîtrise d'ouvrage et à des opérateurs spécialisés dans l'ingénierie sociale des quartiers défavorisés pour la maîtrise d'oeuvre.

Les difficultés spécifiques de ces quartiers (irrégularités foncières, manque d'espace, faible revenu des habitants) sont autant d'éléments justifiant le partenariat avec des opérateurs spécialisés. Les ONG de terrain, à travers une approche de proximité, ont davantage l'expérience des quartiers populaires et par conséquent ont acquis une certaine crédibilité auprès des populations. Crédibilité que ne possèdent pas les sociétés des eaux, assimilées à une administration qui a longtemps ignoré leurs besoins.

« Notre statut d'entreprise publique ne facilite pas nos interventions dans les quartiers irréguliers, certains habitants préfèrent nous éviter car ils croient que l'on va à nouveau les faire déguerpir." Jacques Sono, agent de l'ONAS

Une telle externalisation en direction des ONG n'est toutefois pas toujours acceptée par l'ensemble des agents, car elle révèle l'incapacité de l'Etat à assumer sa mission de service public.

« Il faudrait évoquer la renaissance récente du caritatif et de l'humanitaire comme bras armé des pouvoirs publics face aux flux de précarité et de pauvreté. […] S'agit-il d'une modalité inédite de coopération entre société civile et puissance publique pour traiter de la nouvelle question sociale ? […] S'agit-il des prémisses d'une évolution par laquelle la puissance publique sous-traiterait au milieu associatif l'administration de flux de populations auxquelles tout espoir d'intégration sociale est désormais interdit ? »[1]

L'ONAS ayant délégué ses fonctions d'opérateur et de maître d'ouvrage, cette entité publique officiellement responsable du service ne joue plus qu'un rôle de coordinateur de programme. A ce titre, il planifie et coordonne l'ensemble des composantes par l'intermédiaire d'un Plan d'Action[2] détaillé, préalablement approuvé par la Banque Mondiale.

A ce titre, il est membre du **Comité d'Orientation et de Suivi** (COS) mis en place avant le début du projet et composé de représentants des différents services impliqués plus ou moins directement dans le secteur de l'assainissement (Urbanisme, Santé, ONAS, Finances, Sones). Le COS est chargé de promouvoir le programme dans les institutions respectives, et d'assurer sa cohérence avec d'autres projets.

« Notre volonté par l'élaboration du COS est d'établir ce projet sur la base d'un partenariat. L'objectif de nos réunions trimestrielles est d'aboutir à une véritable synergie entre tous les secteurs » Alioune Diaye, coordinateur du PELT au niveau de l'ONAS

Contrairement à ce que pouvait laisser imaginer cette déclaration, les services déconcentrés ne sont pas associés à la réalisation du projet. Seules les Sous-Brigades d'Hygiène[3] interviennent ponctuellement dans le cadre des mobilisations sociales pour témoigner de leur appui au projet.

[1] ESTEBE Ph., 1998, "A quoi sert le travail social", *Esprit*, mars-avril.

[2] Où sont décrits les activités du programme, les aspects contractuels et financiers, les tâches des différents partenaires, le calendrier d'exécution, ainsi que les modalités du suivi et d'évaluation.

[3] Représentantes du Ministère de l'Hygiène au niveau des Communes d'Arrondissement

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la mise à l'écart de ces services.

Les représentations de l'Etat au niveau des collectivités locales souffrent d'un manque de crédibilité quant à leurs capacités à honorer leur mission de service public. A titre d'exemple, le service de l'Urbanisme de la ville de Pikine ne compte parmi ses membres que trois agents dont un seul est ingénieur.

Tous les départements ne disposent pas de leurs propres services déconcentrés, confortant cette idée de pauvreté institutionnelle. En particulier, les villes de Pikine et de Guediawaye, disposent toujours de services communs, malgré la création de deux départements distincts.[1]

Ce discrédit est renforcé par la corruption à laquelle sont soupçonnés de livrer les fonctionnaires de l'Etat.

«Il faut reconnaître que dans une action "à la base", réussir une implication des pouvoirs publics qui ne soit ni une prise de pouvoir autoritaire, ni un alibi superficiel, ni une démagogie électorale, ni tant d'autres dérives possibles qui court-circuitent la participation des populations et la poursuite d'objectifs de redistribution équitable, est une vraie gageure. La construction de l'Etat "par le bas", pour reprendre cette belle expression, est plus facile à dire qu'à faire !»"[2]

« Ne pas jouer la société contre l'Etat, c'est certainement un impératif dont on ne répétera jamais assez qu'il ne faut pas s'écarter. […]Ce qu'il convient de rechercher, ainsi, c'est la conjoncture des efforts de la puissance publique, des ONG et des groupes de base pour renforcer les secteurs sociaux. »[3]

Ce cloisonnement institutionnel révèle l'approche adoptée par les pouvoirs publics. Alors que la problématique de l'assainissement devrait être prise en compte de manière territoriale et plurisectorielle, on remarque un cloisonnement sectoriel des approches qui l'enferme dans un débat technique et institutionnel trop étriqué. Cette question est d'autant plus cruciale qu'une part importante des populations se trouve en situation d'irrégularité foncière.

"L'incapacité de l'Etat à impulser, contrôler, organiser, prévoir, distribuer, prélever est particulièrement flagrante au niveau local […] , et n'est pas sans lien avec la floraison des projets en tous genres qui, non seulement contournent l'Etat, mais concourent à sa perte de légitimité. Le discrédit et l'inefficacité de l'Etat alimentent la recherche de plus en plus fébrile de projets décentralisés, lesquels à leur tour contribuent encore au discrédit de l'Etat."[4]

b) L'AGETIP, une logique d'efficacité

Spécialisée dans la passation de marchés, l'AGETIP, au statut d'ONG, est déléguée par l'ONAS pour la maîtrise d'ouvrage du PELT.

La participation de cette agence privée traduit l'introduction du principe d'efficacité. L'AGETIP est censée, par ses méthodes privées de gestion et d'exécution des projets, éviter les défaillances attribuées aux organismes publics (lourdeurs administratives, corruption…). L'AGETIP doit assurer l'efficacité de la gestion du projet, notamment concernant la passation des marchés, la maîtrise des coûts et des délais d'exécution.

« Nous proposons des mécanismes de financement souples capables de pallier aux anciennes lourdeurs financières des mécanismes étatiques. Notre système de passation de marché est beaucoup moins contraignant que les Bons du Trésor. Egalement, nous réglons de manière pratique les décaissements sur le terrain, nous souhaitons rendre les associations

1 Une partie importante des services déconcentrés se trouve localisée à Guediawaye par le découpage entre les deux villes.

2 LEVY M., 2001, « Lutter contre la pauvreté, réduction des inégalités et de la vulnérabilité : bilan des actions « à la base », in : Winter G., IRD, Karthala, p. 92

3 Enda Tiers-Monde, 2002, *Bonne gouvernance : au delà de l'habillage juridique,*

4 Chauveau, J.P., Le Pape, M., Olivier de Sardan, J.P., *La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques*, in Winter G., op. cit., p. 152

aptes économiquement à participer aux projets. Nous avons, en définitive, un rôle d'interface entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre. » Ibnou Gaye, coordinateur de l'AGETIP dans le cadre du PELT

De plus, l'AGETIP étant une agence de lutte contre le chômage, à forte intensité de main d'œuvre, il est dans son intérêt, pour prétendre à l'avenir assurer de nouvelles maîtrises d'ouvrage de projets d'Etat, de parvenir aux résultats escomptés en suscitant la création d'un maximum d'emplois.

«Le quantitatif est une donnée essentielle pour l'AGETIP qui cherche à influer sur l'organisation des partenaires privés en enclenchant un vaste processus de formalisation.» Amadou Dieye[1]*,*

En tant que maître d'ouvrage délégué, son rôle est important dans la conduite du projet.

Les sommes nécessaires à la réalisation du programme sont mises à la disposition de l'AGETIP par des décaissements réguliers de fonds effectués par l'Etat.

En plus d'assurer le paiement des prestataires et la contribution du projet au financement des installations, l'Agence est chargée de manière générale du suivi des ONG, des bureaux d'études et des entreprises qu'elle a préalablement recrutés.

D'autre part, l'AGETIP perçoit les contributions des bénéficiaires payant les prestations de services. C'est elle qui, ensuite, restituera la somme aux artisans en la complétant de la participation de l'Etat. Cependant, les ONG ont décidé d'interférer entre les populations et l'AGETIP afin de faciliter les démarches : les ménages, devant initialement verser leur participation directement à la banque sur le compte de l'AGETIP, s'adressent aux ONG.

L'AGETIP joue également un rôle dans le choix des prestataires de services. Bien que les Termes de Référence précisent que *« les ménages choisiront un artisan avec lequel ils négocieront »*, la négociation réside uniquement dans le choix de l'ouvrage et les modalités de paiement.

c) Les ONG, maîtres d'œuvres

Le CREPA et ENDA, maîtres d'œuvre disposent, pour cette période de deux ans, d'un budget de 85 millions de FCFA (13 millions d'euros).

Leur mission consiste à générer la demande (sensibilisation à l'assainissement et organisation des contributions financières), à veiller au renforcement des capacités d'organisation, mais également à superviser l'organisation des travaux. Les ONG ont en charge de susciter l'intérêt des CA pour ce programme afin que celles-ci acceptent d'apporter leur participation au financement des ouvrages collectifs.

En étant chargés de la maîtrise d'œuvre d'un projet d'Etat, les opérateurs ont la légitimité et les moyens financiers pour mener leurs actions sur une échelle plus importante que celle qu'elles entreprennent habituellement.

« Nous avions déjà travaillé dans les quartiers défavorisés indépendamment de l'Etat et aurions pu en rester à cette démarche. C'est le souci de travailler à l'échelle de la ville et d'avoir la légitimité pour le faire qui nous a amené à engager des relations contractuelles avec l'ONAS ». Mme Sy, responsable du développement communautaire - CREPA

Un dilemne se pose toutefois aux ONG concernant l'opportunité d'élaborer un partenariat avec l'Etat : vaut-il mieux demeurer une ONG indépendante et travailler selon sa propre méthodologie, ou, pour toucher l'ensemble de la population d'une commune, faut-il accepter d'apporter son appui à l'Etat au risque de « perdre son âme » ?

[1] Agent de développement du projet de restructuration urbaine de la Fondation "Droit à la Ville" (FDV), anciennement chargé de mission à l'AGETIP.

Enda GRAF et le CREPA Sénégal, les deux ONG considérées dans le cadre de notre étude, se distinguent par leur conception du développement.

Derrière un support technique – la mise en place d'ouvrages d'assainissement - l'objectif poursuivi par ENDA est essentiellement social et vise la lutte contre la pauvreté. La structuration de services de base ne vise pas seulement à pérenniser le projet, mais aussi à introduire des mécanismes d'apprentissage de gestion collective des services publics de façon à permettre aux populations de prendre en charge d'autres activités communautaires.

« En servant d'intermédiaire entre les populations et l'Etat, nous souhaitons interférer sur la décision politique. Cela fait partie de la Convention d'Etablissement de Enda Tiers-Monde d'accompagner l'Etat dans l'amélioration du cadre de vie, de créer les conditions d'un partenariat pour que les populations soient davantage prises en compte dans l'élaboration de la politique nationale. Cette légitimité en terme d'assainissement nous permet d'accéder aux communautés et d'influer sur le changement social. » Abdou Diouf, coordinateur Enda GRAF

Spécialisé dans la mise en oeuvre d'ouvrages d'assainissement adaptés, le CREPA a une conception du PELT résolument plus technique.

« Notre rôle consiste à faire du marketing social auprès de la population pour construire le plus d'ouvrages d'assainissement. Nous comptons influer sur le politique en faisant prendre conscience que chaque zone doit avoir un système d'assainissement approprié, dépendant de nombreux aspects, et notamment socioculturels.» Ndiogou NIANG, ingénieur hydraulique et Directeur du CREPA Sénégal

d) Les Comités Locaux de Pilotage, au fonctionnement difficile

Les CLP constituent des formes instituées d'intermédiation entre le projet et la population. Ayant un statut d'association, elles seront assignées en tant que personnes morales à représenter les citadins dans certaines procédures contractuelles, notamment pour les investissements collectifs et semi-collectifs.

A ce titre, elles participent à la sélection, puis à la gestion des édicules publics concernés par l'obtention d'un ouvrage dans le cadre du projet. Dans la même logique, ils auront à charge de choisir le lieu d'implantation des ouvrages semi-collectifs.

Outre la sensibilisation de la population pour laquelle une formation technique devrait être dispensée, ils pourront également intercéder sur le choix des artisans, des associations sur lesquelles s'appuyer, ainsi que sur la sélection des caisses de micro-crédit.

Les répercussions de leurs décisions sont ainsi plurisectorielles. Sur le plan social tout d'abord, de leurs choix dépendront l'accès des ménages, des écoles, des mosquées et autre marchés aux ouvrages collectifs et semi-collectifs. En privilégiant, éventuellement, certains artisans et caisses de micro-crédits au détriment d'autres jugés moins intéressants, leurs actions auront des incidences sur le plan économique. Les CLP interféreront enfin au niveau politique puisqu'elles accréditeront certaines associations au sein des quartiers en leur déléguant diverses missions d'intérêt public (en terme de sensibilisation notamment).

Le programme appuyant l'autonomisation des acteurs locaux, la gestion du projet devrait progressivement être déléguée aux Comités Locaux de Projet, organisations représentatives. Il est également prévu que des formations sur les méthodes d'animation et les aspects techniques de l'assainissement soient dispensées à l'ensemble des acteurs locaux concernés (ONG, artisans, communes, communautés).

Cependant, cette autonomisation reste difficile. Les ONG, en particulier ENDA, détournent les objectifs initiaux assignés au CLP, en se substituant à eux.

En effet, ENDA se révèle être une ONG centralisatrice, ne favorisant par l'autonomisation des acteurs locaux.

Contrairement à ce que l'ONAS préconisait dans son Plan d'Action, Enda GRAF a préféré avancer dans la mise en œuvre avant d'établir les CLP. L'ONG souhaitait procéder de cette manière pour instaurer une dynamique, mais également pour privilégier lors de l'élaboration de ces Comités l'intégration de personnes ayant préalablement fait la démonstration de leur motivation.

Que ce soient la sensibilisation, le contrôle des ouvrages ou les relations que le projet entretient avec les partenaires, on constate que tous les aspects sont pris en charge par les initiateurs du programme. Au niveau relationnel notamment, les acteurs locaux n'ont aucun contact direct les uns avec les autres. La municipalité, les artisans, les bénéficiaires, les partenaires ne se côtoient que par l'intermédiaire de Enda.

En portant de cette manière chaque étape du projet, Enda GRAF peut ainsi constituer un obstacle à la responsabilisation et à l'appropriation conjointe de l'action par les acteurs locaux.

Par contre, le CREPA a bien suivi les recommandations de l'ONAS en initiant les CLP dès le début du projet. A Wakhinane Nimzatt, 5 CLP d'une quinzaine de membres sont chargés de favoriser le développement du projet au sein des quartiers.

Cependant, des dysfonctionnements sont apparus. Cet extrait du rapport de décembre 2002 du CREPA souligne le non respect des engagements de la plupart des membres du Comité :

« Comme nous l'avons pointé dans les autres rapports, les réunions avec les Comités ne sont que rarement tenues, la majorité des membres n'étant pas présents. »

De plus, de par la non rémunération des membres des CLP, une certaine démotivation s'est progressivement installée:

« Récupérer les coûts, faire pression est difficile et prend beaucoup de temps. J'aurais voulu être un peu payé pour ça. Ces temps-ci, je lève un peu le pied parce que ça prend vraiment trop de temps ». Un délégué de quartier

Conclusion

Le PELT et le PSE ont donc été le cadre de partenariats nouveaux entre acteurs aux logiques multiples.

Les entités publiques responsables (ONAS, SONES), en tant que maîtres d'ouvrage, entend, pour sa part, satisfaire à la mission que lui confère son statut de service public.

La SDE et l'AGETIP entendent atteindre les objectifs d'efficacité qui leurs sont assignés. La SDE, animée par une logique commerciale, doit développer sa clientèle. L'AGETIP doit assurer l'efficacité de la gestion du projet, en respectant les délais de paiement des prestataires, le calendrier d'exécution des travaux, mais aussi celle sociale, de création d'un nombre maximum d'emplois.

Les ONG du développement sont quant à elles sollicitées pour leur expérience avérées au sein des quartiers urbains défavorisés. La maîtrise d'œuvre de ce projet d'Etat leur permet de mener leur action sur une échelle plus vaste que celle qu'elles entreprennent habituellement. Elles ont également l'opportunité d'interférer directement sur la décision politique en permettant une meilleure prise en compte de la situation effective de ces quartiers.

La question se pose alors de savoir quelles sont les résultantes de cette reconnaissance et de ces partenariats. Equivaut-il à une certaine démission des pouvoirs publics qui se déchargeraient de leur mission de service public en laissant à ces acteurs locaux la responsabilité de l'accès des populations défavorisées à l'eau potable ? Au contraire, aboutit-elle à une réelle stratégie de concertation tentant d'intégrer les différentes logiques d'acteurs et d'établir des politiques concertées afin d'apporter une réponse globale aux besoins des populations défavorisées ?

III. De la difficile recomposition des pouvoirs urbains

Les arrangements institutionnels et techniques mise en œuvre, en confrontant les discours aux réalités, permettent de cerner leurs objectifs sous jacents

1. La prédominance de la logique commerciale

a) Au sein du PELT, une productivité privilégiée

Les contraintes fixées par l'ONAS en matière de production des services sont révélatrices. Le Plan d'Action Prioritaire de l'ONAS pour le deuxième trimestre 2003 prévoit que chaque animateur réalise un travail de prospection à raison de 5 « causeries »[1] par jour et de 25 visites domiciliaires par semaine afin de parvenir à un minimum de 2 commandes d'ouvrage d'assainissement par semaine.

Autrement dit, l'ONAS souhaite que chaque ONG réalise 80 ouvrages par mois, ce qui constitue un total mensuel bien supérieur à ce que les ONG ont obtenu en un an d'activité ! En effet, du mois de mai 2002 au mois de mai 2003, l'équipe d'Enda est parvenue à réaliser 55 ouvrages pendant que l'équipe du CREPA en établissait 42.

« Cette nouvelle contrainte échéancière des 80 ouvrages par mois va à l'encontre de l'objet de notre ONG qui est d'intervenir sur les processus sociaux. On tend vers une modélisation du projet, alors que l'hétérogénéité du public requiert une adaptation certaine des pratiques. Les attentes des commanditaires sont purement quantitatives, ils ne voient pas le soft. » Moussa Diop, responsable du développement communautaire de Enda GRAF

De plus, le contrat liant les ONG à l'AGETIP est de deux ans renouvelables *« sous condition de l'atteinte des performances liées aux ouvrages d'assainissement construits et de la satisfaction des communautés. »*[2]

Cette idée de la prédominance d'une logique commerciale, garantie par l'introduction de principes d'efficacité, est confirmée par l'emploi du terme de « marketing social » dans les termes de référence du programme.

« Les ONG seront chargées du marketing social auprès des populations qui auront participé à la définition du programme »

.

Le CREPA révèle l'objectif réel de la démarche de proximité mise en place.

« Notre rôle consiste à faire du marketing social auprès de la population pour construire le plus d'ouvrages d'assainissement ». Ndiogou NIANG, ingénieur hydraulique et Directeur du CREPA Sénégal

Les opérateurs privilégient la quête de résultats quantitatifs au détriment de la recherche d'un ordre social plus équitable. Les contraintes auxquelles sont soumises les ONG conduisent ainsi à une sélection "naturelle" des bénéficiaires du programme. C'est ainsi que les évaluations d'étapes[3] reposent en premier lieu sur le nombre d'ouvrages engendrés par les animateurs depuis la dernière évaluation, ainsi que sur le choix de méthodes qui permettraient d'améliorer ces performances.

Ces évaluations tiennent donc davantage de la description de ce que les opérateurs ont réussi à réaliser qu'à une véritable analyse sur la pertinence du développement qu'ils sont parvenus à atteindre.

[1] Une « causerie » est une méthode de sensibilisation utilisée par les opérateurs pour susciter l'intérêt des membres d'une Organisation Communautaire de base

[2] Extrait des Termes de Référence du contrat de prestation de service entre l'AGETIP et les ONG maîtres d'œuvre.

[3] Ces évaluations sont tenues de manière hebdomadaire, au sein des équipes opératrices, et mensuelles, en présence des commanditaires.

Concernant le service de l'eau, c'est davantage dans les relations qu'entretiennent la SDE et les fontainiers, que ce révèle cette logique commerciale.

b) Des relations uniquement commerciales entre les fontainiers et la SDE

Le contrat commercial (abonnement) entre la SDE et la personne morale ou physique gérant la borne fontaine n'est pas voué à assurer la qualité du service aux usagers, mais plus à préserver les intérêts de la SDE (recouvrement des factures). Face à l'absence de normes de qualité du service dans l'abonnement, c'est alors les ONG ou les collectifs locaux qui tentent d'instaurer cette régulation dans la gestion des bornes fontaines en signant un contrat engageant le fontainier.

Ainsi, on note une coexistence de systèmes gestionnaires de natures différentes, sans qu'aucune norme ne soit édictée. Aucune règle n'est appliquée de façon globale, à toutes les bornes fontaines de l'agglomération dakaroise sur les normes de qualité du service de distribution d'eau à respecter (horaires d'ouverture, contrôle des prix pratiqués, cahier des charges précis).

Aucune instance n'est officiellement chargée de la définition du niveau de prestation, de le transcrire dans un cahier des charges précis et de surveiller le respect de ce dernier. Pour exemple, il n'y a pas de contrôle sur les prix pratiqués ; le prix de vente de l'eau aux bornes fontaines est fixé à 15 FCFA la bassine de 40 L, mais atteint en moyenne 20 à 25 FCFA la bassine de 20-30 L[1].

Au lieu de lutter réellement contre la pauvreté et d'impulser une réelle dynamique de développement local, alliant participation, démocratisation et accès durable aux services urbains, ces partenariats visent davantage à toucher des populations jusque là ignorées, mais démontrant une certaine solvabilité depuis les arrangement techniques pratiqués. En « omettant » les enjeux sociaux et politiques consécutifs à la mise en œuvre des projets, les opérateurs tentent de répondre aux attentes des commanditaires

2. Pas de corrélation avec le processus de décentralisation

a) Pas de compétences transférées aux municipalités

Concernant ces deux services urbains, cette absence de corrélation entre dynamiques sectorielles et processus de décentralisation est flagrante.

Les décrets du 27 octobre 1996, portant application des textes de loi de la décentralisation, ne donnent pas de compétences aux collectivités locales concernant le secteur de l'eau et de l'assainissement. Elles ne possèdent donc aucun rôle officiel dans la maîtrise d'ouvrage du secteur de l'hydraulique et de l'assainissement urbain.

Dans le domaine de l'hydraulique urbaine, les collectivités locales ne participent pas à l'élaboration du plan directeur. En effet, l'Art 26 du contrat de concession énonce les membres devant prendre part au plan directeur et ne fait aucunement mention de la représentation des élus locaux. Elles ne sont pas non plus membres des comités de suivi des contrats d'affermage, de concession et de contrat plan.

D'autre part, le décret d'application du 25 juin 1998 portant application du Code de l'eau, tout en impliquant les collectivités locales dans le Conseil Supérieur de l'Eau, n'offre pas une parfaite visibilité de leur rôle dans la gestion du service de l'eau.

L'intervention des collectivités locales dans les projets n'est alors soutenue par aucun instrument juridique et se limite précisément au rôle que les protagonistes du projet leur attribuent.

[1] Le prix d'achat de l'eau aux bornes fontaines varie environ entre 1000 FCFA et 1250 le m3 (1.52 et 1.91 euros), alors que le prix officiel est fixé à 375 FCFA le m3 (0.57 euros). Le prix de l'eau aux bornes fontaines est donc 5 fois plus cher que celui pratiqué dans la tranche sociale.

b) Des municipalités dépossédées de leurs compétences en matière d'édicules publics

Les ouvrages d'assainissement collectif étant réalisés sur la voie publique, les communes d'arrondissement sont impliquées dans le PELT puisqu'elles ont compétences en matière de gestion des édicules publics.

Les Termes de Référence du programme stipulent qu'elles *« seront impliquées dans les décisions relatives aux ouvrages réalisés dans les édicules publics* ». Il est également notifié qu'elles "*participeront aux activités de sensibilisation dans la commune".*

Cependant, dans les pratiques identifiées lors de la conduite du projet, on constate que les communes d'arrondissement sont dépossédées de toutes les responsabilités octroyées, au profit des comités locaux de pilotage.

Compte tenu du faible niveau de compétence des agents des municipalités et de la méfiance naturelle à l'égard des politiciens, les ONG ont choisi de limiter l'intervention des municipalités dans le projet à leur contribution financière. Elles préfèrent en effet se reposer sur des structures telles que les Comités Locaux de Pilotge ou des OCB pour développer leurs actions.

Contourner les municipalités comporte cependant le risque d'affaiblir davantage la légitimité des autorités à administrer la ville.

"En s'appuyant sur des communautés pour mettre en œuvre le projet et non sur les services de la municipalité, l'ONG renforce un contre-pouvoir dans les quartiers. Les acteurs sollicités étant légitimés aux yeux des populations, cela contribue à discréditer la CA" Salif Diouf, philosophe et Conseiller Municipal de la CA de Wakhinane Nimzatt

Le rôle que les CLP assument dans la gestion des édicules publics dépossède les communes d'arrondissement de leur seule compétence en lien avec la problématique de l'assainissement. En effet, les CLP représentent les citadins, se superposant aux organes de la représentativité élective. Elles participent à certaines procédures contractuelles, notamment pour les investissements collectifs et semi-collectifs. Elles sont chargées de la sélection, puis de la gestion des édicules publics concernés par l'obtention d'un ouvrage dans le cadre du projet.

Les municipalités de Diamaguene Sicap Mbao et de Wakhinane Nimzatt souhaiteraient maîtriser davantage les actions entreprises dans les quartiers en se positionnant comme structures de coordination ;

"Pour éviter le télescopage entre les projets existants dans la commune, il est important de profiter des enjeux offerts par la Décentralisation pour créer un cadre de coordination des activités afin de faciliter la synergie entre les partenaires et la collectivité locale de Diamaguène Sicap-Mbao" Ibrahima Sow, Adjoint au Maire de la CA de DSM

c) Des communes, jouant un rôle informel dans l'AEP

Les maires n'ont pas de fonction précise en matière d'AEP urbaine, si ce n'est à travers leur obligation d'agir dans l'intérêt des populations. La SONES reconnaît que ;

« les communes n'ont pas de rôle formel mais comme nous travaillons sur leur territoire, nous sommes obligés de collaborer »[1].

Les maires sont approchés par ENDA et la SONES qui décide le plus souvent d'intervenir dans le quartier suite à la demande des populations relayée par les communes (ces demandes émanant parfois des maires eux-mêmes). Ils sont impliqués dans le choix du tracé des conduites et de l'implantation des bornes fontaines.

Les élus locaux sont aussi impliqués dans le choix très politiques des fontainiers.

[1] In LY EH, op. Cité.

« C'est leur affaire. La SONES/SDE ne veulent pas interférer là-dedans pour éviter tout problème par la suite si les gérants n'assurent pas bien ses fonctions. » Un responsable de la SONES

Cependant, en réaction au recrutement très clientéliste pratiqué par les communes et le parti au pouvoir du temps de la SONEES, ENDA privilégie souvent le candidat proposé par la population du quartier. Les communes sont sollicitées pour donner leur accord sur le tracé des conduites, mais ne sont généralement pas impliquées de façon formelle et systématique en matière de choix des gérants. Tout au plus, les délégués de quartier (qui ont tous une appartenance politique) interviennent aux côtés des populations pour le choix du gérant.

ENDA accompagne donc les populations dans leurs organisations en comité de gestion et dans la sélection d'un gérant. Parfois elle laisse celles-ci mener à bien cette recherche, tout en mettant en avant certaines conditions ; habiter dans un rayon de 100 m,…).

3. Des ambiguïtés autour de la participation des populations

« Associée aux principes de recouvrement des coûts et de réplicabilité, la participation apparaît souvent comme le volet idéologiquement acceptable d'une théorie de l'efficacité économique à destination des plus pauvres. Elle est cependant rarement un moyen de promotion de la solidarité sociale. En effet, pour combler les déficits et les lacunes de l'intervention publique, on exige des pauvres une contribution à l'aménagement local qui est rarement requise des habitants des quartiers plus huppés. Constitutive de nombreux montages opérationnels, la participation reste un mécanisme descendant, impulsé par le « haut », souvent synonyme d'investissement humain mais plus rarement de partage du pouvoir ou de démocratisation. »[1]

a) Le PELT, un programme conçu par les commanditaires

Alors que les Termes de Référence du programme précisent que les ONG seront chargées du marketing social auprès des populations qui auront participé à la définition du programme, la réalité de cette participation est toute autre.

« Ce projet a souffert d'un biais dès ses prémices. Il a été établi selon la logique classique de l'Etat : aucun processus remontant n'a été appliqué, aucune évaluation participative qui aurait pu permettre aux communautés de participer à sa définition. Dès lors, la participation de la population réside uniquement dans le choix de l'ouvrage, des modalités de paiement et, par l'intermédiaire des CLP, dans la diffusion du projet.» Abdou Diouf

Le principal obstacle à l'obtention d'une élaboration participative réside dans la subordination de la démarche à l'octroi de fonds. La participation communautaire, une des principales conditions imposées par la Banque mondiale, se fait ainsi a posteriori, une fois le programme approuvé et le plan de financement adopté.

Il est notable que cette participation a posteriori est contraire aux principes motivant la démarche de Enda Tiers-Monde :

b) Une vision apolitique de la participation

Les insuffisances de la démarche participative adoptée par le PELT est particulièrement illustrative de cette exclusion des plus démunis dans les instances de délibération censées les représenter.

Les opérateurs (ENDA et CREPA) sont soumis à une double contrainte externe. Il leur est nécessaire d'atteindre des résultats à court terme, puisqu'une des conditions

[1] DUBRESSON A., JAGLIN S., 1993, *Pouvoirs et cités d'Afrique noire – La décentralisation en question*, Karthala, p. 297

de la reconductibilité du contrat des opérateurs est d'avoir fait preuve de leur capacité à générer la demande. Ensuite, compte tenu de la capacité d'influence des leaders d'opinion, ils sont contraints de tolérer leur captation de la gestion du projet.

"Les opérateurs […] ont une responsabilité dans cette situation, réfugiés qu'ils sont, trop souvent, derrière leur technicité, pour ne pas déplaire aux bailleurs et ne pas compromettre leur position "commerciale". […] Ils manquent d'exigence et de vigilance vis-à-vis de leurs "partenaires" locaux qui, dans certains cas, ne sont pas à la hauteur de leurs fonctions de médiateurs ou bien compromettent la crédibilité des opérations en s'avérant beaucoup plus préoccupés de leur propre promotion (la fameuse fonction de "courtier du développement") que de celle des populations qu'ils sont chargés d'appuyer."[1]

Ainsi, au lieu de donner accès à la parole aux plus démunis, les CLP, censés les représenter, ont été l'occasion de renforcer les pouvoirs locaux établis. On assiste alors à la reproduction de la structuration sociale préétablie.

Deux stratégies différentes sont mises en œuvre en réaction à l'instauration des CLP.

Premièrement, face au danger que représente la tentative d'instauration d'un nouvel ordre social, certains leaders adoptent une stratégie visant à discréditer le projet, espérant qu'elle aboutisse à son échec. Comme l'explique A. Dumas, il semble en effet que *« tout projet met en cause des privilèges ou des intérêts établis et suscite des résistances, notamment de ceux qui n'ont pas intérêt à participer et à assister à une redistribution des richesses et des pouvoirs de décision*[2]*. »*

Dans la mise en œuvre du projet à Wakhinane Nimzatt, dans le quartier Nimzatt, cette capacité de boycott du projet fut démontrée.

« La majeure partie de la population s'est dans un premier temps placée en observateur avant de constater les succès des premières réalisations chez l'un des Délégués de quartier volontaire. Certains notables non concernés par le projet ont lancé une opération de « sabotage » au moyen de diffusion d'informations mensongères relatives à la qualité des ouvrages et à l'opportunité de dépenser son argent dans un projet d'assainissement. » Magatte, animateur au sein du CREPA

Deuxièmement, face à l'opportunité que représente la captation d'un projet, une stratégie d'accaparement des structures participatives est développée. En effet, le rôle d'intermédiation des membres du CLP peut ainsi être assimilée à la fameuse fonction de « courtage » dans la mesure où les flux d'aide sont comparables à une « rente » du développement. Les différentes élites présentes au sein du quartier tentent de renforcer leur position de pouvoir et d'influence. Tous ceux qui espèrent bénéficier des possibilités offertes par la réorganisation du champ économique et politique peuvent devenir les alliés de la diffusion de ces projets au sein de leur quartier d'origine.

Au sein de cette arène politique locale qu'est le CLP, différents groupes d'acteurs, fondés sur des légitimités différentes, tentent de conquérir ce nouvel espace de pouvoir. Ainsi, au sein des CLP s'exprime la réalité des rapports de force, notamment lors du choix des personnes membres face à l'enjeu que représente le contrôle de cette structure. Les cadets sociaux (les femmes, les jeunes, les minorités ethniques) tentent d'accéder à une reconnaissance que leur statut ne leur permet pas (ou plus difficilement). Ils entrent en compétition avec les notabilités qui aspirent à conforter leur position sociale (imam, délégué de quartier), ainsi que leur rôle de médiateur et de « leader d'opinion ». Ce sont des acteurs incontournables comme l'illustre ce témoignage de Salif Diouf, philosophe et Conseiller Municipal de la Commune

[1] LEVY M., op. cit., p. 94

[2] DUMAS A., 1983, *Participation et projet de développement*, Tiers-Monde, Tome XXIV, n°95, p. 521.

d'Arrondissement de Wakhinane Nimzatt, relatif à la fonction de Délégué de quartier :

« Il est clair que le statut de Délégué de quartier leur confère une certaine légitimité quant aux décisions prises. Tous les habitants reconnaissent leur qualité et s'en remettent à eux en cas de conflits. Ils sont garants de la cohésion sociale.

Un autre groupe d'acteurs tente également d'investir ce nouvel espace de pouvoir ; les associations locales. Elles apparaissent, de par leur ancrage populaire, comme des intermédiaires légitimes entre les organismes d'appui au développement et la population. Leur légitimité n'étant pas instituée comme celle des précédents, elles doivent témoigner de leur utilité dans la mise en œuvre des projets afin d'acquérir la position de partenaires stratégiques vis-à-vis des acteurs institutionnels et notamment des ONG. Parmi elles se démarquent les Groupements de Promotion Féminine (GPF) et les Groupements d'Intérêts Economiques (GIE). Etant donné que les institutions de développement préfèrent reposer leurs actions sur des organisations formelles, posséder une « existence officielle » constitue pour elles l'opportunité de « capter » les projets. Cette stratégie fonctionne d'ailleurs puisque la plupart des organisations d'appui du projet sont une de ces deux sortes d'organisation communautaires de base. Leur objet ne comporte toutefois aucun caractère social, elles n'ont pas vocation à intégrer les plus démunis.

La légitimité de la participation de certains groupements au projet a d'ailleurs été remise en cause par les résidents eux-mêmes qui ne s'estiment pas être suffisamment pris en compte.

« Nous nous sommes rendus compte que certaines des associations chargées de la sensibilisation évoluaient au sein de leur quartier respectif dans un climat d'indifférence, voire d'hostilité. Il leur était notamment reproché de ne s'impliquer dans le projet qu'au profit exclusif de leurs adhérents et de ne pas jouer le rôle qui leur était conféré. Le projet suscite en effet tellement d'ambitions que certaines préfèrent conserver l'information.» Saliou Sy, ASA au sein du Crépa

Enfin, une dernière catégorie d'acteurs participe à cette compétition politique pour s'approprier le CLP et renforcer leur légitimité : les élus locaux.

«Certaines associations sont achetées par la commune pour répandre des idées politiques dans le quartier ! ». Keita Traore, résident de la CA de DSM

Etant donné que les gens sont généralement plus prompts à faire confiance aux associations qu'aux hommes politiques considérés comme des « manipulateurs de conscience », il est plausible que les municipalités tentent de les instrumentaliser pour étendre leur influence sur une part plus importante de la population, notamment par l'entremise de militants politiques au sein du mouvement associatif.

A ce titre, les délégués de quartier jouent également le rôle de relais des élus locaux. Les municipalités rencontrées préfèrent apparemment faire passer leur projet dans les quartiers par ces intermédiaires, substituts de leur autorité, quitte, si le Délégué de quartier en présence n'est pas de la même coloration politique, à en instituer un nouveau. La présence dans certaines rues de deux délégués de quartiers illustre cette idée.

« Nous préférons nous appuyer sur les délégués de quartier pour renforcer notre légitimité dans le quartier. Ce sont nos principaux relais pour développer notre action. » Papa Badieye Ngom, chargé de la Commission Environnement de Wakhinane Nimzatt

C'est ainsi que coexistent différents pouvoirs. Chacun se prévaut d'une certaine légitimité trouvant sa source dans des registres totalement différents. De plus, par l'activation des réseaux clientélistes qu'ils possèdent, les leaders locaux ont détourné le projet de son objectif initial ; celui de permettre aux plus défavorisés d'accéder aux services d'assainissement.

« Accéder à une position de pouvoir grâce à un réseau de relations, s'enrichir personnellement grâce à cette détention de pouvoir, distribuer une partie des richesses ainsi acquises pour accroître en retour son réseau de relations, tout ceci fait parti de son [le projet] paysage quotidien. »[1]

Ainsi, d'une structure censée animer un dialogue politique et définir des actions concertées d'équipement, les CLP se sont transformées, sous le poids des jeux de pouvoirs locaux, en un espace de compétition politique. Censées assurer l'intérêt général, ces structures sont engluées dans des rivalités politiques où les intérêts particuliers dominent.

Conclusion

C'est ainsi que contraintes de productivité, discours « développementistes », jeux de pouvoir constituent la gamme des stratégies utilisées par ces acteurs pour faire valoir leurs intérêts respectifs.

Le risque n'est-il pas que de telles aspirations ne fassent s'écarter le projet des objectifs initiaux d'équité du service public et de structuration sociale des quartiers concernés ?

IV. Une pauvreté multiforme entretenue

1. Les plus défavorisés, encore marginalisés dans l'accès à l'assainissement

a) Des ouvrages inadaptés à la précarité sociale et foncière des quartiers

Dans le cadre du PELT, le fait d'instituer une contrepartie financière porte en elle-même une source de discrimination. Bien que le programme ait pour vocation de répondre à l'attente des plus démunis, on peut affirmer que, en l'état actuel des choses, les ouvrages d'assainissement proposés s'adressent aux couches favorisées de la population de ces quartiers

En effet, le programme prévoyait que tous, y compris les plus démunis, puissent accéder à des structures de micro-crédits à des taux mensuels préférentiels.

« Toutefois, malgré qu'ils soient préférentiels, les taux sont tout de même de l'ordre de 7%. Ainsi, un ouvrage qui coûtait initialement 25 000 FCFA pourra à terme coûter plus de deux fois son prix à l'acheteur. Dans ce cas, l'intérêt du projet est très relatif puisque 50000 FCFA[2] *est le coût usuel de ces ouvrages » Saliou Sy, ASA au sein de l'équipe du CREPA.*

« Je suis l'unique source de revenus d'un ménage qui comprend 9 personnes. Mon emploi de cordonnier me permet de rapporter entre 100 et 150 000 francs par mois[3]*. A partir du 15 du mois, il nous est de plus en plus difficile de manger de la viande. Alors comment voulez-vous que je puisse investir dans un bac à laver puisard qui me coûterait une bonne partie de mes revenus ? » Mamadou Thiam, résident de DSM*

De plus, l'adhésion à un Groupement de Promotion Féminine nécessite une participation financière hebdomadaire aux tontines de 500 à 1500 FCFA, (de 0.76 à 2.29 euros), à laquelle s'ajoute dans certains cas une tontine mensuelle dont la mise est souvent encore supérieure. Les nouvelles adhérentes doivent également verser une cotisation de l'ordre de 15 000 FCFA (23 euros) lorsque le GPF sollicité appartient à une fédération de groupements de femmes[4]. Beaucoup de femmes souhaiteraient adhérer à ces groupements, mais la plupart ne possèdent pas de moyens financiers suffisants.

[1] Olivier de Sardan, J.P., op. cit., p. 174

[2] Coût initial de *38 euros* et coût usuel de *76 euros*

[3] 152 à 228 euros par mois

[4] L'intérêt d'adhérer à une fédération de GPF est, de par le fonds de roulement dont elle dispose, de pouvoir accéder à des prêts à taux préférentiel.

Les enquêtes[1] confirment que sur les 34 femmes[2] interrogées participant à un GPF, 26 ont des activités rémunératrices, soit 76,5 %. Ces activités sont organisées dans le cadre des groupements (teinturerie, lessives, marché) ou indépendamment (restauration, Télécentre).

Il s'avère également que le revenu moyen mensuel par ménage des bénéficiaires interrogés est plus élevé que celui de la moyenne de la population.

Sur les 38 ménages interrogés, 47,4% ont un revenu moyen mensuel compris entre 90 000 et 120 000 FCFA (entre 137 et 183 euros), correspondant à la moyenne des ménages. Pour 31 % d'entre eux, il est compris entre 120 000 et 150 000 FCFA (entre 183 et 229 euros), 13,2% entre 150 et 180 000 (entre 229 et 274 euros) et 7,9% au dessus de 180 000.

Des plus, de nombreuses concessions ne sont pas concernées par ce projet car elles sont situées en zone inondable ou leur surface est trop étroite pour disposer d'un ouvrage d'assainissement. Les ouvrages de type semi-collectif, préconisés dans ces cas de figure, ne sont pour le moment pas opérationnels.

Ainsi, en plus de l'aspect financier, la non adaptation des ouvrages aux spécificités des quartiers écarte en l'état actuel une part importante de la population.

Le responsable de la Commission Environnement de Wakhinane Nimzatt estime qu'à peu près un quart du territoire de la commune d'arrondissement est situé en zone inondable. Il en est de même à Diamaguene Sicap Mbao où l'équipe d'Enda GRAF a choisi, pour ne pas susciter inutilement la demande, d'interrompre les activités de deux animateurs intervenant dans des quartiers inondables, et de les redéployer vers des zones plus accessibles.

La mise en œuvre du PELT peut ainsi entraîner une situation de désolidarisation urbaine au risque de stigmatiser davantage des quartiers qui, de par leur situation, l'étaient déjà auparavant. Par cette mésaventure, le programme risque de perdre une part importante de sa crédibilité.

« Ce projet ne tient pas compte des conditions dans lesquelles nous vivons. D'une part, les coûts sont beaucoup trop élevés pour la plupart d'entre nous, et d'autre part, les ouvrages proposés ne sont pas adaptés à la plupart des concessions. Par exemple, mon voisin était d'accord pour installer un ouvrage, mais cela n'a pas été possible parce que sa concession est située en zone inondable. » Bia Sow, Délégué du quartier Bagdad à Wakhinane Nimzatt

b) Les exclus du développement

Dans ce contexte de pauvreté, la relation à l'argent et à sa circulation paraît délicate, et porteuse de difficultés d'appropriation du projet. On peut d'ailleurs s'interroger sur une éventuelle relation entre l'appauvrissement des populations et l'amenuisement des solidarités. La réponse n'est sûrement pas unilatérale, mais il n'en demeure pas moins qu'en dépit d'un sentiment d'appartenance à un espace commun, l'intrusion de nouvelles ressources dans un quartier provoque une certaine compétition sociale.

Face à une intervention extérieure, les populations ne partagent pas la même attitude. Des groupes et individus réussissent à s'enrichir grâce à leur position de pouvoir, à leurs relations ou à leur niveau d'information. Ces enrichis tirent parfois profit de la pauvreté et marginalisent les plus pauvres en affaiblissant leur « réactivité».

Peut-être faut-il alors déplacer le problème de la pauvreté et se demander si, outre la dimension économique, la non intégration dans les réseaux sociaux qui permettent d'accéder au travail et aux cercles de redistribution de ces projets ne serait pas la marque du dénuement des plus défavorisés. Dans cette logique, Chambers désigne les pauvres comme :

[1] Réalisées par Jérôme Klesftad
[2] 25 bénéficaires et 9 présidentes de GPF

« Tous les exclus, les marginalisés, les laissés-pour-compte du développement […]. Ce sont ceux qui sont invisibles et inconnus, ceux qui ne parlent pas, les derniers de la file, les « oubliés ». Ces caractérisations sont toutes négatives, mais là est justement leur force, car leur constat est irrécusable. Elles situent les pauvres comme ce qui s'oppose à la visibilité et à la notoriété propres au monde des développeurs. »[1]

La délégation progressive de la gestion du projet aux acteurs locaux fait partie des objectifs initiaux des commanditaires du PELT. Les Termes de Référence précisent à ce sujet que « *les ONG devront créer les conditions d'une appropriation du sous-projet par les communautés* ».

Toutefois, les organisations et autres comités, sur lesquels s'appuie le projet, ne représentent pas, loin s'en faut, la majorité de la société. Les catégories sociales les moins favorisées du point de vue de leur « capital social » ne bénéficient pas du service de ces organisations intermédiaires. Aussi, la participation du peuple aux processus de décision est loin d'être assurée.

« On assiste au développement de formes d'autorité assez prononcées avec l'émergence de notabilités qui dispensent des services urbains aux individus à la marge des espaces de régulation. (…) Elles ont la plupart du temps conduit à une allocation des ressources discrétionnaire, qui pose de nombreux problèmes en terme d'équité dans l'accès aux services de base. Ces modes d'autorité entrent souvent en contradiction avec les principes de l'espace public que les intervenants cherchent à promouvoir dans la gestion de la ville. »[2]

Ainsi se développe le paradoxe selon lequel cette appropriation souhaitée, prend des formes qui se retournent contre les objectifs initiaux du projet. Il importe alors aux ONG, en tant qu'élément structurant de taille, de veiller à ce que l'innovation organisationnelle entreprise ne recouvre pas un processus d'exclusion. La compréhension des stratégies d'acteurs et des processus d'inclusion/exclusion paraît à ce titre essentielle pour appréhender les éventuels perversions et entreprendre des actions volontaires envers les plus démunis.

« La notion de « capital social » des individus est reconnue comme élément primordial de son niveau de vie, comme de ses capacités à réagir à des contraintes et défis extérieurs. La prise en compte de la « socialisation », de ses formes, de ses évolutions, constitue un enjeu politique crucial pour la transformation des sociétés. »[3]

Etant donné que l'ordre pré-établi permet à certains acteurs locaux de jouir d'une position sociale privilégiée, il est clair qu'aucun changement n'interviendra spontanément. L'intégration des plus démunis ne dépendra alors que de la volonté des opérateurs à mener une action dans ce sens.

« Dans ce contexte, mieux armer ceux qui sont exposés à différents risques de paupérisation, diminuer la vulnérabilité structurelle, celle que produit la société telle quelle est dans les turbulences actuelles, ne sont évidemment pas à portée de main. »4

2. Une régulation du service de l'eau inefficiente

Outre la précarité des communautés, une des principales contraintes concerne la précarité du statut foncier. Dans la région de Dakar, 35 à 40% de la surface urbanisée possèdent des trames d'accueil ne répondant aux normes de l'occupation des sols. Pendant longtemps, l'explication de la non réalisation d'ouvrages d'AEP résidait dans la restriction juridique faite à la SONES et la SDE de ne pas réaliser des extensions dans les quartiers non lotis

[1] CHAMBERS R., 1990, *Développement rural, la pauvreté cachée*, Karthala, p. 40
[2] DAHOU T., 2001, *Les politiques de développement en Afrique de l'ouest francophone*, p. 30
[3] LEVY M., op. cit., p. 416
[4] COURADE G., DE SUREMAIN C.E., *Inégalités, vulnérabilités et résilience : les voies étroites d'un nouveau contrat social en Afrique subsaharienne*, in Winter, G., op. cit., p. 129

(occupations irrégulières). Toutefois, une certaine flexibilité et tolérance a été finalement adoptée pour répondre aux besoins de ces zones. Des programmes de restructuration et de régularisation foncière sont également en cours de réalisation avec la coopération allemande et française.

Certes, des améliorations certaines ont été apportées dans la desserte des quartiers jusque là délaissés par le service public de l'eau potable. L'agglomération de Dakar a connu une expansion très rapide ces dernières années (sa population ayant quadruplé en 30 ans), avec un fort taux de croissance urbaine autour des 4 % actuellement. Le réseau de distribution d'eau a été étendu pour suivre cette expansion avec un succès certain. Grâce à l'augmentation du volume d'eau produite, aux extensions de réseaux et à la réalisation de branchements sociaux et de bornes fontaines, davantage d'eau est fournie à davantage de personnes. Entre 1995 et 2002, la population desservie en eau à Dakar, soit par les branchements ou les bornes fontaines, est passée progressivement de 80.3% à 85% (2000) à 89.5%[1]. En 2000, 71% des citadins ont accès aux branchements individuels, 14% aux bornes fontaines et 15% de la population n'ont toujours pas accès à l'eau potable[2] Ainsi, Dakar est la seconde ville d'Afrique de l'Ouest par son taux de desserte (1 branchement pour 15 habitants) et aussi celle qui possède le plus grand nombre de bornes fontaines fonctionnelles (plus de 1000)[3].

Cependant, malgré les importants investissements mobilisés dans le secteur de l'hydraulique urbaine, 22 % de la population urbaine n'a toujours pas à l'accès à l'eau potable en 2003[4] ; pour une population urbaine estimée à 4.6 M°, ceci équivaut environ à un million de citadins non desservis en eau potable au Sénégal.

A Dakar, des zones mal ou non desservies persistent dans le tissu urbain. L'accès à l'eau reste inégalitaire dans la ville de Dakar (Grand-Dakar, Reubeuss, Médina) et au sein de l'agglomération dakaroise ; certains quartiers de Pikine (Malika, Thiaroye, Diamaguene) et Guédiawaye (Médina Gounass) souffrent encore de sous-équipement. Le droit à la ville, l'accès au service de base constituent dans tous ces quartiers précaires ou irréguliers un enjeu majeur.

De plus, on note que des insuffisances persistent dans la prestation de ce service, toujours marqué par des coupures fréquentes. Concernant la qualité de l'eau dans les robinets sénégalais, si les normes de l'OMS sont respectées au niveau des réservoirs de stockage de l'eau, sa qualité diminue causée par la vétusté des réseaux. L'eau boueuse ainsi que les coupures d'eau sont encore trop souvent le quotidien des consommateurs sénégalais.

Le principal facteur expliquant cette situation tient à l'inefficacité des mécanismes de régulation mis en place, et ceci sur trois points. Premièrement, les politiques sociales mise en place ne parviennent pas à cibler les populations réellement démunies, deuxièmement elle ne parvient pas à atténuer les conséquences des hausses tarifaires pratiquées depuis la privatisation du secteur. De plus, on note également une absence de régulation globale concernant la gestion des bornes fontaines, engendrant, notamment, des inégalités dans la qualité du service fourni et dans les prix pratiqués.

a) Des hausses tarifaires importantes

En 1995, la réforme de l'hydraulique urbaine définit une nouvelle politique financière, basée sur :

- Le seul soutien de l'Etat doit prendre la forme d'une rétrocession des financements des donateurs, il ne doit y avoir aucune subvention d'exploitation.

[1] BROCKLEHURST C., 2003, Innovations contractuelles, relations saines *: réforme du secteur de l'eau et de l'assainissement urbains au Sénégal*, Banque Mondiale, 61 p
[2] COLLIGNON B., VEZINA M., 2000, *Les opérateurs indépendants de l'eau potable et de l'assainissement dans les villes africaines* PEA,
[3] ENDA, 2000, l'adduction d'eau potable dans les quartiers défavorisés de Pikine,
[4] Ministère de l'Hydraulique

- Aucune augmentation excessive ne devra être pratiquée dans les tarifs ; toute augmentation sera introduite progressivement, fixée initialement à un taux constant de 3%.
- Le tarif social sera retenu pour assurer l'abordabilité.

Ainsi, le principe de l'usager-payeur est appliqué afin de financer les investissements, tout en essayant d'amortir les effets sur les pauvres. Un des changements majeurs intervenu depuis la privatisation partielle du service est donc la hausse importante du prix de l'eau, dans l'objectif d'assurer la viabilité financière du secteur. En effet, on assiste à une augmentation du prix de l'eau comprise entre 2 et 5% par an depuis 1996, incluant la surtaxe de l'ONAS.

En 2002, une nouvelle structure de tarification est introduite par la SONES, motivée par la nécessité de moderniser le réseau et de procéder à la collecte de revenus supplémentaires pour l'ONAS. Dorénavant, cette surtaxe concerne toutes les tranches tarifaires (même la sociale), ainsi que les clients des bornes fontaines. Le tarif moyen de l'eau passe alors de 380 FCFA en 1995 à 450 FCFA le m3 en 2003 (de 0.58 à 0.69 euros), ce qui équivaut à une hausse de 20%.

Les mécanismes de régulation censés garantir l'accessibilité des plus démunis à l'eau potable se caractérisent par leurs insuffisances, que ce soit au sujet des modalités spécifiques mises en œuvre (bornes fontaines et branchements sociaux), que de la structuration tarifaire.

b) Une régulation sociale inefficiente

Concernant la tranche sociale, le principe repose sur la corrélation entre niveaux de consommation et de revenus. La subvention croisée entre les gros consommateurs (tranche pleine) et les petits consommateurs permet de financer la tranche sociale (191 FCFA le m3, soit 0.29 euros) ; la consommation des ménages les plus riches subventionnant celle des ménages plus pauvres. Malheureusement, des effets indirects participent à une redistribution inverse. Des familles nombreuses ou plusieurs ménages partageant un même robinet consomment facilement plus de 20 m3 d'eau tous les 2 mois, dépassant ainsi la tranche sociale. Tandis que les familles de classes moyennes ou aisées, moins nombreuses respectent ce critère des 20 m3. C'est pourquoi certaines associations de consommateurs se demandent, comble de l'ironie, si les pauvres ne subventionnent pas les riches. En effet, les catégories pauvres financent en partie la subvention du tarif social qui leur est destinée et dont bénéficie les gens plus aisés, ainsi que les extensions des réseaux de distribution d'eau qui ne se trouvent pas forcément dans leur quartier.

De plus, les branchements sociaux n'auraient pas les effets redistributeurs escomptés et profiteraient plus aux classes moyennes aisées qu'aux plus pauvres. Premièrement, le coût du branchement reste encore prohibitif pour les plus démunis. La faible capacité d'épargne des ménages exclut une majorité d'entre eux des bénéfices d'une telle mesure. Deuxièmement, les conditions locales d'attribution des branchements sociaux à Dakar se basent sur le seul critère géographique ; l'absence de critères sociaux posent problème pour cibler plus finement les ménages défavorisées. Ainsi, il est légitime de s'interroger sur l'objectif visé par ces branchements sociaux ; ne seraient-ils pas l'instrument d'une politique de rattrapage accéléré de la demande insatisfaite mais solvable, qu'une réelle politique sociale favorisant l'accès des plus pauvres à l'eau potable ?

Ainsi, les bornes fontaines constituent le mode d'accès à l'eau potable privilégié pour les populations pauvres. Pourtant, l'eau est vendue aux opérateurs des bornes fontaines à 322 FCFA le m3, contre 191 FCFA pour la tranche sociale (0.49 contre 0.29 euros). Une augmentation tarifaire de 20% fut en effet pratiquée en 2002 ; la surtaxe d'assainissement fut appliquée pour la première fois aux bornes fontaines.

Le prix d'achat de l'eau aux bornes fontaines varie entre 1000 et 1250 FCFA le

m3, quand la bassine de 20-30 litres coûte 20 F à 25 F, contrairement au prix officiel fixé à 15 FCFA la bassine de 40 litres, soit 375 FCFA le m3[1]. Le prix d'achat de l'eau réellement pratiqué est donc 3 fois élevé que celui fixé par la SONES, faute de contôle. Ce prix est aussi 5 fois plus cher que celui pratiqué dans la tranche sociale.

c) La délégation de la gestion des bornes fontaines sans régulation globale

Dans le cas de Dakar, il ne s'agit pas à proprement parler d'une délégation de gestion, puisqu'il n'existe pas de contrats spécifiques pour la formaliser. Un contrat commercial comme celui des particuliers lie la SDE aux fontainiers. On note alors des systèmes de gestion des bornes fontaines, totalement différents selon les initiateurs des projets. Deux principaux cas de figures ont été relevés.

Premièrement, la gestion des bornes fontaines est assurée par un groupement associatif (GIE, ASC, groupement de femmes), le fontainier étant un employé du groupement. Nous prendrons ici l'exemple du projet de l'AFVP mené avec le GIE de Fass Mbao. Le comité de gestion confie la commercialisation de l'eau et l'entretien des bornes fontaines à des fontainiers qu'il contrôle. Le GIE souscrit l'abonnement auprès de la SDE. Il est donc chargé du paiement des factures, de l'entretien de la borne fontaine et de la rémunération des fontainiers. D'autre part, le fontainier est lié par un contrat de travail avec le GIE, stipulant ses horaires d'ouverture, la fréquence des versements des recettes au GIE (tous les 2 jours) et d'autres obligations.

Deuxièmement, la gestion des bornes fontaines est toujours assurée par un groupement associatif, mais ce n'est ni le fontainier ni le comité de gestion qui souscrivent un abonnement auprès de la SDE ; c'est l'ONG initiatrice du projet. Nous prendrons ici l'exemple des projets menés par ENDA Programme Eau populaire, dont le système mis en place se rapproche de celui du Programme de Nutrition Communautaire mené par l'AGETIP. Le fontainier n'est pas lié par un contrat avec le comité de gestion, mais avec ENDA. Un agrément l'engage à assurer au mieux son rôle, à suivre les indications du comité de gestion, à s'acquitter des factures de la SDE et respecter le prix de vente, à assurer les travaux d'entretien jusqu'à 50 000 FCFA. Le non respect des obligations par le fontainier entraîne son retrait de la gérance par ENDA. Ici ENDA pousse jusqu'à l'extrême son rôle d'interface, en se positionnant comme garant, contrôleur, du service assuré. Pourtant, l'ONG n'est ni l'employeur (c'est le comité de gestion), ni le fournisseur d'eau et du branchement (c'est le rôle de la SDE).

Toutefois, un point commun émerge. Le contrat commercial entre la SDE et la personne morale ou physique gérant la borne fontaine n'est pas voué à assurer la qualité du service aux usagers, mais plus à préserver les intérêts de la SDE (recouvrement des factures). Face à l'absence de normes de qualité du service dans l'abonnement, c'est alors les ONG ou les collectifs locaux qui tentent d'instaurer cette régulation dans la gestion des bornes fontaines en signant un contrat engageant le fontainier.

Ainsi, on note une coexistence de systèmes gestionnaires de natures différentes, sans qu'aucune règle commune ne soit édictée. Aucune instance n'est officiellement chargée de la définition du niveau de prestation, de le transcrire dans un cahier des charges précis et de surveiller le respect de ce dernier.

Certes, cette gestion de proximité donne des résultats satisfaisants à certaines échelles (service de voisinage), dans certains sites (périphéries, quartiers enclavés). Toutefois, la délégation au privé associatif n'est pas une solution d'ensemble à la rénovation des services publics et comporte le risque d'une gestion en archipel de la ville. En effet, la logique de projet tend à enfermer la gestion du service dans un territoire étroit, celui du

[1] Les clients des bornes fontaines paient environ 1.52 à 1.91 euros le m3, alors que le prix d'achat officiel est de 0.57 euros le m3.

quartier, alors qu'elle nécessite des échelles d'organisation plus vastes.

3. L'absence d'émergence d'une citoyenneté à l'échelle de la ville

Les partenariats entre ONG et pouvoirs publics ne se sont pas traduits en terme politique, par une meilleure intégration et défense des intérêts des populations marginalisées dans le débat politique.

a) Pas de représentation des usagers dans les instances de régulation

La seule structure au sein de laquelle ''la société civile'' est représentée est le Conseil d'Administration de la SONES. En effet, l'Adeetels[1] est tenue de défendre les intérêts des consommateurs dans les prises de décision. Même si l'existence de cet espace de dialogue est saluée, l'Adeetels déplore une mauvaise circulation des informations (rétention d'informations) ainsi que son poids minoritaire. Cette dernière n'a pas de réel poids politique étant donné qu'elle ne détient qu'une voix sur 12.

Sinon, de façon générale, la ''société civile'' est très faiblement impliquée dans la définition des politiques de l'eau et dans les organes de régulation.

Premièrement, les cadres de concertation prévus dans le Code de l'Eau de 1981, que sont le CSE (Conseil Supérieur de l'Eau) et le CTE (Conseil Technique de l'Eau) sont peu opérationnels, malgré le décret d'application de 1998.

Compte tenu de la diversité des intervenants, rendant souvent les prises de décisions difficiles, il était apparu nécessaire de créer des organes de concertation, de coordination et d'arbitrage tels que le CSE et le CTE. Ces organes avaient pour objectif, notamment, de garantir une répartition équitable des ressources en eau limitées entre les différents usages en concurrence, selon leurs besoins différents.

Le CSE était censé être une sorte d'Haute autorité de l'eau où participerait tout un ensemble d'acteurs concernés par la gestion de l'eau (associations de consommateurs, groupements d'agriculteurs, élus, représentants des Ministères de l'Hydraulique, de la Santé, de l'Agriculture et de l'Environnement, personnel des mairies, la SDE, etc.). Présidé par le Premier Ministre, le CSE était censé décider des grandes options d'aménagement et de gestion des ressources en eau, ainsi que de jouer le rôle d'arbitre en cas de différends nés de l'utilisation de l'eau.

A la différence du CSE qui serait un organe de pilotage du processus de gestion des ressources en eau, le CTE devait être un organe consultatif dans lequel tous les Ministères, organisations, associations de consommateurs et autres parties concernées par la mise en valeur de l'eau pourraient débattre de leurs préoccupations communes et préparer des propositions concrètes. **Le CTE était chargé d'étudier et d'analyser, pour le compte et à la demande du Conseil Supérieur de l'Eau, toutes questions relatives à la gestion de l'eau.**

Deuxièmement, ''la société civile'' ne participe pas aux différents organes de contrôle de la SDE et la SONES. La SONES assure seule le contrôle de la SDE, sur la base des critères de performances, pour le compte de l'autorité délégante. Elle n'est pas non plus représentée au sein du comité de suivi du contrat de performance, chargé de contrôler si les engagements sont respectés de part et d'autre. Ce comité réunit l'ensemble des acteurs intervenant dans la gestion du service, hormis les représentants des usagers ; il est composé de la SONES, la SDE, la DHA, les représentants de la Présidence, du Ministère de l'Hydraulique et des Finances. Ce comité est pourtant central puisque la

[1] L'association de défenses des usagers de l'eau, de l'électricité et des télécommunications du Sénégal

régulation mise en place dans la gestion du service est une régulation contractuelle, le contrat de performance et d'affermage fixant les obligations que la SDE et la SONES doivent respecter.

b) La naissance récente d'une revendication politique

En 2006, le contrat d'affermage liant l'Etat sénégalais, la SONES et la SDE devra être renégocié et les modalités de participation du secteur privé dans le service de l'assainissement seront discutées.

Dans un tel contexte, les membres de « la société civile » sénégalaise, conscients de cet enjeu et du retard pris dans leur mobilisation, ont décidé de former une coalition afin de défendre l'accès universel à l'eau et à l'assainissement. Initiée par Aid Transparency, l'Adeetels et Public Citizen (association de consommateurs américaine) en Août 2003, elle regroupe des associations de consommateurs (Adeetels, SOS consommateurs), des Ong (CONGAD, ENDA, OXFAM, ASRADEC), des groupements de maraîcher(ère)s, des instituts de recherche (ISE), des associations de défense des droits de l'homme (la RADDHO)….

Cette coalition souhaite que la définition des politiques publiques et des modes de gestion du secteur de l'hydraulique ne soit plus décidée unilatéralement, comme ce fût le cas en 1996. Elle marque son indignation face aux pratiques des bailleurs de fonds internationaux et de l'Etat qui consistent à écarter les citoyens des processus de décisions dans un domaine aussi crucial que l'eau. « La société civile » sénégalaise tente donc de se positionner et de s'engager dans les négociations à venir, afin de représenter les intérêts des usagers et de défendre un droit à l'eau potable pour tous.

Les objectifs de cette coalition sont multiples.

Elle vise à représenter les intérêts des usagers (advocacy) et donner plus de voix aux initiatives populaires. Pour aboutir à la prise en compte des intérêts des populations dans les politiques publiques, la coalition souhaite instaurer et promouvoir davantage de dialogue entre les autorités et les acteurs locaux au sein d'espaces de concertation. De plus, il lui semble central que les usagers soient présents dans les organes de régulation, afin que leurs intérêts soient représentés.

De plus, la coalition vise à fédérer l'ensemble des organisations de la société civile concernées par la problématique de l'eau dans le but d'avoir un maximum de poids politique et de capacité de lobbying. Une gestion cohérente et efficace de la ressource en eau (protection de la qualité des ressources hydriques, accès à l'assainissement et à l'eau potable) ne saurait se réaliser sans une implication des pouvoirs publics. Aussi, la coalition compte militer pour un véritable plaidoyer en direction des pouvoirs publics et des organismes internationaux. Il s'agirait, par une stratégie de lobbying et de sensibilisation puissante, d'amener les pouvoirs publics à se prononcer pour un réel engagement politique de leur part, étayé sur des faits, projets, budgets et échéances concrets dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

La coalition envisage également de créer un vaste réseau en vue du développement d'une campagne internationale. En effet, étant donné la diffusion rapide de la participation du secteur privé dans la gestion de l'eau à travers le monde, l'échelle de revendication et d'action de la coalition ne se limitera pas au Sénégal, mais englobera celle de la sous-région, du continent et du monde. Des synergies avec des organisations internationales telles que l'association mondiale pour le contrat mondial de l'eau (ACME), ou la coalition mondiale contre la privatisation et la marchandisation de l'eau sont envisagées. En février 2004, une commission d'enquête internationale, dans laquelle seront notamment présents Ricardo Petrella, Danielle Miterrand, l'ACME, se rendra à Dakar.

Enfin, la coalition développe un plaidoyer responsable défendant le droit à l'eau, reconnu comme droit humain fondamental dans la Déclaration des Droits de l'Homme des Nations Unies. Une réflexion globale est développée dans ce

domaine, à même d'alimenter une solide argumentation et de proposer des solutions alternatives à la privatisation tout azimut de ce service. C'est pourquoi un travail de recherche est entrepris actuellement par une équipe pluridisciplinaire d'universitaires afin de connaître précisément la situation du Sénégal concernant l'accès à l'eau potable et de cerner clairement les impacts sociaux, économiques, environnementaux et politiques de la privatisation du service.

c) Un début de dialogue impulsé

Une rencontre nationale des acteurs de l'eau et de l'assainissement du Sénégal, conjointement organisée par l'Oic, l'Adeetels et le Programme eau et assainissement (Wsp ou PEA) de la Banque mondiale, en partenariat avec le gouvernement sénégalais, s'est tenue du 5 au 7 novembre 2003 à Dakar. Ceci constitue un effort d'ouverture de la part des organisateurs, puisque société civile, représentants des pouvoirs publics, mais également associations de consommateurs participent au débat.

L'objectif principal de cette rencontre est de renforcer le pouvoir des usagers pour leur accès à l'eau et à l'assainissement. Pour tous les participants, il sera question d'écouter et de dialoguer avec les représentants du gouvernement et les autres acteurs pour relever ensemble les défis du secteur. Elle vise également à dresser un bilan quant aux progrès réalisés depuis la privatisation partielle du secteur en matière d'accès à l'eau potable au Sénégal. Ce premier bilan fait suite à une étude menée par l'Adeetels dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Sénégal, avec le soutien financier de l'Oic. Enfin, la rencontre de Dakar devra répondre à une préoccupation fondamentale, c'est-à-dire comment faciliter l'accès aux services de l'eau et de l'assainissement aux consommateurs les plus défavorisés au Sénégal ? A l'issue des travaux, un plan d'action, basé essentiellement sur le plaidoyer, le lobbying et des projets-pilotes démonstratifs (bornes-fontaines et latrines), sera élaboré afin d'éviter que les plus pauvres soient marginalisés concernant l'accès à cette ressource essentielle qu'est l'eau potable.

Conclusion

Cette étude sur le service de l'eau potable à Dakar a démontré le foisonnement d'acteurs et d'initiatives, engendrant une complexification des modes d'organisation et de gestion de ce service urbain, nécessitant des régulations de plus en plus complexes et diversifiées.

Cette multiplicité des centres de décisions pose la question de l'articulation de logiques et d'approches différentes. Les fonctions de coordination et de régulation sont alors centrales pour que les services urbains soient gérés de façon efficace et équitable. Des rapports contractuels se développent alors pour tenter d'intégrer les différents types d'acteurs.

Cependant, ce processus complexe de coordination et d'ajustement mutuel entre acteurs souffre d'insuffisances, remettant en cause l'émergence d'une gestion d'ensemble de la ville.

Tout d'abord, territorialement, ce processus ne parvient pas à englober l'ensemble de la ville, laissant certains espaces (Grand Yoff, Médina Gounass) fonctionnés selon des temporalités différentes en terme de systèmes d'acteurs, de développement urbain et d'intégration aux services marchands. Ces territoires sont enfermés dans des micro-projets, sur un territoire circonscrit, ne s'inscrivant pas dans une relation d'échelle dépassant la Commune d'arrondissement, hormis dans ces relations avec les acteurs de la coopération internationale. Ceci aboutit donc à une faible ou absente articulation avec d'autres niveaux d'intervention.

De plus, au sein des territoires où ce processus existe, les modalités émergeantes de gestion des services urbains ne travaillent pas à une réelle recomposition de la gestion de la ville dans son ensemble. Le PSE et le PELT, visant la coordination entre acteurs, ne parviennent pas à intégrer l'ensemble de la chaîne d'acteurs. Ces partenariats ne permettent pas de fédérer l'ensemble des initiatives émergeantes à l'échelle locale autour de règles communes et de remédier efficacement aux inégalités dans l'accès aux services urbains

La multiplication des fonctions d'intermédiation – les ONG entre institutions et mouvements associatifs locaux, les associations entre populations et ONG…etc. – semble avoir une action déformante sur les objectifs initiaux des projets. Multiplier les pôles de décisions, et c'est tout l'enjeu de la gouvernance, nécessite une forte capacité de régulation globale, censée définir et faire respecter des règles reconnues par tous.

En même temps que se développent ces acteurs intermédiaires, se créent des espaces locaux, voire micro-locaux, de régulation, chacun fonctionnant, plus ou moins selon ses règles. Les municipalités, à ce titre, pourraient jouer ce rôle de régulateur à l'échelle de la ville. Hélas, on note qu'elles sont davantage des figurants que des acteurs dans le domaine des services urbains. On note alors une superposition d'espaces de régulation : à l'atomisation de la régulation informelle (collectifs locaux, ONG) se juxtapose la centralisation de la régulation formelle (SONES)

Cette absence de cadre de négociation entre l'ensemble des acteurs empêche la co-production de règles communes et une mise en compatibilité des différentes logiques d'acteurs.

D'autre part, on assiste à une capture du pouvoir de décision par les ‘'acteurs du haut'' (SONES, ONAS, bailleurs extérieurs..). Cette dynamique sectorielle interfère peu avec les processus de décentralisation et de démocratisation. Les municipalités n'ont aucun rôle officiel dans la maîtrise d'ouvrage du secteur, bien qu'en pratique, elles jouent un rôle informel certain. L'importance du milieu associatif (GIE, comité de gestion) et des ONG dans l'amélioration de l'accès à l'eau potable des populations défavorisées a peu d'implications politiques, ces derniers n'étant pas représentés dans les organes de régulation et de contrôle.

Au sein des collectifs locaux censés garantir une démocratie participative, on assiste à une capture de ces instances par les élites locales, à la recherche d'une légitimité renforcée. Les collectifs locaux sont récupérés par les leaders locaux alimentant leurs réseaux clientélistes. Les fonctions de régulation de ces structures sont alors contournées afin d'alimenter des intérêts particuliers et non de servir l'intérêt général.

En l'absence de co-construction du processus de régulation associant Etat, opérateur privé, pouvoirs locaux et usagers, plusieurs espaces de régulation plus ou moins formels se juxtaposent, dans un contexte de co-production du service de distribution d'eau potable.

A Dakar, les différents modalités de gestion du service de l'eau, par le « haut » et par le « bas », qui se meuvent entre globalisation et participation, renvoient davantage au scénario de la non coordination, voire de l'instrumentalisation, qu'à celui de la complémentarité démocratiquement négociée, qui ne pourra se réaliser que sous la pression d'une « société civile » forte et dynamique, pour l'instant politiquement naissante.

Au lieu de lutter réellement contre la pauvreté et d'impulser une réelle dynamique de développement local, alliant participation, démocratisation et accès durable aux services urbains, les partenariats développés visent davantage à toucher des populations jusque là ignorées, mais démontrant une certaine solvabilité. Cet extension des services marchands permet d'intégrer au marché et à la ville des populations jusque là marginalisées, mais cette inclusion urbaine ne s'accompagne pas de la construction d'une citoyenneté.

Les phénomènes de dépolitisation de la notion de participation nous semblent révélateurs ; l'absence de prise en compte des enjeux politiques ne nous semble pas involontaire, mais tout à fait révélatrice de la hiérarchie des priorités caractérisant les entités responsables de ce service, la logique commerciale primant sur elle de la démocratisation et de l'autonomisation des acteurs locaux.

Programme de Recherche Urbaine pour le Développement.

Les services urbains liés à l'environnement
entre mondialisation et participation.
Regards croisés Maroc - Sénégal

Etude de cas

Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale des services urbains. La gestion des déchets ménagers à Saint Louis du Sénégal

M. Demba NIANG
Directeur du PADMIR,
Ex-Directeur de l'ADC

Septembre 2003

Sommaire

Introduction 186

Première Partie - Saint-Louis : les données de l'histoire 189

I. De la découverte de l'île à la construction du fort. L'émergence d'une société nouvelle 189
II. Saint-Louis, capitale d'empire et intellectuelle, devenue ville de province ? 190

Deuxième Partie - L'espace urbain et son organisation socio – spatiale 193

I. L'espace urbain : un site particulièrement difficile à aménager révèle une certaine précarité 193
1. Un cadre urbain non maîtrisé et des infrastructures de base insuffisantes 193
2. Le développement séparé des espaces 198

II. Les caractéristiques socioéconomiques des quartiers difficiles de la ville 200

Troisième partie - La gestion des ordures ménagères : un système caractérisé par une certaine complexité 203

I. La gestion urbaine, du point de vue de la municipalité 203
1. Les problèmes d'organisation et de fonctionnement de la Commune 203
2. Les ressources financières mises en œuvre : leur insuffisance limite l'action publique communale 204

II. Le mouvement associatif et l'interpellation des autorités communales : le « Set setal » 207

III. Le projet CETOM : l'adoption d'une démarche participative pour gérer le nettoiement 207
1. L'histoire d'un projet atypique 207
2. L'exécution du projet 209
3. Les zones d'intervention du projet 210
4. Un dispositif institutionnel de renforcement de la maîtrise d'ouvrage 210

IV. La privatisation du nettoiement : une option sans lendemain 211

V. La reprise en main du nettoiement de la ville par la commune 212
1. Par l'élaboration d'un instrument de planification du nettoiement 212
2. Par la restructuration des GIE 213
3. Par la mobilisation d'autres bailleurs de fonds dans la gestion du nettoiement 214

VI. L'apparition progressive d'un système d'ensemble du nettoiement 215
1. L'état du service 215
2. Le PGN pour se doter d'une vision et des stratégies d'intervention 218

Quatrième Partie - Analyse des acteurs 220

I. Les acteurs et leur rôle dans la gestion des déchets 220

II. Les acteurs et leur positionnement autour du nettoiement 223
1. La Municipalité 223
2. Les GIE 223
3. Autorités étatiques 224
4. Les partenaires au développement 224

III. Les problématiques transversales que nous inspire l'étude de cas 226
1. L'accès au service pour les quartiers défavorisés 226
2. Le financement du service par la coopération internationale a favorisé le développement d'une maîtrise d'ouvrage communale 227
3. La participation des acteurs à la gestion du service sous l'angle de « nouveaux » paradigmes 227

Conclusion.....230

Introduction

Un peu plus d'une décennie a vécu et une nouvelle donne s'est ajoutée aux politiques de développement, celle des politiques environnementales liées aux services urbains de base. En effet, en 1992, se tenait le « Sommet de la Terre », à Rio de Janeiro. Ce sommet mondial invitait les pays, notamment ceux en développement, à repenser leurs rapports à l'environnement et à ses principaux éléments constitutifs. Face à la dégradation voire à la destruction constatée des écosystèmes et des cadres de vie, un plan d'action à long terme a été mis en place pour guider l'action des pouvoirs publics dans les impératifs liés à la protection de l'environnement. Cet Agenda 21, du nom de ce plan d'action, se fonde sur le principe de développement durable entendu dans le sens d'un développement qui répond aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

Ce programme édicte un certain nombre de principes et de règles de bonne gestion au niveau global, mais soulève aussi l'intérêt de son application au niveau local. Le fameux slogan « penser globalement, agir localement » sera lu et dit partout à travers le monde.

Dans ce contexte d'éveil (ou de prise) de conscience, la gestion de l'environnement semble constituer le maître mot des politiques publiques applicables localement et le principe de participation des divers acteurs engagés dans une activité liée à la nature devient le ressort de l'action publique locale.

Dans les années 90 et 2000, suite à l'échec des politiques d'ajustement structurel et après plusieurs tentatives de prise en compte de la dimension sociale de ces politiques, un nouveau concept apparaît au sein des organisations internationales, celui de la « bonne gouvernance ». La Banque Mondiale, comme le PNUD, préconise, par-là, une réforme profonde de l'Etat : il faut rendre les dirigeants politiques responsables, équilibrer les dépenses publiques, décentraliser les services urbains en faisant prévaloir le principe de la subsidiarité.

La « bonne gouvernance », dans ses principes et son mode opératoire, favorise la participation, la négociation et la coordination. Elle va amener une modification des rapports entre l'Etat, le marché et la société civile. Elle va soulever, de ce fait, les notions de pouvoir économique et de pouvoir politique, dans un contexte de mondialisation qui interpelle tous les acteurs à revoir leur position et leur rôle dans le développement urbain en général. La question du pouvoir local et de ses rapports avec le pouvoir central va également émerger.

Enfin, cette stratégie de gestion des affaires publiques exige de profondes réformes institutionnelles pour garantir la croissance et le développement des pays. Sous ce rapport, l'approche et la politique participatives ont donc investi, en tant que discours et pratiques, le champ de la gouvernance et celui de la gestion de l'environnement dont la gestion des déchets – solides comme liquides - constitue un élément essentiel.

Les concepts de décentralisation et de participation du public sont devenus des composantes essentielles du processus de prise de décision en qualité d'outils d'aide à la décision et d'information qui confortent l'orientation vers la démocratie qui sera à la fois celle de représentation et de participation, à laquelle aspirent les sociétés en développement.

La gestion des services urbains va constituer un bon analyseur des enjeux de la gouvernance urbaine. Placés depuis bien longtemps, pour une partie, sous la responsabilité de l'Etat et de l'autre sous celle des collectivités locales, ces services urbains sont au cœur de la question sociale tandis que leur mode d'exploitation est révélatrice des nouveaux arrangements que préconisent les réformes exigeant

productivité, efficacité socioéconomique, accessibilité et bonne gouvernance.

Le Sénégal, en adoptant les différents traités et conventions, veut s'inscrire dans une perspective de réhabilitation du local et ce, en dépit d'un contexte de mondialisation qui définit les contours et les trajectoires que certaines politiques publiques doivent emprunter. La question des idéologies est ici transcendée par celle du réalisme économique.

Au début des années 1980, le Sénégal devient un pays test pour la mise en place des plans d'ajustement structurel dans un contexte de modernisation de l'Etat qui s'articule avec la décentralisation.

Les services publics et les entreprises d'Etat connaissent une privatisation croissante. Corrélativement, des politiques de lutte contre la pauvreté et de prise en compte des effets sociaux de l'ajustement sont mises en œuvre.

On assiste à une internationalisation des économies des services urbains : leur gestion est de plus en plus confiée à des opérateurs privés d'envergure variable, qu'ils soient étrangers ou multinationaux. De plus, les financements des infrastructures et des services urbains mobilisent des bailleurs de fonds diversifiés occasionnant des mécanismes et des montages de plus en plus complexes auxquels, du reste, les collectivités locales ne sont pas encore habituées, plongées qu'elles sont dans un contexte de dénuement quasi total en ressources humaines qualifiées.

L'intégration à l'économie mondiale engendre des inégalités croissantes d'accès aux services urbains aggravant, du même coup, le phénomène de pauvreté urbaine. Ainsi, l'ouverture au marché mondial s'effectue-t-elle dans un contexte de décentralisation, de déréglementation et de remise en cause de l'Etat – providence. Les collectivités locales seront « invitées » à s'ajuster.

D'une part, le (re)positionnement des acteurs laisse voir que les tenants du modèle néo-libéral, soutenus par des institutions comme la Banque Mondiale, dont les politiques s'orientent vers les couches les plus vulnérables pour éviter des explosions sociales, se font de plus en plus entendre. L'Etat et les municipalités connaissent un renouveau de leurs fonctions avec la décentralisation et le transfert de compétences : le principe de subsidiarité est de plus en plus évoqué. On se demande alors s'il s'agit d'un alibi du désengagement de l'Etat ou d'une réelle opportunité pour la reconstruction des processus démocratiques de gestion des services urbains de base.

D'autre part, les populations urbaines s'organisent, testent diverses initiatives pour trouver des moyens et voies d'accès à l'emploi, à l'habitat devenu très précaire et aux services, selon des stratégies qui prennent des formes variées.

Les ONG locales ou étrangères et la société civile définissent leurs stratégies en profitant des opportunités offertes par le contexte ou en participant à la construction d'un nouveau paradigme de développement soucieux des initiatives locales et de la créativité sociale. Sous ce rapport, elles seront amenées à refermer les fractures ouvertes par l'économie mondiale à sa périphérie. Aujourd'hui, le secteur des déchets solides est en pleine mutation, mais, les marges de manœuvre et d'initiative semblent se rétrécir.

Pourtant de ces paradoxes et contingences multiformes, des collectivités locales engagent des initiatives et tentent des expériences qui font école au regard de leur caractère pédagogique et de leur impact sur les rapports entre ces collectivités, les acteurs locaux et les pouvoirs publics.

Le cas de Saint-Louis nous permet de mieux comprendre et d'étudier les différentes stratégies d'acteurs que l'on retrouve face à la gestion d'un service public lié à l'environnement que d'aucuns n'hésitent pas à considérer comme relevant de la « souveraineté municipale » même si une bonne partie de l'espace urbain n'a pas accès au mode de gestion

conventionnelle des déchets[1] : neuf quartiers sur vingt deux utilisent une méthode de gestion communautaire, à travers la mise en place de groupements d'intérêt communautaires dans les quartiers. D'autres quartiers ne bénéficient d'aucun système (conventionnel ou informel).

Face à cette situation, institution municipale et acteurs sociaux, sous l'impulsion de la Coopération Décentralisée, ont développé des stratégies pour assurer une gestion correcte des ordures ménagères. Plusieurs acteurs interviennent, selon des logiques dictées par des intérêts souvent divergents étant donné les enjeux de pouvoir et de positionnement qu'ils induisent.

Ainsi, pour traiter le sujet des déchets solides, à partir de l'expérience de la ville de Saint-Louis, nous aborderons les points ci-après :

- L'énoncé du contexte historique.
- L'analyse du cadre urbain et de son organisation socio-spatiale.
- La gestion des Ordures Ménagères.
- L'analyse des stratégies d'acteurs.

[1] En parlant de gestion des déchets, nous serons souvent amenés à utiliser le concept de nettoiement qui, pour nous renvoie à la même signification

Première Partie

Saint-Louis : les données de l'histoire

I. De la découverte de l'île à la construction du fort. L'émergence d'une société nouvelle

L'année 1633 marque le début de l'histoire de Saint-Louis avec la création de la Compagnie du Cap Vert.

Dès 1638, un premier fort est fondé sur l'île de Bieurt au Sud de l'actuelle Saint-Louis puis une émigration eut lieu en 1659 dans une île proche du continent à proximité d'un village nommé N'da. Cette île prendra le nom de Saint-Louis du nom de Louis XIV.

Avec ce fort, se dessinait lentement l'émergence d'une nouvelle société. C'est ainsi qu'à la fin du 18ème siècle c'est-à-dire dans les années 1780, la population de Saint-Louis était estimée à 7.000 habitants.

Saint-Louis est l'une des rares villes d'Afrique à disposer de recensements aussi anciens qui remontent au 18ème siècle, période au cours de laquelle, l'administration coloniale procédait à intervalles réguliers, au recensement de la population.

Au début du 19ème siècle, date de son apogée administrative, Saint-Louis comptait alors 20.000 habitants dont 10% d'Européens. En dépit de la concurrence de Dakar et le transfert de la capitale de l'AOF, la population va connaître une évolution jusqu'à 1907. Un net fléchissement sera observé vers les années 1918 avec l'attraction de nouvelles colonies de l'intérieur et les conséquences de la première guerre mondiale. A cela s'ajoute la mise en service de l'axe ferroviaire Dakar - Niger et la crise économique que traversait la colonie.

Au cours de la première décennie de l'Indépendance, la population de Saint-Louis a enregistré un nouveau bond dû à la recrudescence de l'exode rural.

En 1968, l'importance de l'exode rural se mesurait par la forte proportion des populations de la Vallée qui sont venues s'installer à Saint-Louis. Elles représentaient à cette époque 15.000 habitants soit le ¼ de la population estimée à 60.000.

Le second recensement de 1988 confirme ce rythme d'évolution de la population de Saint-Louis qui passe de 88.000 habitants en 1976 à 115.000 habitants en 1988. Toutefois, selon certains auteurs comme Guy Mainet, les résultats du recensement de 1988 ne reflètent pas réellement le rythme d'évolution de la population. Selon l'auteur, un réajustement d'environ 150.000 habitants lui semble justifié.

Par ailleurs, Saint-Louis, après le recensement, a vécu une conjonction de "phénomènes" qui ont influencé l'évolution démographique de la ville :

- Les événements de 1989 entre le Sénégal et la Mauritanie.
- Les chantiers du barrage de Diama qui ont mobilisé une main d'œuvre importante.
- Les travaux à l'Université de Saint-Louis.
- Les travaux à haute intensité de main d'œuvre conduits par l'AGETIP.

Une autre caractéristique de la démographie de Saint-Louis est liée aux disparités entre quartiers qui connaissent

des situations fort contrastées et qui peuvent s'expliquer par :

- La stabilité de la densité des quartiers de l'île du fait que celle-ci ne peut s'étendre en raison de sa topographie.

- Les quartiers irréguliers, installés dans la périphérie depuis le début des années 1960, ont connu une expansion spatiale et démographique spectaculaire. La facilité d'extension, en dehors des normes d'urbanisme, est à l'origine de la croissance rapide des densités.

Il apparaît donc que les quartiers urbanisés ont tendance à se stabiliser, par contre ceux à habitat spontané de la périphérie poursuivent leur forte croissance. Cette évolution préoccupante tend à transformer Saint-Louis en un gros bourg semi-rural dans ses franges.

A titre d'illustration, nous avons la répartition suivante :

- Langue de Barbarie : 23,5 % de la population totale ;
- Ile : 17 % ;
- Sor : 56,4 % ;
- Péricentre communal : 3,1 %.

Ayant perdu l'essentiel de ses moyens d'existence, suite aux effets des différents événements qui ont ôté à la ville ses fonctions antérieures, Saint-Louis aurait dû être à la dérive tant au plan économique que démographique.

Or, c'est au moment où toutes les réflexions semblent s'accorder sur ce déclin que la ville connaît un véritable envol démographique. Au cours des trente dernières années, la ville a connu une croissance démographique régulière et les projections jusqu'à l'an 2.000 suivent la même tendance. La population, estimée actuellement à 160.000 habitants, pourrait passer de 175.000 à 180.000 d'ici deux ans. Ce croît démographique est très significatif en ce sens que la population a plus que triplé en trente ans.

L'exode rural fournit, en moyenne annuelle, 20,3 % des habitants de la ville. Les populations concernées par ce mouvement, au nombre de 32.480 , sont âgés de 15 ans et plus et dont 15 % sont originaires de la Vallée.

En effet, Saint-Louis abrite l'essentiel des établissements secondaires de la région . Les enfants des localités environnantes viennent y poursuivre leurs études au delà du cycle primaire. Des études antérieures ont montré que plus de 50 % des enfants de sexe masculin inscrits dans les établissements secondaires de la ville sont nés hors de la ville.

II. Saint-Louis, capitale d'empire et intellectuelle, devenue ville de province ?

Pour lire et comprendre les réalités de l'environnement socio-politique et culturel passées, présentes et à venir de la Ville de Saint-Louis et en avoir une vision prospective, il faut s'attacher à reconstruire les modalités de son peuplement entre le XVIe et le XXème siècle, le déploiement en colonies à travers l'empire Français (fonctionnaires, militaires, artisans et commerçants), le dépeuplement en diaspora à l'Indépendance (repli français, transfert de la capitale) et le repeuplement actuel après les années de sécheresse et dans les perspectives de l'après - barrages.

En effet, selon Fatou Sow, qui mena une réflexion géopolitique sur Saint-Louis dans le cadre de l'étude sur la relance de l'économie locale de Saint-Louis et du Delta, ces différents modes de peuplement expliquent la sociologie historique, politique et culturelle de la ville de Saint-Louis et même au delà c'est-à-dire des autres localités le long de la Vallée du fleuve. C'est ce cosmopolitisme du peuplement et de la sociologie historique Saint-Louisienne qui a fait l'originalité, l'élégance et le rayonnement de la capitale.

Saint-Louis, c'est aussi une ville musulmane de mosquées, de zawiya et de tafsirs (érudits du Coran) avec ses minorités catholiques (Sor) et protestantes (Khor). Les fondateurs des grandes confréries y font leurs classes coraniques, d'autres y ont consacré d'intenses moments de dévotion, tandis que se développe une culture gurmet. Les communautés y cohabitent dans la reconnaissance et le respect mutuels.

Saint-Louis s'imposa comme capitale des Lettres africaines du 18ème siècle jusqu'à la seconde moitié du 20ème siècle.

Saint-Louis, c'est enfin un centre de référence pour ses enseignements pluriels réputés : daara et instituts coraniques, medersa, Ecole mutuelle de Jean Dard, Ecole des Otages ou des fils de chefs, Ecole Blanchot, Lycée Faidherbe où se formeront les premières élites africaines.

La réputation de Saint-Louis, ville du Comptoir, repose sur cette sociologie culturelle spécifique qui en a fait une société raffinée, éduquée, faite de diversités et respectueuse de ses différences. Sur quatre cents ans, la ville a réussi à mélanger sur l'île et à Sor, toutes les races, les ethnies et les langues.

Dans les années soixante dix, la ville assimile ses nouveaux venus comme elle le fait des commerçants qui, dans les années quatre vingt, occupent les abords de la gare ferroviaire, de la place Saint-Germain et de l'Avenue Balay rebaptisée Avenue du Général Degaulle.

Saint-Louis a produit ses premières autorités propres avec les "maires indigènes" gestionnaires des intérêts et arbitres entre les royaumes, les négociants, les traitants de tous horizons. Elle entre tôt dans la révolution mondiale transatlantique qui voit les Etats Unis et Haïti accéder à l'Indépendance entre 1776 et 1794 et la France vivre une révolution où Saint-Louis sera présente en 1789 aux Etats Généraux, avec Cormier comme mandataire.

En 1848, c'est un Saint-Louisien, Durant Valentin, qui conduit à la victoire le parti Sénégalais. Il défait Schoelcher et Faidherbe qui ont laissé leurs traces dans la ville, l'un comme humaniste, l'autre comme gouverneur - bâtisseur, mais surtout comme homme de culture.

Saint-Louis a été remarquable au plan démocratique, comme ville de pétitionnaires et de défenseurs des droits de l'homme.

Cette sociologie politique Saint-Louisienne recouvre quatre séquences.

* Séquence 1 : la période précoloniale du comptoir et ses "maires indigènes" ;

* Séquence 2 : la période coloniale parlementaire qui comporte deux moments principaux :

- le 19ème siècle dominé par Duran Valentin, Gasconi, Devès, Carpot, Bacre Waly Guèye, Abdoulaye Seck, etc...

- le 20ème siècle inauguré par l'Association des jeunes Saint-Lousiens, pétitionnaires des droits civiques avec Mody M'Baye, Abdoulaye Mar Diop, Thiécouta Diop, N'Galandou Diouf et Lamine Guèye. Cette association est parrainée par Blaise Diagne, député en 1912, N'Galandou Diouf en 1924, Lamine Guèye en 1944 et Léopold Sédar Senghor de 1946 à 1980.

* Séquence 3 : Saint-Louis érigée en Commune en 1872 à l'instar de Gorée, Rufisque et Dakar. Elle offrait la citoyenneté française à ses "originaires" alors que les ressortissants des autres villes et campagnes sénégalaises et africaines, demeurèrent des sujets de l'empire Français, jusqu'à la Loi Lamine Guèye de 1946, qui généralisa la citoyenneté à tous. Cette particularité a renforcé le cachet particulier de Saint-Louis et le prestige de son élite politique, administrative et commerçante.

* Séquence 4 : la période de la Loi - cadre, avec le transfert, en 1958, de la capitale de Saint-Louis à Dakar.

Ce transfert signe un arrêt de cet essor prestigieux qu'avait connu Saint-Louis qui, déjà économiquement miné par le départ de l'administration et de l'armée française, durant la période la Loi-cadre (1956 - 1960), s'étiole avec le départ des agents administratifs sénégalais.

Une véritable paupérisation s'instaure avec la construction de la digue du Lac de Guiers qui accroît l'assèchement et la salinité des terres du Delta. La ville perdra les dernières ressources que lui procuraient le maraîchage, une horticulture intensive et l'élevage.

La sécheresse des années 70 et la désertification des régions environnantes (Vallée du fleuve, Louga, Jolof, Kayoor...) tout en amenuisant les ressources, encouragent une forte émigration paysanne vers une ville au renom toujours prestigieux.

Les fortes migrations qui ont suivi le dépeuplement de Saint-Louis de ses originaires ont sans doute pesé sur la vie politique avec les familles immigrées de vieille date qui se sont assimilées aux élites locales. La communauté commerçante dont le pouvoir économique ouvre de plus en plus les portes du pouvoir politique ou, en tous cas, les hautes sphères d'influence, tente de se faire une place plus importante dans les milieux de décision[1].

A l'avenir, il faudra compter avec l'émergence de cette frange de la population qui investit, avec des stratégies propres, l'économie informelle et formelle face à une bourgeoisie maure et libanaise qui garde néanmoins un capital foncier familial qui lui conserve une place prépondérante.

La ville de Saint-Louis, depuis sa création, a connu un destin exceptionnel parmi les villes d'Afrique sub saharienne : à la ville coloniale engorgée de fonctions multiples et parfois sans grand relief, a succédé une agglomération hétérogène dont la gestion adéquate pose à l'heure actuelle beaucoup de problèmes aux autorités locales.

[1] On verra dans la présentation des familles d'acteurs que, de manière générale, les acteurs qui interviennent dans la récupération des déchets recyclables, sont souvent parrainés par ceux qui tiennent le commerce formel et informel à Saint-Louis (voir schéma plus loin)

Deuxième Partie

L'espace urbain et son organisation socio -spatiale

I. L'espace urbain : un site particulièrement difficile à aménager révèle une certaine précarité

1. Un cadre urbain non maîtrisé et des infrastructures de base insuffisantes

La ville s'étale sur un territoire éclaté quadripolaire. D'Ouest en Est, la langue de Barbarie, l'île de N'Dar, le faubourg de Sor et la zone continentale singularisent un périmètre fortement marqué par le relief du Bas - Delta.

L'omniprésence de l'eau et du fleuve constitue une contrainte dans l'organisation spatiale de la ville, mais aussi un élément important du développement de Saint-Louis.

L'alternance de terrains secs, sablonneux, d'espaces naturels et de plans d'eau, commande la mise en place urbaine et détermine les emboîtements spatiaux.

Sur une superficie communale de 4579 hectares, la ville de Saint-Louis, hors eau, couvre 3632 hectares. La soustraction des espaces naturels et des vergers notamment à Bango, soit 681 hectares, laisse à la Commune 2951 hectares environ. Ce chiffre est constant depuis 1968 (voir décret 67 - 252 du 8 mars 1967).

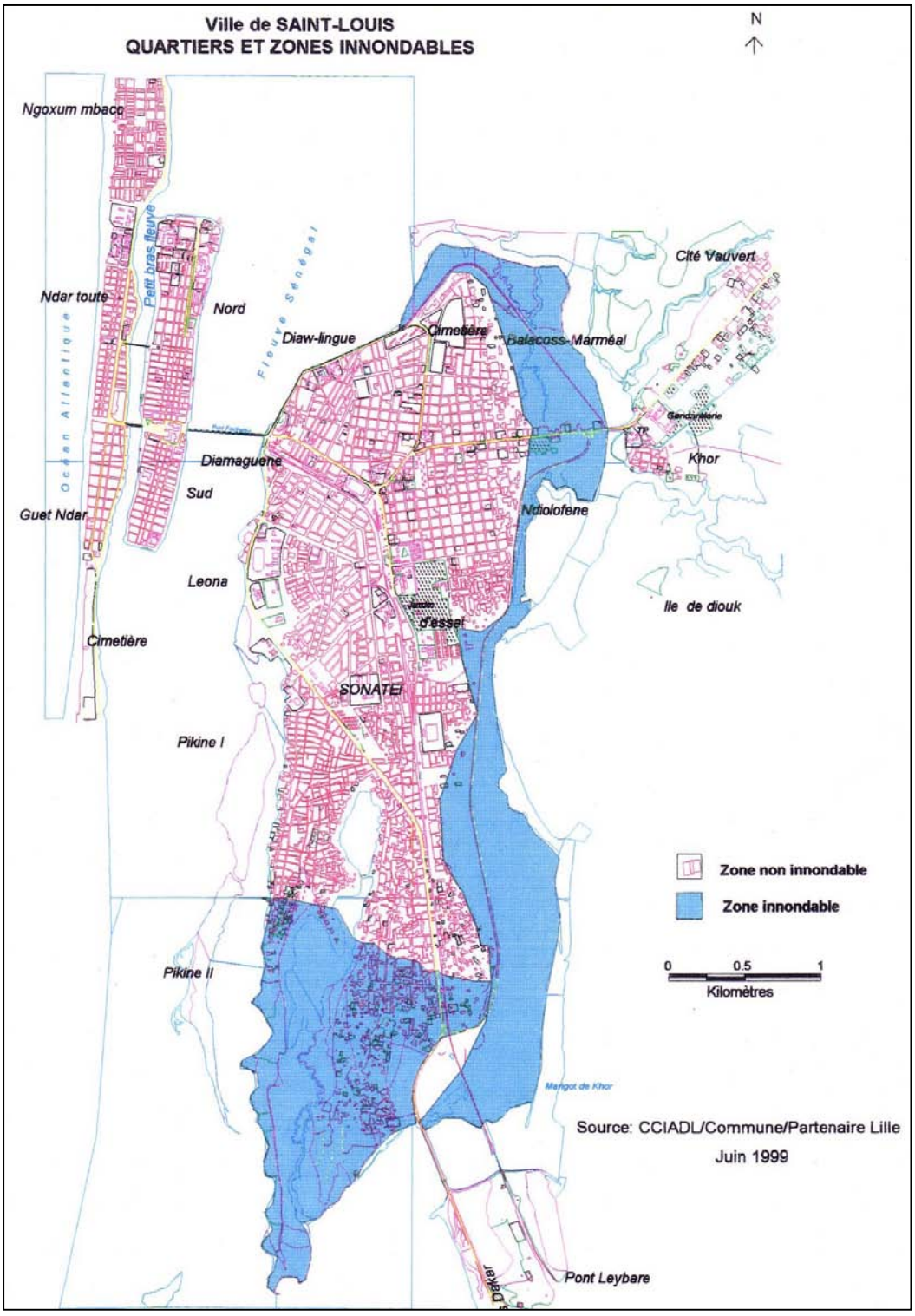
En 1973, seuls 597 hectares étaient urbanisés. Depuis cette date, les aménagements réalisés couvrent environ 50 hectares dont :

- cité Niakh : 13 ;
- Goxu mbacc : 33 ;
- N'Gallèle : 4.



Source : Chevallier C., 2003, Mémoire de Maîtrise IUP, UTM, p.8

Photo aérienne de Saint Louis , d'Est en Ouest : Sor, l'Ile, la Langue de Barbarie



Source : Chevallier C., 2003, Mémoire de Maîtrise IUP, UTM, p.14.

Les vingt quartiers que compte la ville se répartissent sur cette aire urbanisable. La digue construite en 1995, suite aux inondations, circonscrit l'espace habité qui regroupe 14 quartiers (ou blocs de quartiers) répartis entre le cordon littoral, l'île et le Sor.

Saint-Louis est, avec Dakar, l'une des villes disposant d'un important patrimoine privé et public. Son édification remonte à une époque marquée par des constructions de type massif.

La décision en 1976 de classer Saint-Louis en zone de rénovation tire sa justification du souci des autorités locales de sauvegarder le bâti ancien spécialement concentré dans l'île. La volonté de ces mêmes autorités pour le classement de l'île au rang de patrimoine mondial rend compte aussi de ce souci. Dans tous les cas, la revalorisation de ce patrimoine semble être une priorité.

La mise en place des quartiers de la ville est la traduction d'un urbanisme de lotissement au coup par coup et une occupation spontanée irrégulière. Il s'ensuit une juxtaposition spatiale visible dans le Sor. La "médiocrité" de l'urbanisme de la ville tant évoquée tient sans nul doute à ce facteur.

Les plans généraux de développement spatial n'ont su corriger ces insuffisances. Tout au plus quelques plans partiels ont-ils été appliqués dans les quartiers centraux (restructuration de Guet N'Dar et de Pikine).

Le bilan de ces opérations ne semble pas aller dans le sens des objectifs visés par les autorités : Guet N'Dar se présente toujours de la même façon et sa congestion pose le même problème. Pikine a du mal à faire aboutir sa restructuration qui est en cours.

L'histoire de la ville explique en grande partie le poids et la répartition des infrastructures identifiées sur l'espace urbain communal.

L'île, longtemps privilégiée, en regroupe l'essentiel. La voirie y est totalement bitumée, le réseau d'assainissement, malgré sa vétusté, y est fonctionnel et les réseaux électriques et hydrauliques couvrent assez correctement l'île.

Rapportée aux autres pôles de la ville, la différence est criarde et introduit une pratique spatiale contraignante pour les habitants. Les extensions de l'île utile du 19ème siècle, ont été timidement aménagées par le colonisateur. La reprise en main par les autorités post coloniales n'a eu que des effets limités sur l'aménagement de cette partie et sur les zones d'extensions progressives.

La généralisation de l'électrification et de l'eau courante dans les quartiers est à mettre au crédit du volontarisme municipal même si des efforts importants restent à faire dans ce domaine.

Toutefois, le rapport île/reste de la ville en matière d'infrastructures d'accompagnement demeure largement en faveur du numérateur. Et, malgré le déplacement des activités économiques vers Sor, cette zone est insuffisamment dotée en équipements si l'on s'en tient au ratio population / infrastructures.

Le plan de développement de la ville élaboré en 1974, a vu l'émergence d'équipements structurants à rayonnement extra-urbain. Leur intégration à la dynamique de la ville n'est pas acquise. L'université est excentrée et enclavée, le port de pêche n'a pas bénéficié des infrastructures connexes qui devaient le rendre fonctionnel.

En outre ces équipements ont une vie propre différente de celle de la ville pour laquelle ils ont été construits et qui avaient pour mission d'améliorer le dynamisme de Saint-Louis.

D'une manière générale, Saint-Louis est confrontée à ces difficultés :

- Une faible productivité urbaine due pour l'essentiel à l'insuffisance des ressources locales, mais également à des déséquilibres dans leur répartition.

- Une urbanisation croissante marquée par l'insuffisance des emplois, des structures urbaines ainsi que des principales infrastructures.

- Un taux de croissance démographique relativement élevé avec des variations très fortes d'un quartier à un autre, qui influence tous les aspects de la vie économique et sociale.

- L'accroissement, dans des proportions inquiétantes, d'occupations et de constructions irrégulières malgré des mesures prises par les autorités locales et centrales.

La consultation publique locale, organisée dans le cadre des Assises, en 1998, sous l'égide la Commune avec l'appui de la CCIADL (devenue l'ADC) et destinée à impliquer les populations dans l'élaboration du plan de développement de la ville, a identifié, de manière plus approfondie, les problèmes auxquels la ville est structurellement confrontée[1]

Domaines	Problèmes
Gestion de l'espace urbain	• Occupation anarchique de la voie publique par l'informel • Insécurité liée aux réseaux électriques • Quartiers non lotis et non viabilisés • Non respect du plan d'urbanisme • Exiguïté du territoire communal • Occupations irrégulières des espaces de jeux et de loisirs
Vie associative et participation au développement local	• Manque de suivi dans les décisions administratives • Communication insuffisante entre les autorités et populations • Faiblesse du budget d'investissement communal
Ressources naturelles	• Sur exploitation des ressources halieutiques
Education / Formation	• Insuffisance dans l'appui aux Daaras • Insuffisance des infrastructures d'éducation et de formation professionnelle • Absence de bourses et d'aides scolaires • Défaut d'électrification des écoles • Défaut d'alimentation en eau aux écoles
Equipements socio économiques et marchands	• Manque d'infrastructures de transformation des produits de la pêche • Dégradation avancée du village artisanal • Engorgement des marchés.
Economie urbaine	• Manque d'informations sur les secteurs d'activités économiques
Culture, loisirs et sports	• Manque d'infrastructures de loisirs • Détérioration du patrimoine culturel • Dégradation du patrimoine architectural

[1] La consultation publique locale a débouché sur l'élaboration d'un plan de développement de la ville sur la période 1998 - 2008

Domaines	Problèmes
Hygiène assainissement	• Défaut du système d'évacuation des eaux usées et eaux de pluies • Défaut d'entretien de la station de pompage de Diawling • Insuffisance d'édicules publics • Inondations fréquentes de certains quartiers pendant l'hivernage • Insuffisance du système d'évacuation des ordures
Transport	• Insuffisance de la desserte de certains quartiers • Absence d'un plan de circulation cohérent
Développement social	• Chômage et précarité de l'emploi des jeunes • Augmentation de la débauche et de la prostitution des mineurs • Difficile accès aux services publics • Délinquance juvénile grandissante • Paupérisation croissante de la population • Insuffisance des équipements sociaux
Santé	• Multiplication des maladies liées à l'eau • Insuffisance d'infrastructures sanitaires
Sécurité urbaine	• Sous équipement de la Police Municipale • Insécurité dans la ville



Chevallier C., 2003, Mémoire de Maîtrise IUP, UTM, p.15

Certains quartiers fréquemment victimes d'inondations

2. Le développement séparé des espaces



Chevallier C., 2003, Mémoire de Maîtrise IUP, UTM, p.11

a) La Langue de Barbarie : un amalgame de résidences et d'activités économiques certes importantes mais sans envergure

- *Goxumbaac* : un quartier excentré par rapport aux noyaux urbains préexistants

Ce quartier fut au départ un petit hameau où résidaient principalement les maures du fait de la proximité avec la Mauritanie. C'est seulement en 1976 que le quartier fut doté d'un plan de lotissement et ensuite aménagé par le relogement des populations de Guet Ndar qui occupaient l'emprise du boulevard fluvial.

Même si le quartier présente une trame urbaine relativement correcte, il souffre d'un manque d'infrastructures et les services urbains y sont globalement déficients.

- *N'Dar Toute*.

Aménagé en site de villégiatures pour les riches négociants de l'île, il s'est développé, pendant cette période, une architecture qui permet de bénéficier de la fraîcheur de la brise marine.

Ce quartier constitue le secteur commercial de la Langue de Barbarie qui polarise à la fois les tenants du secteur de la pêche, de commerces assez structurés mais également le secteur informel qui semble tirer profit de sa proximité avec l'île.

A la différence de Guet N'dar, ce quartier, de même fibre que l'île, est profondément pénétré par la vie Saint-Louisienne. Toutefois, des travaux de rénovation sont nécessaires afin d'améliorer les conditions de vie des populations.

- *Guet N'Dar,* de l'autre côté de N'Dar Toute, apparaît comme le plus vieux quartier de la ville. Ce quartier, à très forte personnalité collective, très différent de la ville par son économie spécialisée, avec la pêche et sa population de durs travailleurs, est une excroissance qui a essaimé autour du village des pêcheurs fondé au 18ème siècle. L'histoire de la politique urbaine à Saint-Louis tient principalement par la volonté des autorités de l'époque d'éradiquer ce quartier considéré comme "un abcès" dans le cœur de la ville. Ainsi, dès 1910, le plan de lotissement établi constitue le repère historique des relations conflictuelles entre les Guet N'dariens et les autorités administratives.

Le quartier s'allonge sur un kilomètre, entre l'Océan Atlantique et le petit bras du fleuve Sénégal, depuis le pont Moustaphe Malick Gaye et la place de la République (devenue place Pointe à Pitre) au Nord, jusqu'au cimetière des musulmans au Sud.

Guet N'dar comprend trois sous quartiers très proches les uns des autres avec des différences qui apparaissent dans une certaine dégradation du paysage urbain à mesure que l'on va vers le Sud et que diminue la densité d'occupation des habitants. A cela s'ajoutent des défauts de circulation du fait d'un empiétement fort préjudiciable de la chaussée par un habitat illégal.

b) L'île de Saint-Louis : un espace saturé malgré certaines réhabilitations du patrimoine bâti

L'île de N'Dar était un centre urbain doté des fonctions essentielles des établissements humains de l'époque. Les extensions au delà des eaux du fleuve n'avaient pas altéré ses populations dominantes car, elles commandaient la totalité des espaces, développant une centralité liée à la présence d'équipements structurants notamment des bâtiments administratifs, des équipements culturels et religieux, des équipements de santé et d'éducation, des infrastructures commerciales.

L'exiguïté de l'espace et le bâti massif à l'instar des villes méridionales des 18e et 19ème siècles, présents dans toutes les rues donnent un cachet compact à l'île. La surdensification des parcelles dont les cours intérieures sont transformées en "casernes locatives", annonce une taudification de l'ensemble cachée par les immeubles coloniaux à R+1 implantés en façade.

La voirie surabondante (40 rues longues de 170 mètres à 1000 mètres et large de 6 mètres en général), malgré l'aération qu'elle apporte au tissu urbain, débouche rarement sur de larges avenues.

Les places publiques, situées aux pointes Nord et Sud et la place centrale dite place Faidherbe, sont insuffisantes et ne favorisent pas l'aération spatiale.

c) Sor et ses quartiers

Le plan d'aménagement du Faubourg de Sor (approuvé en 1942), avait réglé l'occupation accrue dans l'entre deux guerres, mais circonscrite dans la partie Nord-Est de Sor. La Corniche au Nord, N'diolofène à l'Est et le quartier de la Gare au Sud, forment un triangle péricentral.

L'espace était lié à l'île et recevait les équipements que cette dernière ne pouvait abriter compte tenu de son étroitesse : Camp militaire, jardin d'essais, léproserie, dépôt d'hydrocarbures, station d'épuration, cimetière et parc à bestiaux étaient les grands équipements structurant toute cette couronne.

L'installation concomitante des populations dans les espaces vides et secs est l'aboutissement du processus de la mise en valeur du faubourg. Les constructions collectives notamment à la Corniche, lieu de résidence des conseillers territoriaux et les maisons individuelles grandes et huppées, en constituent les éléments illustratifs.

Le secteur de Sor constitue actuellement la seule grande zone d'extension urbaine de la ville. Sur le plan spatial, il offre de réelles possibilités d'aménagement sur environ 1.440 ha soit 1/3 de la superficie communale, hors eau. En 1998, l'ensemble de l'espace juxtapose six quartiers habités par les deux tiers de la population communale.

L'espace constitué est un ensemble incohérent et inarticulé caractéristique d'une mise en œuvre sans plan d'aménagement préalablement conçu. Les lotissements réalisés au coup par coup et les occupations spontanées de zones désaffectées ou non aménagées induisent ces particularismes. En dépit d'actions d'aménagement réalisées dans certains quartiers, ceux-ci, pour l'essentiel, souffrent de gros problèmes d'aménagement.

D'autres difficultés relèvent surtout de la médiocrité du site qui nécessite d'importants travaux d'assainissement et de viabilisation (évacuation des déchets ; eaux pluviales et usées, remblais).



Chevallier C., 2003, Mémoire de Maîtrise IUP, UTM, p.49

Malgré les contraintes naturelles constatées en zone périphérique, on assiste au développement d'un habitat sous intégré dont les conséquences sociales, faut-il le rappeler, sont multiples. La poussée démographique et l'exode rural ont pour principale conséquence l'émergence, dans la ville, de quartiers irréguliers dans des zones insalubres.

Ainsi, pendant plusieurs décennies, Saint-Louis a accumulé les preuves de son dynamisme marqué par le développement séparé de ses espaces. Au fur et à mesure, les quartiers périphériques prennent de l'ampleur et des espaces nouveaux apparaissent. Mais, Saint-Louis connaît aussi une extension anarchique et incontrôlée de son espace périphérique.

L'aménagement de l'espace a connu une progression rapide dans le secteur de Sor, au détriment de l'île et de la langue de Barbarie où l'occupation avait atteint ses limites. Dans un secteur comme dans l'autre, les problèmes se posent de manière différente : il s'agit soit de problèmes de rénovation urbaine soit de problèmes d'extension et de mise en place d'équipements fonctionnels. L'espace urbain reste marqué par une très grande hétérogénéité.

Malgré certaines assertions qui semblent plutôt relever d'une image figée que certains ont encore de Saint-Louis, il est aujourd'hui difficile d'affirmer que Saint-Louis donne l'allure de "ville endormie". En revanche, ce qui est incontestable c'est que la Municipalité n'arrive pas encore à assurer une mobilisation optimale des ressources fiscales liées à l'activité économique urbaine qui, dans son ensemble dégage une richesse évaluée à 58 milliards de FCFA[1].

Cette situation crée, naturellement, un décalage entre une institution municipale "pauvre" (avec un budget qui représente environ 2 % des richesses produites) et une économie urbaine dynamique dont la valeur ajoutée est estimée à plus de 50 milliards de FCFA (76.2 millions d'euros).

C'est pourquoi, le développement durable de la ville, étroitement lié à cette économie urbaine locale, devra tenir compte du rôle important de la Commune qui peut infléchir les tendances soit en tant qu'opérateur direct, par son budget et ses effets d'entraînement, soit en tant qu'acteur principal ayant en charge le développement de la cité.

II. Les caractéristiques socioéconomiques des quartiers difficiles de la ville

Même si certains signes annoncent une timide inversion de tendance, l'examen de la structure démographique de Saint-Louis, selon l'occupation, montre un déséquilibre très net entre la population occupée et la population active. Seuls 19,00 % de la population est occupée et subit presque toute la charge du reste de la population composée en majorité de femmes au foyer, d'enfants et de chômeurs.

De ce déséquilibre résulte une disproportion remarquable entre les revenus des ménages et les besoins exprimés par leurs membres. Dans une étude récente réalisée par la C.C.I.A.D.L (Cellule de Coordination, d'Information et d'Animation pour le Développement Local) en 1996 à Diamaguene, on observe que le nombre de personnes par ménage est en moyenne de onze. Ce chiffre, qui est au-dessus de la moyenne nationale en zone urbaine d'après l'Enquête sur les Priorités (ESP-III de 1997) qui l'estime à 8,2, pourrait être dépassé dans d'autres quartiers où la densité démographique est plus élevée.

L'irrégularité de l'espace donne lieu à une concentration démographique exagérée rendant plus vulnérables certaines catégories sociales déjà défavorisées par la faiblesse voire la quasi

[1] Ce chiffre est révélé par l'étude sur l'économie locale de Saint-Louis réalisée dans le cadre du programme Ecoloc mis en œuvre par le PDM et le Club du Sahel de l'OCDE. Soit 88.4 millions d'euros.

absence de revenus. C'est le cas des quartiers comme Pikine et Guet-Ndar dont les densités démographiques sont estimées à 593 habitants/ha pour le premier et 755 habitants/ha pour le second en 1988. Une enquête récente menée à Pikine a donné les résultats suivants concernant le revenu moyen des ménages.

Tableau 1 : Répartition en % de la population de Saint-Louis selon l'occupation et le sexe en 1988

Occupation	Masculin	Féminin	Ensemble
Occupé	15,2	3,8	19,0
Chômeur	2,2	0,4	2,6
Elève	11,1	8,5	19,6
Foyer	0,6	21,9	22,5
Retraité	1,7	0,2	1,9
Autres	5,7	3,7	9,4
Non déclarés	0,9	1,0	1,9
Non concernés	11,7	11,4	23,1

Tableau 2 : Revenu moyen (en milliers de FCFA) des chefs de ménage selon la zone à Pikine

Zone	Revenu moyen
Bas Sénégal	86.770
Angle Tall	65.340
Zones marécageuses	59.880
Route de Dakar	90.480
Ensemble	**75.617**

Le revenu moyen annuel à Pikine, qui s'établit à 75 617 FCFA (115.3 euros), traduit la faiblesse des possibilités de ces populations d'avoir accès à de meilleures conditions de vie. La pauvreté affecte la majorité des ménages et explique, non seulement le choix de Pikine comme lieu de résidence, mais aussi la nature de l'habitat. Celui-ci se distingue par la simplicité de sa structure et la disposition anarchique en marge des règles et des normes d'occupation de l'espace.

En effet, 61 % des parcelles ont été acquises à des prix qui se situent entre 10.000 FCFA et 100.000 FCFA (15.24 et 152.4 euros). Seules 21% des parcelles sont achetées à des prix supérieurs à 200.000 FCFA (304.9 euros). En outre, 86 % des maisons ont leur cour en sable contre 10 % avec une cour en ciment et 3 % avec une cour en carreaux. La plupart des clôtures de ces maisons est faite en ciment (88 %) hormis quelques unes constituées en zinc (5 %) et en paille (6%).

Dans d'autres zones, le paysage urbain offre un spectacle peu reluisant du fait, non seulement de l'étalement anarchique de l'habitat, mais aussi de l'état de délabrement dans lequel se trouvent certains bâtiments.

Dans les zones d'extension comme Darou-Sangue Soule, on observe un enchevêtrement des habitations, sans plan d'occupation ni d'affectation claire des sols. Cette forme d'occupation de l'espace urbain s'explique principalement par la disponibilité des terrains, leur accessibilité, la précarité des matériaux de construction et le niveau de vie des occupants.

Les aménagements sont pauvres. Les caractères, la forme des réalisations et les matériaux utilisés expriment, avec force,

l'irrégularité qui affecte plus des ¾ des habitations. Dans ces aménagements, environ 70 % des chefs de ménage appartiennent à des groupes de revenus faibles et irréguliers. Les ouvriers, les petits commerçants et d'autres actifs, exerçant de petits métiers, constituent les principaux bénéficiaires.

Tableau 3 : Les revenus des ménages dans l'espace Darou-Sangue-Soule

Revenus en FCFA[1]	Rapports %
+ de 100.000	14,2
100.000-50.000	20,1
50.000-30.000	35,4
30.000	27,6
Sans revenus directs	2,7

L'analyse du tableau présenté ci-dessus, montre que les zones d'extension de la Commune de Saint-Louis constituent les lieux les plus favorables à l'accueil des groupes sociaux affectés par la pauvreté. La taille élargie de leurs familles confrontée à l'espace très réduit de la parcelle (15 mètres sur 10), les oblige à aménager environ 80 % de celle-ci.

Cependant, la pauvreté n'est pas exclusive à ces zones d'extension. Même si elle revêt un caractère plus atténué dans le centre urbain où la structure de l'habitat a une tendance plus régulière, l'étude réalisée par la C.C.I.A.D.L à Diamagueune en 1996 montre bien que la pauvreté est une réalité dans cette zone malgré la position plus favorable qu'elle occupe liée à l'accès à certains équipements et services sociaux.

Dans ce quartier de Diamagueneune :

- 6 ménages sur 10 disposent de revenus faibles à moyens de 40.000 à 130.000 FCFA (de 61 à 198 euros).

- 2 ménages sur 10 vivent dans une relative aisance avec un revenu mensuel supérieur à 130.000 FCFA ;

- 2 ménages sur 10 connaissent une situation d'extrême précarité avec moins de 40.000 FCFA par mois.

Selon les mêmes sources, la faiblesse des revenus des ménages, comptant en moyenne onze personnes, explique que les dépenses soient, pour l'essentiel, consacrées à la satisfaction des besoins vitaux (se nourrir, se loger, régler les factures d'eau et d'électricité).

Les dépenses de santé, d'éducation ainsi que les dépenses vestimentaires, plus ponctuelles, n'apparaissent pas nécessairement dans les dépenses mensuelles.

Tableau 4 : Revenu mensuel des ménages à Diamagueune[2]

Montant	Pourcentage
Moins de 40.000	13,9 %
40.000 à 80.000	28,5 %
81.000 à 130.000	22,6 %
131.000 à 200.000	10,2 %
	8 %
	16,8 %

La lecture des tableaux ci-dessus, montre l'image d'une réalité urbaine marquée par un contraste frappant entre une dynamique démographique croissante qui s'accompagne d'une demande sociale plus intense, et un environnement urbain qui n'est pas très propice à contenir une telle dynamique. Aussi, convient-il de se poser la question de savoir jusqu'où le cadre urbain peut-il donner des réponses aux préoccupations quotidiennes des populations synonymes de développement durable, notamment en matière de services urbains liés à l'environnement. La gestion des déchets solides, en tant qu'élément essentiel des services urbains liés à l'environnement sera analysée pour tenter d'apporter des réponses à cette interrogation.

[1] + de 152.4 euros, entre 152.4 et 76.2 euros, entre 76.2 et 45.7 euros,

[2] Source :, Plan de développement du quartier de Diamagueune Saint-Louis, 1996, Annexes.

Troisième partie

La gestion des ordures ménagères : un système caractérisé par une certaine complexité

En parlant de gestion des ordures ménagères, il nous semble important de positionner, dès le départ, le pivot central, en l'occurrence la Commune. En effet, en examinant l'institution municipale et son mode d'administration, on voit apparaître plusieurs dysfonctionnements qui n'ont pas manqué d'influencer la gestion du nettoiement dans une ville déjà défavorisée par la nature. Ces dysfonctionnements ont induit une attitude de laisser-faire, de la part de la municipalité avant que des initiatives extérieures ne viennent impulser des dynamiques locales qui, plus tard, seront appropriées par l'institution qui s'emploie progressivement à assumer son rôle de maître d'ouvrage que d'autres ont exercé pour elle durant bien des années.

I. La gestion urbaine, du point de vue de la municipalité

1. Les problèmes d'organisation et de fonctionnement de la Commune

Saint-Louis fait partie de la majorité des Communes du pays qui ne disposent pas d'un organigramme, ce qui constitue un sérieux handicap dans l'organisation efficiente des services de l'institution municipale. Malgré le plan d'ajustement municipal initié par la Banque Mondiale, dans le cadre du Programme d'Appui aux Communes, la situation n'a pas connu d'évolution majeure.

L'absence de définition d'une politique claire des ressources humaines se perçoit à travers une conception très approximative des postes de travail dont les titulaires ne disposent pas de cahier de charges

Sur l'effectif total d'environ 150 agents, 90 à 95% du personnel n'ont pas dépassé l'école élémentaire. Un grand nombre d'agents n'ont pas suivi de formation professionnelle et ont donc appris sur le tas. La Commune ne dispose que de trois cadres de niveau supérieur.

Par ailleurs, la répartition par catégorie professionnelle est tout aussi révélatrice de l'absence de compétences techniques capables d'assurer une gestion plus efficace des différentes missions de la

Commune. Sur l'effectif, hormis les 36 policiers municipaux, leur répartition est la suivante :

Tableau 5 : Répartition du personnel par catégorie professionnelle

Statut	Effectif	%
Commis	40	27
Manoeuvres	39	27
Agents de santé et d'hygiène	20	14
Collecteurs	14	9
Gardiens	13	8
Secrétaires	9	6
Chauffeurs	7	4
Ouvriers	5	3
Cadres administratifs	3	2
TOTAL	**150**	**100**

L'une des premières difficultés est liée à l'ineffectivité de l'application du principe de la déconcentration qui veut que les services déconcentrés de l'Etat, dans leurs domaines respectifs, apportent un appui à la Commune.

Une autre contrainte est liée à la méconnaissance de la plupart des élus des règles et du fonctionnement administratif et comptable de l'institution municipale. Ceci est source de conflits de compétences et même de doubles emplois vis-à-vis des services déconcentrés les plus proches de l'institution municipale.

Une autre difficulté est liée aux charges salariales qui sont sans rapport avec les prestations des agents.

D'autres problèmes sont identifiés notamment le manque de programmation et de suivi du travail, ainsi que l'absence de suivi des décisions et de système de contrôle et d'indicateurs de performance des agents.

2. Les ressources financières mises en œuvre : leur insuffisance limite l'action publique communale

Il s'agit principalement :

- des ressources internes à partir desquelles se construit le budget ;
- des ressources provenant de l'Etat sous forme des ristournes, de fonds de concours et de dotation (récemment institués avec la régionalisation) ;
- des ressources apportées dans le cadre de la coopération au développement.

Tableau 6 : Evolution du budget communal (en millions de FCFA)

Année	Saint-Louis
1988	288
1989	317
1990	314
1991	293
1992	500
1993	494
1994	562
1995	585
1996	614
1997	592
1998	743
1999	616
2000	660

Source : Commune

Tableau 7 : Répartition des principales ressources municipales internes et leur part relative par rapport au budget ordinaire

Saint-Louis	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**
Impôts locaux	28	41	33	33	27	24	22	28	35
Taxes municipales fiscales	2	1	1	4	7	11	31	16	14
Produit du Domaine	13,1	12,8	13,1	13,1	13,6	12,2	14,1	13,8	14,5

Source : commune

Certains indicateurs, constitués à partir des données budgétaires, sont :

- Les recettes totales par habitant, représentant, en moyenne annuelle, 2800 FCFA (4.3 euros) ;
- Les dépenses totales par habitant, représentant en moyenne annuelle 3.400 FCFA (5.2 euros) ;
- Les dépenses d'investissement par habitant, représentant en moyenne annuelle 1400 FCFA (2.1 euros) ;

En considérant les dépenses de la Commune et leur destination, nous avons pris en compte deux d'entre elles qui résument l'essentiel des interventions municipales. Il s'agit :

- des dépenses d'investissement pour les équipements publics et les services urbains ;
- des dépenses de fonctionnement exclusivement destinées au fonctionnement de l'administration municipale et à la prise en charge des élus et des délégués de quartier.

Les tableaux qui suivent (p.25) donnent des indications sur ces deux types de dépenses.

L'une des premières remarques sur ces données concerne la restriction du champ d'intervention de la Commune.

L'autre remarque porte sur le caractère parfois dérisoire des investissements réalisés sur ces secteurs. En effet, l'investissement de la Commune ne représente qu'environ 15 à 20 % du budget si l'on considère les années 1988 à 96 au cours desquelles la municipalité a réalisé des investissements par ses moyens propres. En valeur absolue, cela représente 30 à 40 millions de FCFA par an (45 700 à 61 000 euros).

Non seulement, dans l'ensemble les investissements sont faibles mais également, la plupart d'entre eux n'avaient pas fait l'objet d'une consultation préalable avec les destinataires ni d'une programmation qui justifie de telles interventions.

Tableau 8 : Les dépenses d'investissement au cours des neuf dernières années (en millions de francs CFA)

Saint-Louis	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Equipement pour le nettoiement	84	68	77	72	112	91	78	68	97
Equipements marchands	15	20	15	0,7	39	11	7	1	3
Aménagement urbain,rénovation du patrimoine	5	21	37	187	330	19	30	19	17

Sources : commune

Tableau 9 : Les dépenses de fonctionnement effectuées avec les ressources communales

St-Louis	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Montant des dépenses de fonctionnement	213	246	255	240	284	394	452	457	520
Dont salaires	150	151	160	147	142	158	150	185	240

Ces indicateurs révèlent l'importance des dépenses de fonctionnement notamment les dépenses de personnel qui occupent une part importante. Depuis 1988, en moyenne 78 % des dépenses totales sont consacrées aux dépenses de fonctionnement avec une nette prédominance des salaires.

Considérant la période 1988-1992, les dépenses de personnel ont représenté, à elles seules, en moyenne annuelle 60 % du budget municipal et 40 % des recettes ordinaires.

Cette situation appelle quelques observations.

La municipalité utilise, en moyenne annuelle 60 % (ce ratio peut atteindre 70 à 80 %) de ses ressources pour faire fonctionner son administration, d'où l'impossibilité de financer des investissements en équipement et en infrastructure de base.

La vocation « sociale » du budget communal fait que le rendement ou l'efficacité des agents municipaux ne semble pas constituer une préoccupation. Elle a plutôt signifié, pendant de longues années, la réponse à la demande d'emploi exprimée par la clientèle politique[1]. Si on peut expliquer une telle incohérence par les "spécificités de Saint-Louis en raison de son histoire", un tel argument ne saurait tenir dans la mesure où le personnel communal, qui absorbe plus de 80 % des ressources budgétaires de la commune, représente environ 1 % de la population totale de la ville, dont la satisfaction des besoins est d'abord du ressort de la Commune.

Une autre observation tient à la faible capacité de mobilisation des ressources financières locales de la part de la perception municipale qui ne tire pas souvent le meilleur parti des ressources et potentialités dont dispose la ville.

Les difficultés liées à la mobilisation des ressources locales, au delà des contraintes déjà identifiées, apparaissent notamment avec l'absence d'un cadastre fiscal dont la réalisation permettrait de maîtriser le potentiel foncier soumis à la fiscalité et d'améliorer ainsi les recettes municipales.

Beaucoup de taxes municipales fiscales ne sont pas toujours recouvrées. C'est le cas par exemple du minimum fiscal 4ème catégorie, de la taxe sur les ordures ménagères, de la taxe d'occupation du domaine public par certaines activités notamment la pêche et certains commerces de quartiers.

Une telle situation affecte, au premier chef, les services urbains de base qui conditionnent largement la crédibilité que les populations peuvent accorder aux élus. Dans le cas de Saint-Louis, le secteur qui a souffert le plus de cet état de fait est le nettoiement de la ville. L'intervention spontanée des populations, dans le cadre du mouvement set sétal et celle des partenaires au développement, à commencer par la coopération décentralisée, vont contribuer à une meilleure prise en charge du service.

[1] Au milieu des années 1980, on parlait de « recrutement sauvage » pour qualifier la centaine d'emplois recrutés en même temps par la Commune

II. Le mouvement associatif et l'interpellation des autorités communales : le « Set setal »

A l'instar des autres villes du Sénégal, St-Louis connaissait un mouvement associatif très important constitué surtout d'associations sportive et culturelle qui, le temps des vacances scolaires (3 mois), correspondant à la saison des pluies, s'adonnaient à des loisirs notamment le football. Elles étaient créées à l'échelle des quartiers et articulaient une mobilisation sociale d'une très grande envergure, autour de l'équipe ou de la troupe théâtrale. A la faveur des difficultés nées des politiques d'ajustement et du manque de réponses appropriées des pouvoirs publics aux préoccupations des populations, cette mobilisation a donné lieu à une dynamique d'auto prise en charge s'exprimant dans le domaine du nettoiement des quartiers.

Par ailleurs, la crise de l'emploi qui frappait, avec beaucoup d'acuité, le Sénégal, dont 60% de la population a moins de 20 ans, a poussé ces associations à développer des stratégies de survie. C'est ainsi qu'on assista à leur transmutation en Groupements d'Intérêt Economique dont la création a été autorisée par une loi datant de 1984, au moment où les pouvoirs publics ont opté pour l'emploi non salarié pour lutter contre le chômage des jeunes au Sénégal.

La prise en charge des déchets par le mouvement associatif saisonnier traduisait l'existence d'un élan citoyen au niveau de ces membres, mais posait un problème de durabilité à cause de son caractère très limité dans le temps. Cette action autour du nettoiement à travers du "SET-SETAL" n'était pas une action systématiquement conçue dans le sens de constituer une alternative. Il s'agissait surtout de répondre à des préoccupations ponctuelles : une ville était sale, un quartier était sale, les populations se mobilisaient, à un moment déterminé, pour nettoyer.

La municipalité, dans un premier temps, ne semblait pas accorder beaucoup de crédits à ses actions spontanées et faiblement structurées.

Même si, dans la perspective d'en faire une clientèle politique, elle a essayé de l'encadrer, le mouvement n'a jamais pu jouer un grand rôle dans le nettoiement de la ville. Au delà de l'aspect nettoiement ce mouvement avait plutôt une vocation interpellative vis-à-vis des autorités pour leur faire prendre conscience du devoir qui leur incombe vis-à-vis de la population et surtout du déficit existant dans la prise charge des services urbains de base en général.

Dans un autre sens, on peut considérer que l'expansion du mouvement associatif à St-Louis a été un signal fort, lancé aux autorités communales par les jeunes, pour une nouvelle gouvernance qui prend en compte, non seulement leurs exigences portant sur leur cadre de vie et leur insertion économique, mais encore leur implication dans le processus décisionnel concernant les affaires de la ville.

Au moment où se formalise ce mouvement citoyen du début des années 1990, pour aller vers une structuration à l'échelle du pays, apparaîtra, à Saint-Louis, une nouvelle approche de développement local, suscitée par la coopération décentralisée. Celle-ci a impulsé les dynamiques de gestion communautaire des déchets dans le cadre du projet CETOM.

III. Le projet CETOM : l'adoption d'une démarche participative pour gérer le nettoiement

1. L'histoire d'un projet atypique

La Ville de Saint-Louis et ses partenaires de la coopération Lille/Saint-Louis ont convenu, en 1992, de réaliser une étude pour établir le diagnostic des forces et faiblesses du développement

communal et définir les perspectives du développement urbain à moyen et long terme. Au démarrage de cette étude, un comité d'experts a été constitué[1], pour en assurer le pilotage. Les conclusions du rapport ont retenu plusieurs propositions de programmes d'action dans les différents secteurs de la gestion urbaine. La gestion des déchets était inscrite comme la première des priorités. Sa mise en œuvre fut le fruit d'une démarche progressive articulée autour de 5 étapes.

Premièrement, une commission technique pluridisciplinaire a été constituée, avec pour mandat de soumettre, d'abord au Comité des Experts, ensuite au pouvoir municipal, une note d'orientation méthodologique à travers laquelle les modalités de mise en œuvre du projet sont définies.

Deuxièmement, un forum fut organisé dans le cadre d'une mission des partenaires de la coopération décentralisée, forum au cours duquel la note d'orientation a été validée.

Troisièmement, des activités d'information et de sensibilisation à l'échelle de trois quartiers-tests choisis par la Commune furent entreprises. Ces quartiers présentent les mêmes caractéristiques du point de vue de la taille de la population (inférieure à 15 000 habitants), des indicateurs socioéconomiques (un niveau de pauvreté important) et une absence quasi totale des services de nettoiement de la ville. Cette communication sociale autour des objectifs du projet, a concerné les différents mouvements associatifs[2]. La démarche n'a pas ciblé les habitants mais les organisations communautaires de base qui sont toujours impliquées, même de façon spontanée, dans les questions d'environnement. A ses débuts, le projet a clairement affiché le principe du bénévolat concernant l'action des populations amenées à s'investir dans le nettoiement de leur quartier.

Quatrièmement, des GIE furent constitués à partir des organisations communautaires de base des quartiers. L'option d'avoir des GIE a été retenue du fait que ces structures, à la faveur de la Loi 84 37 du 17 avril 1984, pouvait permettre de s'adonner à des activités lucratives contrairement aux structures reconnues par la Loi 1901. Les GIE constituent véritablement une excroissance du mouvement associatif s'inscrivant dans la perspective de la création d'emploi non salarié. Même si leurs membres ont révélé leur expertise dans la gestion des déchets au travers des opérations set setal, un contexte plutôt favorable, pour eux, s'est présenté, constitué par la méfiance des bailleurs de fonds à l'endroit de l'Etat et de ses démembrements, quant à l'utilisation correcte des fonds qui leur sont alloués. Les GIE ont été ainsi mis en scelle à la faveur du financement, par la coopération française, du projet nettoiement de la ville de St-Louis.

La matérialisation de la nouvelle option des bailleurs de fonds, qui faisait de la participation de ces GIE une exigence, constitue donc un choix stratégique. En effet, tout en n'ignorant pas les autorités, les bailleurs travaillaient directement avec les bénéficiaires en même temps qu'ils introduisaient une nouvelle approche dans la gestion des déchets faisant intervenir des moyens très simples, maîtrisables par les populations et qui pouvaient avoir un impact beaucoup plus important en matière de renforcement de capacités des acteurs locaux. Cela justifie le fait qu'au début du projet, les moyens étaient orientés vers les GIE. Le projet CETOM[3] est né en 1994 sur la base de ce principe.

Cinquièmement, le dossier du projet fut élaboré. Les financements étaient recherchés auprès de la coopération décentralisée, à travers l'Association Partenariat Lille/Saint-Louis qui assurait sa

[1] Le Comité des Experts était constitué des élus, des services déconcentrés de l'Etat, des associations fédératives à l'échelle communale, de chercheurs et du représentant de la coopération décentralisée

[2] Les mouvements associatifs sont constitués par les associations sportives et culturelles, les groupements de promotion féminine, les groupes informels de solidarité (mbotaay) etc .

[3] CETOM : Collecte, Evacuation et Traitement des Ordures Ménagères

représentation sur le terrain. Le projet, était essentiellement destiné à appuyer le nettoiement de la Ville à travers la mise en place des GIE. C'est dans ce contexte que survint la dévaluation du Franc CFA. La coopération française s'engage aux côtés des économies des pays de l'UEMOA en injectant de « l'argent frais » dans ces pays, en mettant à leur disposition des Fonds Spéciaux de Développement (FSD) ; l'objectif étant d'amortir le choc né de la dévaluation. La ville de Saint-Louis bénéficiera de cet appui financier grâce à une intermédiation du Consulat Général de France à Saint-Louis auprès de la Mission Française de coopération qui accordera une subvention de 74 millions de francs CFA (113 000 euros).

Ce projet est une composante du dispositif global de gestion des ordures ménagères à Saint-Louis, à côté de la régie municipale au sein des services techniques municipaux. Il est exclusivement orienté vers la mobilisation des populations au sein des quartiers.

2. L'exécution du projet

Dans la phase test du projet, les GIE étaient au nombre de trois, créés au niveau des trois quartiers retenus pour démarrer l'opération nettoiement : Bango, Eaux Claires Diaminar et Médina Courses. La formule des GIE a été adoptée pour conférer un statut juridique à la fédération d'associations qui évoluaient dans ces quartiers. Cette dernière fut créée pour les besoins du projet et rassembla les représentants des associations sportives et culturelles, des groupements, etc. Le choix des quartiers était basé sur les critères ci-après :

- la taille de la population qui devait être inférieure à 15.000 habitants ;
- le dynamisme des mouvements associatifs dans ces quartiers ;
- la non accessibilité du parc roulant de la municipalité.

En lieu et place de salaires à verser aux membres des GIE très tôt acquis à la cause du volontariat, des projets économiques leur ont été proposés, sur la base d'activités génératrices de revenus.

Les GIE étaient chargés de la collecte au porte à porte dans les quartiers ciblés, les ordures collectées étaient ainsi acheminées vers des sites relais où elles sont triées par d'autres membres des GIE mobilisés uniquement pour ces tâches. Les déchets fermentescibles étaient transférés vers des sites de traitement pour fabriquer du compost vendu aux maraîchers de la zone de Saint-Louis, à raison de 10.000 FCFA la tonne (15.24 euros).

Les GIE CETOM sont placés sous l'autorité de conseils de quartiers ou, en leur absence, sous celle de comités de nettoiement.

A partir de 1996, le projet CETOM reçoit le financement de la Région Nord pas de Calais et celui du Ministère français de la Coopération dans le cadre du contrat plan Etat – Région pour un montant de 78 millions de francs CFA (119 000 euros)



Source : Chevallier C., 2003, Mémoire de Maîtrise IUP, UTM, p.77

Le GIE CETOM de Léona

3. Les zones d'intervention du projet

Le principe du projet, comme nous le signalions, est celui de la gestion partagée entre les GIE assurant la collecte dans les quartiers difficiles d'accès et la Régie municipale chargée du système conventionnel de gestion des déchets. Il faut préciser qu'il y a plusieurs quartiers à St-Louis qui n'ont jamais reçu un service de nettoiement en raison de difficultés d'accès liées à leur emplacement dans des zones inondables. Ils étaient ainsi confrontés à beaucoup de problèmes d'assainissement.

Les GIE n'intervenaient pas dans les zones qui présentaient un caractère urbain assez favorable ou qui pouvait recevoir un service de la régie municipale. Dès lors, ils se sont concentrés sur ces zones exclues du système conventionnel. Au démarrage, en 1994, l'intervention des GIE a concerné trois quartiers du faubourg de Sor. En 2002, six autres quartiers ont été ciblés, dont trois situés sur la Langue de Barbarie.

Le démarrage du projet CETOM et les moyens relativement importants mobilisés, ont été pour beaucoup dans la volonté de la Commune et de ses partenaires, de se doter d'un dispositif de renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale et locale : la Cellule de Coordination d'Information et d'Animation pour le Développement Local (CCIADL) créée en 1995 et qui deviendra, en 2000, l'Agence de Développement Communal de la Ville de Saint-Louis (ADC).

4. Un dispositif institutionnel de renforcement de la maîtrise d'ouvrage

A travers la création de la CCIADL, puis de l'ADC, il faut surtout apprécier une volonté politique locale de bâtir une nouvelle stratégie fondée sur une meilleure connaissance du territoire urbain et de son hinterland, des réalités économiques locales et une meilleure maîtrise du rôle de chaque acteur.

Cette dynamique s'est structurée en une démarche de développement qui tente de réconcilier le citoyen avec la collectivité locale mettant ainsi l'accent sur la recherche d'une véritable citoyenneté. Une stratégie de développement local voit le jour et plusieurs actions ont pu bénéficier de cette approche, au premier rang desquelles, la gestion des ordures ménagères. Dans ce secteur, outre sa mission principale d'appui à la maîtrise d'ouvrage, la Cellule, installée, en 1994, peu après le démarrage du projet CETOM, s'est employée à :

- Assurer une meilleure harmonisation des interventions sur l'espace communal.

- Identifier et soumettre à l'approbation de la Commune, en matière de gestion des déchets, une stratégie communale qui intègre l'intervention des GIE et celle de la Régie municipale.

- Apporter un appui aux services techniques municipaux dans les activités de nettoiement, partie intégrante du service et qui, malheureusement, sont souvent négligés : la concertation, l'animation et la communication entre les différents acteurs.

- Favoriser une politique d'intermédiation auprès des partenaires de la Commune.

Durant tout le processus qui a abouti à la mise en place de l'ADC, celle-ci a appuyé la municipalité à poser des actes concrets dans le sens d'assurer une réelle maîtrise d'ouvrage en matière de gestion des ordures ménagères. On peut retenir, sans être exhaustif, plusieurs actions entreprises par cette entité.

La structuration du mouvement associatif et sa formalisation en GIE ont été appuyées. Cela a abouti, progressivement, à leur reconnaissance comme acteurs incontournables dans la gestion des déchets au niveau des quartiers défavorisés.

Elle a appuyé la mise en place de conseils de quartier et de comités de nettoiement qui avaient pour mission principale d'assurer la maîtrise d'ouvrage locale au niveau des quartiers tout en constituant des relais pour la municipalité.

Elle prépara la décision politique municipale en matière d'intervention dans le secteur des déchets.

Elle élabora un plan global de nettoiement (PGN) qui est devenu la référence pour tout acteur qui souhaite intervenir dans le secteur des déchets.

Le marketing territorial qu'elle a entrepris a débouché sur la mobilisation de financements importants en faveur du secteur des déchets solides.

Au moment où la Commune, avec le soutien de ses partenaires de la coopération décentralisée, s'engageait dans cette stratégie de développement local, un fait, pour le moins controversé, se produit. Il s'agit de l'intrusion d'une société privée sénégalo-italienne qui avait démarché la Commune pour se voir confier la gestion du nettoiement, moyennant un investissement relativement lourd dans le secteur du tourisme.

IV. La privatisation du nettoiement : une option sans lendemain

A partir de 1996, la société privée constituée de capitaux sénégalais et italiens, soumet à la Commune un projet de promotion touristique. Mais, pour les responsables de la société, la vocation touristique de Saint-Louis souffrait d'un état d'insalubrité qui, à force de se dégrader, finit par décourager les acteurs du tourisme. Pour éviter de perdre une clientèle déjà bien familiarisée avec la Ville, la société offre ses services à la Municipalité pour prendre en charge le nettoiement. Mais, il fallait bien que l'offre fasse l'objet d'une étude de faisabilité, d'une évaluation et d'une validation politique à travers le conseil municipal.

L'étude de faisabilité a conclu à la nécessité d'aller vers la privatisation du nettoiement. Conformément à ses conclusions, les moyens utilisés par la Commune, sans grands résultats, pouvaient permettre de payer, à la société, la redevance de 11 millions de francs CFA par mois (16 800 euros) moyennant les services suivants :

- Assurer le nettoiement quotidien des quartiers de la ville
- Assurer la collecte et l'évacuation quotidienne des ordures
- Coordonner toutes les actions en matière de nettoiement.

La validation politique de l'étude a donné lieu à beaucoup de discussions au sein du conseil municipal. Les avis étaient très partagés. En effet certains membres du conseil étaient très sceptiques quant à la capacité de cette société à s'occuper du nettoiement, et avaient également émis des réserves sur les conditions dans lesquelles ce dossier avait été conçu. Finalement, le Conseil municipal, constitué des membres d'un même parti, votera la décision de la privatisation.

Au bout d'un an, il est apparu que la privatisation du nettoiement n'avait pas fait l'objet d'une étude suffisamment approfondie. Elle connaîtra un échec malgré tous les avantages concédés par la Commune.

Mais, retenons qu'en dehors des problèmes techniques liés à la qualité du matériel mis en service et le caractère amphibie du site qui ne pouvait permettre une évolution normale des camions (notamment les bennes tasseuses), les problèmes politiques n'ont pas été étrangers à cet échec. Les tendances politiques, au sein du parti qui dirigeait le conseil municipal, ont eu des répercussions sur la gestion du nettoiement. La société privée prenant fait et cause pour l'une des tendances (dont on entrevoyait l'accès à la mairie), a distendu ses relations avec ses anciens alliés (l'autre tendance).

Par ailleurs, force est de reconnaître que le pouvoir municipal a accepté, sans trop de recul et d'analyse, les éclairages de ses collaborateurs de l'époque qui, visiblement, tiraient certains avantages matériels de la redevance que la mairie payait mensuellement à la société privée. Les oppositions tacites de responsables de l'administration communale à l'égard de l'ADC et de la coopération décentralisée entre Lille et Saint-Louis, ont été aussi déterminantes dans l'option de la privatisation.

L'irruption de cette société Sénégalo-Italienne, dans la gestion du nettoiement a faussé les rapports entre la commune et les partenaires, d'autant que l'administration communale de l'époque avait des intérêts dans la société et un lobbying très fort a été exercé autour du pouvoir municipal pour faire accepter la privatisation.

Il faut également noter que durant cette période, Saint-Louis a disposé de la présence simultanée de plusieurs partenaires et acteurs impliqués dans le nettoiement. Une situation, qui apparaissait comme un atout, a fini par constituer un handicap pour une gestion efficace du nettoiement. A la place d'une cohérence et d'une synergie entre acteurs, on assistait plutôt à un blocage du système.

Les initiatives prises, dans le sens d'avoir un comité de coordination regroupant tous les acteurs et partenaires intervenant dans le nettoiement, ne connaîtront pas le succès attendu. L'absence d'autorité municipale et le manque de légitimité de la personne promue à cette mission de coordination, ont fini par créer un désordre ambiant dans la gestion du nettoiement à Saint-Louis.

Dans un souci de reconsidérer la démarche et les moyens jusqu'ici mobilisés, la Commune, sous l'impulsion du Partenariat et des collectivités locales du Nord Pas de Calais, a sollicité la CCIADL (devenue l'ADC en 2000) pour définir un plan global de nettoiement pour Saint-Louis (PGN). Le nettoiement de la ville venait ainsi de connaître un autre tournant : un leadership municipal commençait à se manifester. On notera aussi le changement de contexte avec les élections de novembre 1996 qui ont porté une nouvelle équipe municipale à la tête de la Commune. L'opposition fera son entrée au conseil, l'administration communale connaîtra, elle aussi des changements importants.

V. La reprise en main du nettoiement de la ville par la commune

1. Par l'élaboration d'un instrument de planification du nettoiement

La création du Plan Global de Nettoiement constitue une stratégie de la part de la municipalité afin de renforcer ses capacités en matière de gestion du service.

Dans le souci d'assurer un leadership et de rassurer ses partenaires du Nord, la Commune, avec l'appui de la coopération, demande à la CCIADL de prendre en charge l'étude et le suivi-évaluation du projet CETOM[1].

Elle engage la structure à élaborer un plan global de nettoiement, une commande, à partir de laquelle, toute une stratégie d'appropriation du système de nettoiement de la ville a été déployée par l'institution municipale à travers plusieurs initiatives.

Un service de nettoiement a été mis en place au sein des services techniques de la ville, disposant d'une plus grande autonomie dans la gestion opérationnelle des déchets.

La participation au financement des GIE est passée de 71 000 à 150 000 FCFA

[1] La sollicitation de la Commune à la CCIADL pour élaborer un plan global de nettoiement faisait partie des conditions des partenaires de la coopération décentralisée pour poursuivre leur appui au secteur des déchets.

par GIE et par mois, entre 1997 et 2003.[1]

La dénonciation du contrat a entraîné sa rupture, du fait du non-respect des engagements des deux parties.

Des financements propres ont été mobilisés pour faire face aux charges du nettoiement.

La mise en service d'une régie municipale et la réparation du parc roulant ont pu bénéficier d'un soutien de la région Nord-Pas-de-Calais qui, pour une fois, a dérogé à ses principes d'un soutien exclusif à la démarche participative. Ce soutien de la coopération décentralisée était obtenu sur la base de conditionnalités parmi lesquelles.

- la responsabilisation de la CCIADL dans le pilotage de l'étude relative au plan global de nettoiement ;
- la fonctionnalité du service du nettoiement ;
- la confirmation de la rupture du contrat avec la société privée ;
- le lancement d'un appel d'offres offrant toutes les garanties de transparence pour le choix de l'opérateur qui serait chargé de remettre en état le matériel roulant de nettoiement.

Sur la base de ces conditions, la coopération décentralisée va mobiliser un financement de 8 millions de francs CFA (12 200 euros) pour financer l'opération. Confirmant ses dispositions à soutenir le nettoiement de la ville, elle poursuivra également son appui aux GIE. Ces derniers ont été renforcés sur le plan logistique, dans le domaine de la formation comptable et le financement de micro-projets économiques en compensation du bénévolat vécu par les GIE de 1994 à 1996[2].

2. Par la restructuration des GIE

Compte tenu du chaos qui caractérisé le nettoiement de la ville, la commune avait signifié aux bailleurs de fonds, le désir de reprendre en main la gestion des ordures ménagères. Ce désir procède de la prise de conscience du vide qui s'était créé après la rupture du contrat entre la commune et la société privée de nettoiement. Cette reprise en main prenait effectivement en charge les GIE, en vue de leur implication dans une gestion globale et intégrée des ordures. Cependant, leur configuration devait subir une profonde mutation. En effet, les GIE ont manifesté des signes de faiblesse dès le démarrage de leur fonctionnement du fait de leur caractère pléthorique.

Ils comptaient parfois jusqu'à 200 membres. C'est ainsi qu'un an après leur mise en place, des journées d'études ont été organisées pour réfléchir sur des modalités beaucoup plus opérationnelles. De cette consultation, il est ressorti la nécessité de revoir le format de ces GIE et les quartiers ont été invités à se réunir pour déterminer un nombre de membres ne dépassant pas 25 à 30. On passe ainsi, pour chaque quartier, de 200 voire 300 membres à 25 qui deviennent véritablement les opérateurs du nettoiement dans le quartier considéré.

Il s'agit là d'une restructuration qui a permis de solliciter la municipalité pour un soutien financier aux GIE par l'entremise de la CCIADL qui avait piloté cette restructuration. C'est ainsi qu'après le retrait du Partenariat Lille/Saint-Louis, du financement des GIE, la municipalité a pris le relais. Cette restructuration a été d'une très grande importance car elle a permis l'extension des GIE à d'autres quartiers. Le fonctionnement des GIE a connu également une évolution, car au niveau des 25 membres, les tâches étaient réparties entre la pré-collecte, la collecte des ordures et la récupération des abonnements au niveau des quartiers. Là, il est également intéressant de noter que dans cette dynamique de reformulation des GIE, la CCIADL a engagé un dialogue avec les populations pour les sensibiliser davantage et bénéficier de leur contribution financière au nettoiement de la ville.

Le système des abonnements a été introduit au niveau des populations, qui

[1] De 108 euros/GIE/mois à 229 euros

[2] Les micro-projets choisis par les GIE ont concerné les secteurs du transport, du commerce et du maraîchage

payent entre 250 et 1000 FCFA selon les quartiers (0.38 et 1.52 euros).

Dans ce contexte d'une reprise en main du nettoiement, par la Commune, confondant toutes les logiques et les démarches, dans une vision globale, la coopération française se montre à nouveau intéressée par la gestion des déchets solides : plusieurs missions d'évaluation et réunions de travail ont été organisées. En revanche, l'AFD conditionne son appui par une contre expertise qui se traduira par la réalisation d'une évaluation du système proposé par la CCIADL. Ce travail est confié à un bureau d'études BURGEAP qui confirme, de manière générale, certaines réserves de fond déjà formulées par l'AFD à savoir :

- La non viabilité du système du fait des subventions accordées aux GIE par la Commune, dans un contexte d'ajustement municipal que Saint-Louis venait d'appliquer dans le cadre du Programme d'Appui aux Communes mené par l'Agence de Développement Municipal.

- Une estimation financière du produit de la vente du compost, jugée excessive et irréaliste.

- La non durabilité du système de régie municipale contre laquelle l'AFD recommande la privatisation de la filière de l'évacuation.

Suite à ces réserves, l'AFD demandera à la Commune de revoir la copie du plan global de nettoiement. Des divergences vont apparaître sur bon nombre de ces questions, la Commune n'ayant pas accepté ce qu'elle considérait comme un « diktat ».

En définitive, le financement du nettoiement, de la part de l'AFD, ne sera pas obtenu par la municipalité

Toutefois, la démarche de structuration, adoptée au sein de l'ADC, avec les Conseils de Quartier et les Comités de Nettoiement, attire d'autres partenaires qui pensent ainsi sécuriser leurs financements avec les dispositifs en place.

3. Par la mobilisation d'autres bailleurs de fonds dans la gestion du nettoiement

En dehors des partenaires de la coopération décentralisée, l'autre catégorie d'acteurs est d'abord constituée par la coopération bilatérale française, différente de la coopération décentralisée, mais qui utilisait également le même canal : le partenariat Lille-St-louis, pour appuyer la commune de St-louis.

En dehors de ces partenaires, d'autres sont intervenus, mais de façon éphémère pour des raisons liées à la stratégie de réduction de la pauvreté : c'est l'AGETIP à travers le projet PPGE et le PAM dans le cadre du programme « Food for Work ». Ces interventions étaient, à vrai dire, très ponctuelles et avaient ainsi un impact très limité sur le nettoiement de la ville.

Enfin, des partenaires de la coopération autrichienne à travers Enda Rup étaient présents, ainsi que la coopération Italienne à travers l'ONG ELVIA basée à Thiès. Ces partenaires sont donc intervenus plus tard, une fois que la commune a véritablement manifesté son intention de prendre en main le service et d'assurer un leadership sur la gestion du nettoiement. Cette reprise en main s'est manifestée de plusieurs façon avec :

- l'adoption d'un plan global de nettoiement de la ville ;

- un engagement financier avec un budget de l'ordre de 90 millions de FCFA représentant 1/6ème du budget municipal (137 200 euros) ;

- le recrutement de personnel temporaire en renfort au personnel municipal ;

- l'appui aux GIE qui deviennent partie intégrante du dispositif d'ensemble.

VI. L'apparition progressive d'un système d'ensemble du nettoiement

La gestion des ordures ménagères s'améliore progressivement, la maîtrise d'ouvrage s'affirme aussi. Le service présente un meilleur état et de nouvelles dispositions sont prises visant l'application d'une démarche intégrée. Cette dernière prend en compte l'action de la Régie municipale, celle des GIE, ainsi que l'implication des populations par une contribution financière à la prestation des GIE.

1. L'état du service

Malgré les améliorations certaines apportées, la qualité du service fourni souffre encore d'insuffisances, comme le démontre Carine Chevallier[1]. Les services de collecte, Régie Municipale et GIE CETOM, fonctionnent sur de bonnes bases mais leur efficacité est atténuée par un matériel insuffisant ou obsolète. Le circuit d'élimination des déchets collectés reste insatisfaisant et non organisé. En effet, l'articulation collecte, valorisation, élimination est lésée par les moyens insuffisants et inadaptés. La valorisation des déchets demeure quant à elle embryonnaire.

a) Les moyens mobilisés par la régie

Zones	Taux	m3/mois	Tonnage
Langue de Sor[1]	70 %	1575	630
Ile	40 %	1983	694
Total	85 %	844	186
	50,25 %	4402	1510

Equipe	Personnel mobilisé[2]	Moyens logistiques	Lieux d'intervention	Dépense mensuelle pour la logistique
Equipe 1	9	- un tracteur - une remorque - porte à porte	Ile	1.395.000 FCFA 1268 euros
Equipe 2	27	- un tracteur - une remorque	Equipe mobile	
Equipe 3	8	- un tracteur - un lève-conteneur - 8 conteneurs	Corniche et marché de Sor	
Equipe 4	7	- un tracteur - un remorque	Route nationale	
Equipe 5	5	- un tracteur - un lève-conteneur - 17 conteneurs	Langue de barbarie et marché de Sor	

[1] CHEVALLIER C., 2003, *Les déchets ménagers à Saint Louis : une expérience de gestion partagée*, Mémoire de Maîtrise IUP, UTM, p.99.

[2] Ce personnel est constitué de 13 employés municipaux et de 44 temporaires qui perçoivent 20.000 francs CFA par mois, pour 20 jours de travail horaire

b) Les moyens mobilisés avec les GIE

Equipe	Personnel	Moyens	Lieux d'intervention et % de collecte
9 GIE	- 25 conducteurs - 180 collecteurs - 6 composteurs	- 4 écuries - 24 attelages - 1 site mixte - 2 sites de compostage dont un fonctionnel	- Eaux claires /Diaminar : 60 % - Bango : 80 % - Médina Courses : 20 % - Léona : 40 % - Ndiolofène : 40 % - Diamaguene : 70 %

Zones d'intervention	Taux d'intervention	m3 par mois	Tonnes par mois	Population concernée	Charges mensuelles
Bango	80 %	185	46	45.000 habitants soit ¼ de la population totale	554.500 FCFA 505 euros
Eaux Claires-Diaminar	60 %	373	130		
Léona-HLM	40 %	168	59		
Médina-Courses	20 %	55	19		
Diamaguene	70 %	403	141		
Ndiolofène	40 %	209	73		
Total GIE	15,7 %	1393	468		

c) Contribution des populations à la prestation des GIE (en 2001)

	Nombre d'abonnés	Taux de couverture/ Abonnement	Montant des abonnements	Commentaires
Bango	70	15 %	16.687 FCFA 15.17 euros	- Plus de 70 % de la zone n'est pas couverte par le GIE - Baisse constante du nombre d'abonnés - Fonctionnement déficient du GIE - Représentativité des organes
Médina Courses	100	24 %	87.000 FCFA 79 euros	- Zone inondable - Ancrage social du GIE peu assuré - Non-renouvellement des instances
Ndiolofène	310	52 %	310.000 FCFA 282 euros	- Indisponibilité des documents administratifs - Gestion financière peu transparente - Vétusté du matériel - GIE dynamique et régulier dans ses prestations - Bon ancrage social

	Nombre d'abonnés	Taux de couverture/ Abonnement	Montant des abonnements	Commentaires
Léona	420	52 %	210.000 FCFA 191 euros	- Fonctionnement normal du GIE - Relations de confiance entre populations et GIE - Performance du GIE appréciée - Difficultés logistiques
Diamaguene	420	41 %	210.000 FCFA 191 euros	- Bonne appréciation des habitants de la prestation du GIE - Problème d'évacuation des déchets qui restent, pour l'essentiel, dans le quartier - Insuffisance logistique
Guet Ndar	224	26 %	-	- Système en panne - Peu d'adhésion des populations - Proximité des berges du fleuve utilisées comme dépotoirs - Mobilisation conditionnée par l'activité de pêche
Ndar Toute	242	38 %	121.000 FCFA 110 euros	- Bonne appréciation des populations - Bonne couverture au niveau des concessions mais faible au plan de l'espace qui est plus sensible - Dynamisme du GIE - Proximité des berges du fleuve utilisées comme dépotoirs
Gokhoumbathie	110	11 %	-	- Système miné par des contradictions multiples entre acteurs locaux - Pas de renouvellement des instances - Appréciation mitigée des habitants - Absence de participation des populations

Ainsi, le bilan concernant le fonctionnement des GIE et l'appréciation que les populations en ont reste mitigés.

Comme le démontre Carine Chevallier[1], non seulement le projet CETOM a institué des opérateurs de pré-collecte avant l'installation de sites relais et de décharge, ais il a également privilégié la formation technique des GIE CETOM sur le volet animation et gestion.

Lancé dans le cadre d'une politique de retour à l'emploi, les GIE CETOM attirent de jeunes chômeurs dont le formation en matière de gestion est incomplète, ce qui ne leur permet de tirer de cette activité des revenus suffisants.

Sur 9 GIE, au moins 7 n'ont pas assez de logistique et sont réputés de mauvaise gestion. Seuls deux GIE, Ndiolofène et Eaux Claires, ont pu remplacer leurs chevaux, alors que les autres n'ont aucun fonds dans leurs caisses. Le renouvellement du matériel semble alors poser problème. C'est dire qu'il n'y a pas de système de renouvellement du matériel

[1] CHEVALLIER C., 2003, *Les déchets ménagers à Saint Louis : une expérience de gestion partagée*, Mémoire de Maîtrise IUP, UTM, pp.100-104.

et le GIE n'est pas en mesure de l'initier ou encore de le reproduire.

Par ailleurs, les capacités organisationnelles des associations font souvent défaut notamment sur les aspects afférents à la structuration interne, à la nature du mécanisme de contrôle adopté (administratif et social), aux types de sanctions en vigueur et à leur processus de développement, à la répartition des tâches.

Cette incapacité est le fait :

- d'un manque de formation aux techniques de la sensibilisation
- des motivations animant les organisations communautaires de base : la gestion des déchets solides est le fait de groupes qui tentent avant tout d'apporter des réponses aux problèmes d'emploi dans un contexte de pauvreté.

Des enfreintes au code de fonctionnement des GIE CETOM viennent atténuer l'efficience de leur prestation et leur crédibilité auprès des populations.

Les GIE ne tiennent pas régulièrement d'assemblée générale afin de procéder à une évaluation et une supervision, incombant au secrétaire général, des activités voire de sanctions des membres du GIE.

Le renouvellement des organes, le vote du budget, les autres activités prévues par le programme CETOM (évacuation, traitement) n'ont pas lieu.

L'utilisation du matériel à des fins autres que la pré collecte, telle que le transport de marchandises ou d'eau potable, entraîne une dégradation prématurée du matériel et surtout une irrégularité dans le ramassage des ordures ménagères. L'impact direct est le refus de certaines populations de s'acquitter de la cotisation ou la non adhésion au système.

De plus, bien souvent un acteur cumule tous les postes au sein du GIE, à savoir ; président, trésorier, secrétaire général, animateur. Parfois, comme à Guet Ndar, on assiste à une duplication du personnel du GIE CETOM et du Comité de Nettoiement.

Ainsi, il subsiste un réel problème de représentativité des organes, de fonctionnement interne mais aussi de mobilisation durable et d'appropriation des populations par rapport à la dynamique du CETOM.

2. Le PGN pour se doter d'une vision et des stratégies d'intervention

Comme annoncé plus haut, dans sa volonté d'assurer la pleine maîtrise d'ouvrage du service, la Commune sollicitera l'ADC pour disposer d'un plan global de nettoiement.

Ce plan, élaboré en 1997, sera finalisé et adopté en 1999. Déjà, en 1998, pour donner corps à la volonté de reprendre en main la gestion des déchets, le Conseil municipal adoptera, par délibération, certaines prédispositions du plan global *(voir 3ème partie, III)*

Le processus d'élaboration du plan global peut être décliné en plusieurs phases :

- Une phase de négociation entre la Commune et ses partenaires de la coopération décentralisée qui ont été les premiers partenaires à se manifester pour appuyer la réalisation de l'étude.

- Une phase de validation politique à travers laquelle la CCIADL a été (re)positionnée pour assurer l'appui à la maîtrise d'ouvrage communale.

- Une phase de sensibilisation dans les quartiers, non plus simplement orientée vers les organisations locales mais aussi vers les autorités et notabilités locales bénéficiant d'une certaine audience auprès des populations.

- L'organisation de journées de concertation avec les élus et acteurs techniques.

- Une phase d'élaboration suivie de restitutions auprès du conseil municipal.

- Une phase d'adoption et d'approbation par les autorités.

A partir de l'année 2000, le plan global est entré dans une phase plus opérationnelle en intégrant toutes les variantes technique et organisationnelle de la gestion des ordures ménagères. L'action municipale dégageait, ainsi, une meilleure lisibilité.

Pour l'exécution du Plan global, un dispositif institutionnel a été mis en place avec comme acteurs principaux :

- la Commune qui assure la maîtrise d'ouvrage ;

- l'Agence de Développement Communal chargée de l'appui à la maîtrise d'ouvrage et de l'ingénierie sociale urbaine auprès des structures installées dans les quartiers ;

- les Services techniques municipaux chargés de la maîtrise d'œuvre du plan global et des opérations sur le terrain ;

- les GIE devenus les seuls opérateurs privés du nettoiement à l'échelle de la ville et des quartiers.

Pour formaliser les relations entre la Commune et les GIE, des initiatives ont été engagées afin d'asseoir une base contractuelle qui définisse les engagements et les attentes de chaque partie. Les concertations conduites par l'ADC en 2002, s'inscrivaient dans cette perspective.

En revanche, les conclusions ne sont pas encore suivies d'effet. Les élections municipales du mois de mai 2002 et le renouvellement de l'équipe municipale ainsi que les changements intervenus à la tête de la direction de l'ADC pourraient expliquer la non application des recommandations issues de ces concertations.

Au total, même si, du point de vue technique et institutionnel, la gestion des déchets souffre encore de contraintes majeures liées à l'insuffisance des moyens logistiques et de l'insuffisance des ressources budgétaires affectées au nettoiement, l'organisation du système et la cohérence d'ensemble de la démarche constituent des atouts non négligeables.

Quatrième Partie

Analyse des acteurs

I. Les acteurs et leur rôle dans la gestion des déchets

	Missions et actions réalisées	**Moyens mobilisés**	**Commentaires**
Municipalité	- Commande les études relatives au secteur du nettoiement - Adopte les orientations du système - Définit et mobilise les moyens nécessaires	- Budget municipal - Ressources extrabudgétaires avec les partenaires	- Développe un leadership pour pérenniser le système - Développe un marketing territorial pour mobiliser les BF
Commission municipale chargée de l'environnement	Assure le suivi et la concertation au tour du nettoiement	Elus et personnes-ressources cooptés pour faire fonctionner le Commission	Absence de suivi du projet
Agence de Développement Communal	- Elabore le PGN - Assure l'ingénierie sociale sur la démarche globale du nettoiement - Appuie la mise en place de la Commission de l'environnement - Assure le rapportage du projet pour le compte de la municipalité	- Une expertise et une vision globale du nettoiement de la ville - Appui à l'animation des cadres de concertation (GIE, Comités de nettoiement etc.)	Une concertation difficile à assurer. Les stratégies individualistes priment sur la volonté d'une cohérence globale du système
Service du nettoiement	Assure la gestion opérationnelle du système de nettoiement à l'échelle de la ville	Un budget et de la logistique mis à disposition	Ressources et logistiques insuffisantes pour couvrir les besoins de la ville en matière de nettoiement
Comités de nettoiement dans les quartiers	- Sensibilisation et animation des populations pour leur adhésion au système de nettoiement - Organisation d'opérations de grande envergure dans les quartiers Collecte des contributions des ménages au nettoiement	Structure composée des représentants du mouvement associatif dans chaque quartier	- Confusion de rôles entre les comités de nettoiement et les GIE - Fonctionnement des comités peu satisfaisant

	Missions et actions réalisées	Moyens mobilisés	Commentaires
GIE	- Pré collecte et évacuation vers certaines décharges - Eradication de dépôts sauvages dans certains quartiers	2 à 3 attelages par quartier	- Faible capacité d'évacuation hors du quartier - Vente illicite d'ordures à des fins de remblai des quartiers inondables - Amélioration de l'état de salubrité dans les quartiers disposant de GIE
Populations	- Adhésion au système après des moments d'hésitation - Paiement d'un abonnement mensuel de 500 à 1000 FCFA par mois et par ménage	- Participation régulière au budget de fonctionnement des GIE - Paiement de la TOEM	- Paiement irrégulier des abonnements - Absence de poubelles individuelles normées pour garantir une évacuation correcte - Inexistence du tri à domicile - Le réflexe assainisseur se développe peu à peu
Partenaires du nettoiement Partenariat Lille/St-Louis	Appui à la mise en place des premiers GIE Assistance technique à l'ADC dans sa mission d'appui à la maîtrise d'ouvrage	- Appui à la réalisation des premiers investissements dans les quartiers - Appui de la démarche d'avoir des voiries de quartier	Au début du projet, son identification au Partenariat a beaucoup nui à l'appropriation des dispositifs par la Commune Un retrait difficile mais nécessaire pour une plus grande implication des acteurs locaux dans la gestion du nettoiement Soutien aux efforts de la Commune Utilisation du dispositif de l'ADC et des services techniques pour la mise en œuvre des opérations
Enda	Appuie le financement du PGN de la Ville par la signature d'une convention avec la Commune	Mobilisation d'un budget avec la coopération autrichienne	
LVIA (ONG Italienne)	Appui au financement du PGN	Mobilisation d'un budget	- Soutien aux efforts de la Commune - Appui aux dispositifs

Force est de constater, selon Carine Chevalier qu'il y a un problème de coordination et de coopération entre ces acteurs, ayant des répercussions non seulement sur l'évacuation des déchets mais aussi sur la crédibilité et la lisibilité de leur intervention auprès des ménages.

Une première source de conflit émane entre le service municipal de nettoiement et les comités de nettoiement. En effet, le retard dans l'installation des équipements répondant aux objectifs du PGN, vient alimenter le conflit de pouvoir et de responsabilités entre ces deux entités. Chacune des instances se rejetant la faute dans l'irrégularité de l'évacuation des ordures ménagères.

Une deuxième source de conflit émane entre les GIE et les comités de nettoiement. Outre la mobilisation sociale des habitants du quartier autour de la collecte, de l'évacuation et du traitement des ordures ménagères, les comités de nettoiement ou de quartier remplissent les fonctions de Comité de pilotage[1] des GIE CETOM. A savoir, travailler à l'autonomisation des GIE CETOM au plan administratif et financier, afin que ces derniers ne dépendent plus des subventions municipales. Le manque d'encadrement et de suivi s'est traduit par un niveau de structuration et de fonctionnement déficient illustré par une confusion de rôles et de responsabilités entre les comités de nettoiement et les GIE notamment sur la Langue de Barbarie et à Médina Courses.

Par exemple, des conflits de compétences relatifs à la gestion de la subvention municipale entre le Conseil de quartier ou Comité de nettoiement et le GIE CETOM ont éclatés.

Dans le quartier de Médina Course, notamment, certains dysfonctionnements sont apparus. La circulation de l'information au niveau des GIE se fait sur convocation de réunion par le comité de nettoiement. Toutefois, ces réunions restent irrégulières, ce qui fait dire à certains membres du GIE que le comité de nettoiement travaille en vase clos. Le comité de nettoiement n'a pas été renouvelé depuis sa mise en place en mai 1999. Les populations ne semblent pas être impliquées ou écoutées dans le processus de prise de décision. Le comité de nettoiement prend seul des décisions sans concertation préalable avec le GIE.

De plus, ces derniers, tout comme les commissions environnement, ne remplissent pas leur rôle de sensibilisation, en témoigne la diminution constante du nombre d'abonnés au système CETOM.

Le dispositif demeure donc fragile et impose en particulier un suivi rapproché de la part du service de nettoiement.

Une troisième source de conflits provient des relations entre les GIE et les populations. Face à la faiblesse du programme de sensibilisation mis en place, des limites apparaissent dans l'ancrage social des GIE, dans l'implication et l'adhésion des populations au système.

En effet, selon Carine Chevallier[2], les GIE sont parfois en conflit avec les populations qui refusent de s'acquitter de la cotisation ou déversent les ordures sur les plages, les berges ou au bord de la route.

Pour les populations riveraines de berges fluviales et maritimes, le système CETOM est considéré comme inefficace car les ordures ménagères sont simplement déplacées et non évacuées. Pour ces populations, les GIE CETOM ont transformé les boulevards en dépotoirs. Elles conçoivent le système CETOM comme un « travail artisanal » effectué à l'aide de charrettes et de brouettes.

Une contrainte majeure dans la participation des populations réside aussi dans leur faible conscience environnementale pour Carine Chevallier[3]. En effet, la pauvreté des habitants relègue les questions environnementales à un second plan.

[1] A ce titre, elles bénéficient d'un droit de regard sur la Trésorerie.

[2] CHEVALLIER C., 2003, *Les déchets ménagers à Saint Louis : une expérience de gestion partagée*, Mémoire de Maîtrise IUP, UTM, p.107

[3] idem, p.111

II. Les acteurs et leur positionnement autour du nettoiement

La gestion des déchets solides à Saint-Louis est caractérisée par une grande complexité au regard du nombre d'acteurs qui interviennent dans toute la filière et compte tenu des stratégies déployées par chaque acteur, soit dans un souci de positionnement, soit selon une volonté de capture de certaines dividendes générées par le système.

Les enjeux de pouvoirs et de leadership n'ont pas manqué de s'exprimer au niveau des populations et entre celles-ci et la collectivité locale aboutissant souvent à des situations d'incompréhension, de méfiance.

Face à de tels enjeux, chaque catégorie d'acteur se positionne et tente d'en tirer les meilleurs avantages.

1. La Municipalité

Du côté de la municipalité, son attitude a été d'abord celle du laisser-faire ; une attitude dictée d'une part par l'insuffisance de ressources budgétaires pouvant être consacrées au nettoiement et, d'autre part, du fait de l'absence d'une véritable stratégie de gestion des ordures ménagères. La défectuosité du parc roulant et des ressources humaines faiblement qualifiées ont fini par installer la ville dans un état d'insalubrité insoutenable. Il a fallu toute une stratégie décrite plus haut pour que la Commune se repositionne comme un acteur central dans la gestion des déchets. Son leadership ne sera assuré que progressivement.

Le positionnement de l'ADC dans la gestion du nettoiement de la ville, malgré les avancées significatives qu'il a permises, a abouti à une attitude attentiste de la part des acteurs locaux (Commune et populations) qui pensaient que l'Agence pouvait assumer toutes les missions même celles relevant de la maîtrise d'œuvre qui, dans les conditions normales, est assurée par les services techniques municipaux.

2. Les GIE

Du côté des acteurs locaux, notamment les GIE constitués à travers les OCB, le nettoiement apparaît comme un secteur pourvoyeur de revenus et d'emplois après avoir été, pendant longtemps, considéré comme un secteur à risques où ceux qui le fréquentaient, à des fins d'insertion dans le tissu socioéconomique, ne jouissaient d'aucune considération. Il faut dire, à ce sujet que l'approche développée par l'ADC a révélé tout son intérêt car, non seulement le projet CETOM a contribué à améliorer la salubrité de la ville mais également, il a permis à des jeunes, sans emploi et exclus de la société, d'avoir une reconnaissance sociale et de se voir attribuer un revenu mensuel. Au delà de cet aspect lié à la promotion sociale et à l'amélioration des conditions de vie, les acteurs locaux se sont déployés dans les quartiers en vue de se positionner comme futurs acteurs politiques à la base. En effet, l'action des GIE, dans le domaine du nettoiement, a conféré aux responsables de ces organisations, une certaine notoriété et une crédibilité. Ce positionnement et cette position ont été rendus possibles grâce notamment au financement des micro–projets économiques qui ont généré des revenus assez importants pour les membres des GIE. En investissant d'autres activités tels que le commerce, le transport et le maraîchage, les membres des GIE ont bénéficié davantage de considération auprès des populations qui n'hésitent pas à les solliciter pour sponsoriser des manifestations socioculturelles dans les quartiers.

Carine Chevallier confirme ces propos[1]. Lancé dans le cadre d'une politique de retour à l'emploi, les GIE CETOM attirent de jeunes chômeurs. Pour certain, il s'agit de saisir l'opportunité d'un emploi.

[1] CHEVALLIER C., 2003, *Les déchets ménagers à Saint Louis : une expérience de gestion partagée*, Mémoire de Maîtrise IUP, UTM, p.103

Pour d'autres collecteurs, la volonté d'assainir leur quartier est le moteur de leur démarche. Ceux-là ont pleinement conscience de leur rôle d'acteur du développement. La conception qu'ils ont de leur métier joue sur la qualité d'intervention dans leur quartier. Ce sont souvent des collecteurs issus du milieu associatif local. On peut citer à titre d'exemple l'initiative du GIE de Léona en matière de gestion et d'animation du GIE CETOM. De manière hebdomadaire, se tient une réunion d'évaluation à laquelle participent tous les collecteurs également membres du bureau. Le secrétaire général tient un rôle de supervision et de sanction après audition. Le dynamisme de ce GIE se lit également dans les projets qu'il envisage : mise en place une usine de recyclage plastique, ouverture d'un magasin de vente d'aliments pour bétail, dotation des ménages abonnés en poubelles, posséder une écurie.

3. Autorités étatiques

Du côté des administrations, l'apport de l'Etat n'a pas été significatif et parfois, on a le sentiment qu'il se pose en concurrent de la municipalité surtout avec la création des services régionaux d'environnement qui a accompagné la régionalisation. Certes, par moment, la Commune a bénéficié de l'expertise de ce personnel de l'Etat au sein de ces services. Toutefois la volonté des autorités ministérielles, chargées de gérer ce département, de faire des résultats, amène à prendre en charge les questions relatives au nettoiement sans concertation avec le pouvoir municipal dont les textes confèrent cette mission selon le principe de subsidiarité.

4. Les partenaires au développement

Du côté des partenaires au développement, en raison de son intérêt stratégique et du fait de la position qu'a toujours occupé Saint-Louis sur l'échiquier national et international, l'intervention des bailleurs de fonds dans le domaine de la gestion des ordures ménagères est considérée, entre autres, comme un moyen de s'offrir une forte visibilité au plan de l'appui au développement.

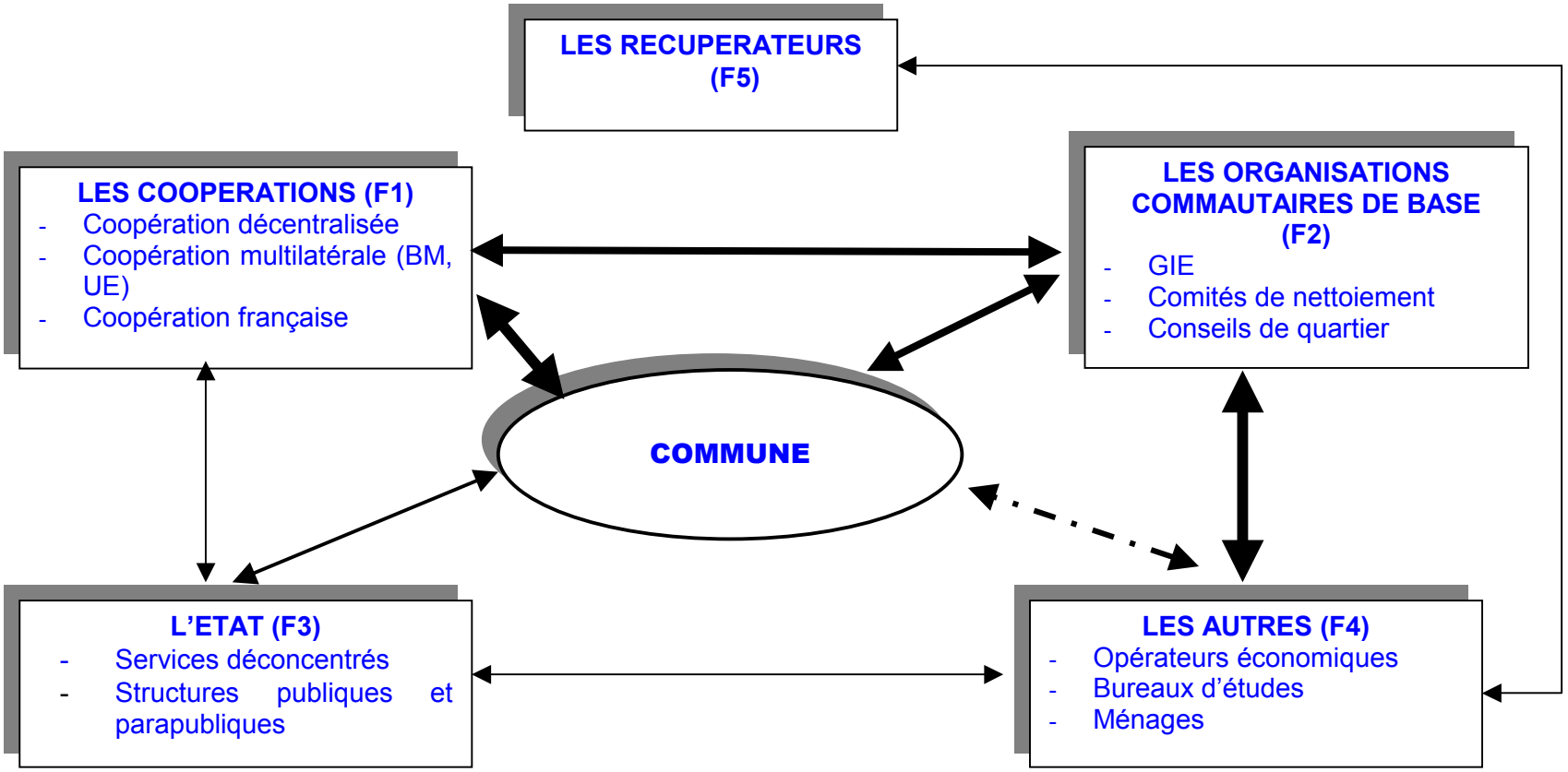
Par ailleurs, la présence de l'Agence de Développement Communal est apparue comme un moyen de sécuriser les financements extérieurs et d'assurer un suivi-évaluation des projets.

Après l'adoption du plan global de nettoiement par l'institution municipale, des partenaires au développement ont non seulement approuvé la démarche, mais également accepté de financer, soit le plan d'équipement, soit les activités liées au renforcement des capacités des opérateurs ou à la maîtrise d'œuvre sociale assurée par l'Agence. La contractualisation, à travers des protocoles, a renforcé la confiance des partenaires car elle permettait de définir :

- les engagements des parties contractantes ;
- les modalités d'intervention ;
- les objectifs assignés à chacun ainsi que les résultats attendus.

L'ère de la contractualisation a commencé avec la coopération décentralisée dans le cadre d'un contrat d'objectifs annuel élaboré par la Commune et ses partenaires.

Pourtant, les relations entre la Commune et les partenaires au développement n'ont pas toujours été faciles en raison de la suspicion qui a toujours caractérisé l'attitude des financeurs à l'égard des institutions municipales. Dans le cas de Saint-Louis, la présence de l'ADC et l'expression d'une volonté politique locale ont constitué des leviers souvent actionnés pour rassurer les bailleurs de fonds.


LES RECUPERATEURS (F5)
LES COOPERATIONS (F1)
- Coopération décentralisée
- Coopération multilatérale (BM, UE)
- Coopération française
LES ORGANISATIONS COMMAUTAIRES DE BASE (F2)
- GIE
- Comités de nettoiement
- Conseils de quartier
COMMUNE
L'ETAT (F3)
- Services déconcentrés
- Structures publiques et parapubliques
LES AUTRES (F4)
- Opérateurs économiques
- Bureaux d'études
- Ménages

III. Les problématiques transversales que nous inspire l'étude de cas

1. L'accès au service pour les quartiers défavorisés

La ville de Saint-Louis a la caractéristique d'être une ville amphibie donc un site qui présente de sérieuses difficultés d'aménagement. Plusieurs quartiers sont difficiles d'accès et n'ont pu bénéficier du service de nettoiement depuis leur création. Neuf quartiers sur vingt deux n'ont jamais bénéficié de l'intervention de la régie municipale jusqu'à l'avènement des GIE qui ont conquis ces « territoires », leur conférant une certaine légitimité sociale.

La non satisfaction de la demande sociale constituée ici par le nettoiement a contribué à aggraver la fracture sociale entre la Municipalité et les populations résidant dans les quartiers difficiles. Etant donné que l'action publique communale semblait être réduite à l'enlèvement des ordures ménagères, qui apparaissait comme un indicateur de son absence de performance, on comprend le rejet dont l'institution municipale a été victime pendant de longues années.

Le sentiment d'exclusion de certains quartiers du fait d'être privés d'un service aussi important que le nettoiement, a fait naître, par endroits, des attitudes de rejet de tout ce que la Municipalité initiait en faveur des quartiers.

L'avènement de la coopération décentralisée, qui a joué un rôle majeur dans la prise en charge du nettoiement, a beaucoup contribué au rapprochement entre la commune et les populations ; rapprochement facilité aussi par la mise en place de l'Agence de Développement Communal qui avait en charge la maîtrise d'œuvre sociale du projet CETOM.

La constitution d'une forte expertise, au sein du dispositif de l'Agence, a permis de créer les conditions d'un dialogue social entre l'institution municipale et les populations. Celles-ci, après des moments d'hésitation, ont accepté de contribuer au financement du service sur la base d'un abonnement mensuel se situant entre 500 à 1000 francs CFA par ménage et par mois (0.45 à 0.91 euros), selon le quartier et les stratégies déployées par les GIE pour assurer une sensibilisation de proximité.

En somme, on peut retenir plusieurs constats sur l'accès des populations défavorisées au service.

La non satisfaction de la demande sociale, qui s'exprime ici en terme de nettoiement des quartiers, a contribué à aggraver la fracture sociale entre l'institution municipale et les populations, une fracture sociale souvent créée à la suite des élections qui consacrent la victoire d'un camp sur l'autre.

La crédibilité d'une institution municipale peut être appréciée à l'aune de sa capacité à prendre en charge le nettoiement qui, dans beaucoup de villes, est considéré comme la première priorité.

Le non accès au service, pour bon nombre de population, notamment celles des quartiers défavorisés, crée le sentiment d'être exclues d'un espace urbain, d'une entité à laquelle, pourtant, on s'identifie. Pour certains ménages, une situation de pauvreté extrême ne leur permet pas de s'acquitter des taxes d'enlèvement des ordures. Le paradoxe est que souvent c'est dans ces quartiers que les hommes politiques ont toujours réalisé les meilleurs scores électoraux.

2. Le financement du service par la coopération internationale a favorisé le développement d'une maîtrise d'ouvrage communale

La ville de Saint-Louis est sans doute la ville sénégalaise qui a reçu le financement per capita le plus élevé au cours des dix dernières années. En effet, de 1994 à 2000, les financements mobilisés, en faveur des déchets, sont évalués à 500 millions de FCFA, (près de 762 000 euros), soit 390 FCFA par habitant et par an (0,59 euros). Ces financements sont assurés essentiellement par la France, l'Union Européenne et la Banque Mondiale

De 2000 à 2002, d'autres partenaires, notamment les coopérations autrichienne, italienne et belge, ont apporté leur soutien financier à la Municipalité pour près de 1,5 milliards de FCFA (2.3 millions d'euros), soit plus de 4.000 FCFA par habitant et par an (6.1 euros).

Les conséquences de cet appui peuvent être appréciées sous divers angles :

- Au début des interventions des partenaires, les populations identifiaient les projets aux partenaires, ce qui n'a pas manqué de porter préjudice à la municipalité qui n'était pas créditée, de la part des usagers, de cet appui extérieur.

- La municipalité avait opté, au début des opérations, pour le laisser-faire, créant ainsi des confusions et des doubles-emplois, chaque partenaire se prévalant d'une certaine légitimité[1].

- Progressivement, la Municipalité a su valoriser ses soutiens pour assurer l'appropriation des dispositifs et se doter d'une vision globale du service avec la définition d'un plan global de nettoiement. Le rôle de pivot de la Commune, dans la gestion des ordures ménagères, s'est défini progressivement.

- La seule volonté politique ne suffit pas à prendre en charge un service aussi important et complexe que la gestion des déchets solides.

- L'appui extérieur peut, souvent, constituer un déclencheur à partir duquel on peut déployer toute une stratégie de développement local jusqu'à mobiliser, au-delà de cette impulsion, d'autres financements importants.

3. La participation des acteurs à la gestion du service sous l'angle de « nouveaux » paradigmes

a) La bonne gouvernance

Son respect assure la transparence dans les procédures d'octroi des subventions, la contractualisation, les concertations régulières entre acteurs du développement local. A Saint-Louis, on peut raisonnablement parler d'actes de bonne gouvernance posés par le pouvoir politique local.

Concernant les subventions, les comités de nettoiement ont été désignés comme les seuls interlocuteurs à qui la Commune verse sa contribution de 150.000 FCFA par mois et par GIE (136 euros). Les sommes versées empruntent le circuit du trésor et sont transférées dans le compte du Partenariat qui se charge de procéder à la remise des chèques aux ayants droit. Par la suite, les fiches de présence élaborées par les comités de nettoiement et les émargements

[1] Sur la période considérée pour l'appui financier, quatre partenaires intervenaient en même temps, sur les mêmes espaces, avec les mêmes acteurs locaux. Il s'agit de l'UE avec le PPGE, du PAM avec l'AGETIP, de la Coopération française (bilatérale et décentralisée). L'initiative de créer un comité de coordination n'a pas reçu l'agrément des bailleurs de fonds.

permettent d'identifier ceux qui reçoivent effectivement leur rémunération fixée de façon consensuelle entre les GIE. La somme fixée est de 25.000 FCFA en moyenne par mois (23 euros).

La contractualisation a été introduite par l'ADC permettant aux comités de nettoiement et aux GIE de se mobiliser sur des opérations de nettoiement. Un contrat de prestation de services est établi et détermine le budget dont les justificatifs sont fournis, a posteriori, par les acteurs locaux.

Les concertations régulières, souvent organisées à la demande de la municipalité, permettent aux différents acteurs de se retrouver pour échanger et convenir des modalités concrètes de collaboration autour de la gestion des déchets[1] De ces concertations, ressortent souvent des actes qui permettent de définir un agenda destiné à prendre en charge les questions soulevées et les réponses proposées. On peut citer par exemple l'organisation de journées d'évaluation, d'ateliers de réflexion consacrés à des questions spécifiques du nettoiement tel que le fonctionnement des GIE, l'organisation du système.

b) La citoyenneté

Sur la base d'une participation des populations à l'effort de développement, de l'insertion sociale et de la reconnaissance d'un travail jugé, a priori, dévalorisant, la citoyenneté s'est traduite par :

- une plus grande responsabilisation des populations dans les quartiers
- l'insertion et la reconnaissance sociale pour des jeunes qui, auparavant, étaient exclus de la société ;
- une légitimité sociale des GIE prestataires de services ;
- l'affirmation d'un mouvement social autour des GIE et des Comités de nettoiement qui, au lieu de fragiliser le pouvoir politique local, en devient le relais au niveau de la base

Les ambiguïtés autour de la participation

Parallèlement, la société civile représentée par les différentes associations (associations de quartier, organisations féminines, coopératives, GIE) reste seulement impliquée à certains niveaux de gestion de la filière des déchets solides. Les associations et les GIE impliqués n'interviennent pas dans les pôles de décision et n'ont pas une grande capacité de négociation pour influer d'une manière ou d'une autre sur la stratégie de mise en œuvre des systèmes de collecte et sur les relations institutionnelles populations-services municipaux-sociétés privées.

Les gros partenariats engagés entraînent une division entre technocrates et société civile, décourageant les acteurs à la base.

Carine Chevallier, Mémoire de Maîtrise IUP, UTM, p.100

c) La lutte contre la pauvreté

Elle s'est concrétisée à travers l'amélioration du cadre de vie, la création de revenus (en moyenne 25.000 FCFA par agent membre du GIE, soit 23 euros), la promotion de l'emploi non salarié (environ 200 personnes réparties dans neuf quartiers), le développement de micro-activités économiques en marge du nettoiement. Activité maraîchère, commerce et transport ont été les activités économiques sponsorisées par le financement extérieur pour améliorer les revenus tirés du nettoiement.

L'implication des acteurs sociaux dans la gestion des ordures ménagères a permis à plusieurs personnes de bénéficier d'une activité génératrice de revenus par laquelle

[1] Les dernières assises consacrées à la gestion des ordures ménagères remontent au mois de juillet 2002. Au cour de ces rencontres des questions essentielles comme la contractualisation, le cahier de charges des GIE et les moyens logistiques ont été abordées.

on peut subvenir à certains besoins. Une approche à double entrée fut privilégiée :

- celle du revenu mensuel de 25.000 francs FCFA accordé à chaque membre de GIE (38 euros).

- celle des mesures d'accompagnement qui étaient une trouvaille de Saint-Louis consistant, à la place d'un salaire mensuel à payer aux GIE, à promouvoir de petits projets économiques pourvoyeurs de revenus. C'est ainsi que les premiers GIE ont pu bénéficier de différents projets allant du transport (avec l'acquisition de véhicules de transport) au maraîchage en passant par le commerce. Trois GIE ont été mobilisés autour de ces activités qui ont impliqué, au delà des membres actifs, une bonne partie de la population des quartiers.

- La lutte contre la pauvreté prenait aussi une autre forme, celle d'une prise de conscience d'acteurs qui se sont rendus compte de leur utilité au sein d'une société qui, pourtant, les avait rejetés et celle d'un environnement assaini qui pouvait contribuer à assurer une meilleure sécurité urbaine avec la disparition progressive des décharges sauvages.

d) Le choix entre la gestion déléguée et celle en régie

Dans un contexte de libéralisation des services urbains et d'expériences démocratiques, ce choix pose le défi participation / initiative privée. En effet, les retournements de situation, les tergiversations ont révélé la fragilité de l'institution communale qui n'a pas su faire prévaloir ses intérêts stratégiques face à des acteurs privés et des lobbies qui ont bénéficié de complicités à la périphérie du pouvoir municipal.

En effet, la privatisation du nettoiement à Saint-Louis n'a pas été le fruit d'une étude approfondie à partir de laquelle il était possible de déterminer, avec objectivité, les conditions de concession du service. Les conclusions du rapport, qui a servi de base à la négociation, ont emprunté des raccourcis qui ont hâtivement conclu aux capacités de la municipalité à faire face à des redevances mensuelles de l'ordre de 11 millions de FCFA à verser à la société privée (16 800 euros)

Mais comme des dividendes pouvaient être tirées de cette redevance, au bénéfice de certains, toute une stratégie a été déployée dans le sens d'une décision municipale favorable à la privatisation. La réunion du conseil municipal au cours de laquelle ce sujet a été discuté a donné un avis positif au grand bonheur des partisans de la privatisation. Pourtant, les débats au sein du conseil municipal n'ont pas manqué. De cette situation, on peut retenir que l'influence des forces extérieures, en particulier celles du marché, sur les décisions locales, devient de plus en plus importante. Saint-Louis n'a pas été épargnée par le phénomène de la mondialisation et de l'ouverture au marché. La privatisation avortée du nettoiement n'a été que le prétexte, pour des partenaires extérieurs, d'assurer une meilleure connexion de Saint-Louis au commerce international à travers le tourisme et l'acquisition d'équipements destinés au nettoiement de la ville.

En tout état de cause, il est difficile d'affirmer avec force que le service est rémunéré parce qu'il est offert avec satisfaction. Une certitude, par contre, est que la contribution financière des ménages, en faveur des GIE notamment, s'explique plus, pour ces familles, par le souci de venir en aide à leurs enfants et non à un système.

En revanche, la baisse continuelle du montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) recouvrée chaque année illustre, dans une large mesure, une certaine mauvaise volonté des usagers de payer un service à un système qui n'a pas donné entièrement satisfaction.

Conclusion

L'analyse de l'expérience de Saint-Louis, en matière de gestion des ordures ménagères, a révélé toute la complexité liée à la gestion des services sociaux urbains par les collectivités locales surtout dans un contexte d'insuffisance des ressources et de globalisation qui semble déterminer les comportements et les attitudes des acteurs impliqués dans la gestion de ces services.

Au delà des aspects technique et organisationnel, des questions essentielles se posent.

La passivité de l'institution municipale, qui a débouché sur une certaine anarchie en matière de gestion des déchets, a favorisé l'émergence de nouveaux acteurs qui, il est vrai, avec le soutien de la coopération au développement, ont pu réagir favorablement à la demande des populations. Cette dynamique, soutenue et impulsée de l'extérieur, a fait de ces acteurs, des partenaires incontournables dans la gestion d'un service aussi stratégique que le nettoiement.

A Saint-Louis, la gestion des ordures ménagères a été, pendant plusieurs années, le fait de la coopération décentralisée et non de la Commune. Une situation dont l'institution municipale n'a pas su, dès le départ, profiter pour mieux renforcer sa crédibilité auprès des populations.

Le leadership de la municipalité, dans ce domaine, n'a pu s'affirmer que progressivement, grâce notamment à la présence de l'Agence de Développement Communal qui a révélé toute son importance dans un contexte de rareté des ressources humaines qualifiées et d'insuffisance des ressources budgétaires. Il est souvent advenu que l'institution municipale s'adossât à ce dispositif pour se rapprocher des populations et des acteurs locaux impliqués dans la gestion des ordures ménagères. L'ingénierie sociale urbaine développée par l'Agence a également permis à la Commune de renforcer sa capacité de négociation avec les partenaires et de dialogue social avec les autres acteurs du champ urbain.

L'analyse de la gestion des déchets ménagers, à Saint-Louis, a révélé que la seule volonté politique ne suffit pas pour répondre efficacement à la demande sociale. Il faut, à la fois, des moyens matériels et financiers et une vision d'ensemble qui s'applique à tous et qui permet à chaque acteur ou famille d'acteurs de s'exprimer tout en développant ses capacités contributives à la gestion du système.

La confrontation des logiques entre acteurs est certes inévitable et même utile. Toutefois, elle a besoin d'être guidée par des choix stratégiques clairs. Il nous semble que la Collectivité locale doit jouer ce rôle de pivot même si, de plus en plus, des voix s'élèvent en s'interrogeant sur les conditions nécessaires et suffisantes pour assurer pleinement la maîtrise d'ouvrage.

L'essai de la privatisation, qui a donné lieu à des conflits d'intérêts et des tergiversations de la part du pouvoir municipal local handicapé par l'absence d'une vision d'ensemble du service à offrir, a fait comprendre toute la difficulté liée aux options et aux stratégies en matière de fourniture des services urbains.

Enfin, pour terminer, la mondialisation, dans laquelle s'insèrent aujourd'hui, tous les acteurs et les systèmes, ne saurait être seulement économique. Elle est aussi géostratégique et des villes comme Saint-Louis ont su prévaloir leur position sur l'échiquier national et international pour tirer le meilleur parti de la coopération en matière de financement des services urbains de base. De ce marketing territorial, et de ce qui en a résulté sous forme de subventions publiques, Saint-Louis a pu se repositionner pour faire prévaloir ses attributions et ses missions que lui confère la décentralisation.

Programme de Recherche Urbaine pour le Développement.

Les services urbains liés à l'environnement
entre mondialisation et participation.
Regards croisés Maroc - Sénégal

Etude de cas

La gestion déléguée des services de l'eau et de l'assainissement à Casablanca : entre ruptures et continuités

Sinda HAOUES-JOUVE
CIEU-CIRUS

Janvier 2004

Sommaire

Introduction 233

Première Partie - De la régie municipale à la gestion déléguée 235

I. La Lyonnaise des Eaux à Casablanca : une stratégie qui s'inscrit dans la durée 235

II. La RAD : une entreprise publique au bord de la banqueroute ? 237

1. Les difficultés des activités traditionnelles de distribution de l'eau et de l'électricité ... 237
2. La crise structurelle du secteur de l'assainissement 238
3. Les efforts de redressement de la R.A.D : un bilan contrasté 241
4. Les responsabilités de la tutelle 244

III. Les circonstances de la délégation 245

IV. Le rôle de la Banque mondiale dans la concession 246

Partie 2 - La gestion des services de l'eau et de l'assainissement dans le cadre de la délégation 248

I. Les objectifs généraux du contrat de concession 249

II. Le programme d'investissement 249

III. L'évolution tarifaire des services 251

IV. La régulation des services concédés : un processus d'apprentissage dont sont exclus les élus locaux 252

V. Les services de l'eau et de l'assainissement et les « pauvres » : quels changements avec la délégation ? 254

1. Mise en perspective historique **:** 255
2. L'accès des plus démunis aux services dans le cadre de la délégation 256
   a) Une continuité : le branchement bleu 257
   b) Une nouveauté : l'équipement des bidonvilles 258
   c) Quelles perspectives pour améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les quartiers défavorisés *?* 260

Introduction

Dans les grandes villes marocaines, les services publics urbains sont étroitement encadrés par l'Etat qui élabore les politiques sectorielles et exerce une étroite tutelle sur les instances locales auxquelles incombe la gestion quotidienne de ces services. Ces instances sont, d'une part les instances municipales, qu'elles soient communales ou intercommunales, et d'autre part les Régies intercommunales. Alors qu'elles sont officiellement des émanations des communes, ces Régies sont en réalité plus proches du pouvoir central que des instances municipales, en raison de la forte tutelle que le ministère de l'intérieur exerce sur elles.

En général, la distribution de l'eau et de l'électricité relève de la Régie, alors que la gestion des ordures ménagères et l'éclairage public, sont à la charge des instances municipales. Le service de l'assainissement a connu ces dernières années un changement important. Alors qu'il faisait traditionnellement partie des compétences que les communes et les communautés urbaines exerçaient directement, il a désormais rejoint les services confiés aux Régies. En effet, les services de tutelle de l'Etat - incités par la Banque mondiale – se sont engagées, depuis le milieu des années 80, dans le transfert de l'assainissement aux Régies autonomes, jugées bien plus performantes. Ce transfert est aujourd'hui réalisé dans la plupart des villes importantes. Enfin, depuis la fin des années 90, la formule de la délégation a fait – ou plutôt refait[1] - son apparition dans le champ marocain de la gestion urbaine ; elle est aujourd'hui effective pour les services de l'eau, de l'électricité et de l'assainissement de trois grandes agglomérations marocaines : Casablanca, Rabat et Tanger-Tétouan.

Jusqu'en 1997, la gestion de l'eau et de l'assainissement à Casablanca reproduisait la configuration institutionnelle dominante au plan national. La Régie autonome (RAD) gérait depuis 1961 la distribution d'eau, ainsi que celle de l'électricité, sur l'ensemble du territoire de l'agglomération. Bénéficiant du soutien de l'Etat et de la Banque mondiale, cette institution a réussi – jusqu'au début des années 80 - à maintenir un niveau de service relativement satisfaisant, en dépit de l'explosion des besoins liée à la croissance exceptionnelle de la grande métropole. En 1985, la régie a été sommée par les autorités de tutelle de prendre en charge le service de l'assainissement qui relevait alors de la communauté urbaine et des communes et qui accusait un retard considérable. Ce transfert, qui était une condition préalable de la Banque à sa participation au financement du vaste projet de modernisation de l'assainissement de la métropole[2], marque pour la Régie le début de difficultés nouvelles qui dégénèrent en véritable crise au début des années 90. En 1997, la décision de l'Etat marocain de concéder l'ensemble des services gérés par la RAD au groupe Suez-Lyonnaise des Eaux pour une durée de 30 ans introduit une mutation majeure en matière de gestion des services urbains, d'abord à Casablanca, puis dans l'ensemble du Royaume.

L'analyse de l'évolution des services urbains à Casablanca nous semble intéressante à approfondir à plus d'un titre. Tout d'abord, ces services jouent un rôle stratégique dans le fonctionnement et l'attractivité de la grande métropole qui constitue le cœur économique et la vitrine

[1] En observant les évolutions sur le temps long, il est intéressant de remarquer que, du temps du Protectorat français au Maroc, la concession constituait le régime général de gestion des services de distribution de l'eau et de l'électricité dans les villes les plus importantes, et que c'était déjà une filiale de la Lyonnaise des Eaux – la Société Marocaine de Distribution – qui était en charge de ces services, entre autres à Casablanca, jusqu'à sa marocanisation en 1961 qui donna naissance à la Régie autonome de Distribution.

[2] Ce projet - conçu dès la fin des années 70, mais réellement mis en œuvre à la fin des années 80 - visait à remédier à la crise chronique de l'assainissement dont la manifestation la plus patente était le blocage de l'urbanisation par le retard chronique des infrastructures de viabilisation.

du royaume. Ensuite, Casablanca est depuis toujours le banc d'essai des nouvelles politiques urbaines, lesquelles y sont d'abord appliquées avant d'être étendues aux autres grandes villes du royaume. A ce titre, les dynamiques que l'on peut y déceler en matière de gestion urbaine dépassent le cadre local et augurent le plus souvent de changements d'envergure nationale. Enfin, la scène locale, dans laquelle se joue le devenir des services urbains, est marquée à Casablanca par une singulière complexité ; le jeu des acteurs s'y trouve fortement polarisé par la relation conflictuelle que le pouvoir local – si tant est que l'on puisse ainsi le désigner - entretient depuis toujours avec le centre. Les processus de décentralisation et de démocratisation locale y sont plus balbutiants qu'ailleurs, comme si la grande métropole devait payer son incontestable réussite économique par une tutelle politique et administrative des plus étroites. De ce point de vue, les dynamiques sectorielles des services urbains permettent d'observer les recompositions des acteurs en présence et constituent de ce fait de puissants « révélateurs » des changements intervenus en matière de gouvernance urbaine.

Dans le développement qui suit, nous aborderons dans une première partie les conditions dans lesquelles s'est opérée le passage d'une gestion municipale des services de l'eau et de l'assainissement vers une gestion déléguée. Dans la deuxième partie, nous nous intéresserons à certains aspects de cette gestion déléguée, notamment à la manière dont d'opère la régulation de la délégation, et aux réponses qui sont apportée au problème de l'accès des « pauvres » aux services.

La distribution de l'eau et l'assainissement au Maroc : un secteur en pleine mutation

La distribution de l'eau et l'assainissement, officiellement reconnus comme des attributions locales, connaissent des modes de gestion très différenciés au Maroc, dont 3 principaux :

Dans les petits centres et dans les zones sahariennes, c'est l'Office National de l'Eau Potable (ONEP) qui assure, par des contrats de gérance, la gestion de la distribution d'eau, et parfois de l'assainissement. Il est actuellement le premier distributeur d'eau au Maroc avec près de 750 000 abonnés à travers le pays.

Dans la plupart des grandes villes (une quinzaine), ces services sont gérés par une régie intercommunale autonome qui s'occupe aussi la distribution de l'électricité. Il s'agit d'un EPCI, doté de l'autonomie financière et de la personnalité morale, et géré par un conseil d'administration composé majoritairement d'élus locaux, mais présidé par le Wali.

La gestion déléguée est aujourd'hui effective dans trois grandes villes : Casablanca (1997) avec la Lydec du groupe Ondeo, Rabat (1999) et Tanger-Tétouan (2002) avec Amendis du groupe Vivendi. En dépit de l'absence persistante d'un texte régissant la délégation de services publics au Maroc, cette formule fait l'objet d'un véritable engouement de la part des autorités marocaines qui affichent leur volonté de l'étendre aux autres grandes villes et à d'autres services urbains.

Ainsi, bien que récente et limitée pour l'instant à trois villes, la formule de la délégation des services de l'eau devient prépondérante au Maroc, tant du point de vue de la population desservie que de celui des volumes d'eau distribués. Ainsi, les parts respectives de population raccordée desservie par les opérateurs privés, les Régies autonomes et l'ONEP sont actuellement de 40%, 35% et 25 %. Calculées sur la base des volumes distribués, ces parts s'élèvent dans le même ordre à 45%, 38% et 17%. La différence entre ces deux séries de chiffres reflète bien sûr l'implantation différente des trois types d'opérateurs, respectivement des plus grandes collectivités vers les plus petites.

Première Partie

De la régie municipale à la gestion déléguée

I. La Lyonnaise des Eaux à Casablanca : une stratégie qui s'inscrit dans la durée

L'intérêt de la Lyonnaise des Eaux pour Casablanca et son implication dans la gestion de ses services urbains ne sont pas récents. Dès le début du siècle, l'entreprise française faisait partie des grands groupes financiers qui se sont implantés dans le royaume, favorisant ainsi la pénétration du capital français et l'avènement consécutif du protectorat. En 1914, soit deux ans à peine après l'établissement de ce dernier, elle s'est associée avec la banque Parisbas pour fonder la Société Marocaine de Distribution d'Eau, de Gaz et d'Electricité (S.M.D.)[1] qui obtint rapidement des concessions pour la distribution de l'eau et de l'électricité dans plusieurs grandes villes du protectorat, dont Casablanca.

Au début, dans toutes les villes où elle avait des concessions, la S.M.D. était chargée à la fois de la production et de la distribution de l'eau potable. Cependant, le manque de ressources hydriques à proximité des centres urbains s'est fait rapidement sentir, entraînant la remise en question de ce schéma initial de gestion. Le problème n'était pas spécifique à Casablanca ; mais dans cette ville dont l'essor était tout à fait exceptionnel, il prenait des allures de véritable crise. Aussi, face à l'urgence de la situation, et face au refus de la S.M.D. de consentir les lourds investissements nécessaires pour approvisionner la ville, les autorités du protectorat ont été contraintes d'intervenir. Au début des années 30, un organisme public spécifique est mis en place, "la Régie d'Exploitation Industrielle du Protectorat" (R.E.I.P.), avec pour mission d'assurer, au plan national, la production de l'eau potable et son transport à proximité des centres urbains. Ainsi, à partir de cette date et jusqu'à l'effacement de la S.M.D. au profit de la R.A.D. en 1961, le secteur de l'eau potable au Maroc sera caractérisé par cette cohabitation entre les secteurs privé et public, le premier se réservant l'activité très lucrative de distribution de l'eau dans les villes, et le second prenant à sa charge les lourds investissements nécessaires pour mettre l'eau à la disposition du premier[2]. Par ailleurs, à l'intérieur même des villes qui concédaient leur service de l'eau à la S.M.D., c'est l'Etat qui assurait le financement des infrastructures de production, de stockage et de distribution de l'eau, à charge ensuite pour les communes, propriétaires des réseaux, de rembourser les emprunts ayant servi à les réaliser[3].

Pendant toute la durée du protectorat, la Lyonnaise des Eaux a bénéficié de la bienveillance des autorités coloniales. Exerçant ses activités dans des conditions de monopole, la S.M.D. était une entreprise florissante dont l'expansion ne semblait pas devoir connaître de limites. Une fois l'indépendance acquise, le nouveau conseil municipal de Casablanca, élu lors des premières élections libres de 1960 et largement marqué à gauche, décide par délibération de mettre un terme à la concession de la S.M.D., et de créer une Régie municipale Autonome - la R.A.D. -

[1] En fait, Paribas créa en 1912 la Compagnie Générale du Maroc, et c'est cette dernière qui s'associa en 1914 avec la Société Lyonnaise des Eaux et d'Eclairage pour créer la S.M.D.

[2] LACOSTE X., *D'une consommation des ressources locales à la mise en place d'un système articulant gestion nationale de la production et gestion locale de la distribution : le cas de Rabat au Maroc*, *in* L'eau et la ville, Tours : URBAMA, n° 22, 1991, p. 255.

[3] LACOSTE X., *op. cit.,* p. 256.

pour s'occuper de la distribution d'eau et d'électricité à l'intérieur du périmètre urbain. La décision municipale est confirmée par un dahir[1], et la nouvelle formule institutionnelle est codifiée en 1964 par un texte spécifique[2], puis progressivement étendue aux autres villes dans lesquelles la S.M.D. intervenait.

Cependant, même après la révocation de ses concessions, la S.M.D. - et donc la Lyonnaise des Eaux - ne s'est pas totalement retirée de la scène marocaine. Elle s'est maintenue en particulier à Casablanca. En effet, l'entreprise française a continué à gérer – dans le cadre d'un contrat de concession de 50 ans - l'adduction de Sidi Saïd Mâachou[3] qu'elle a réalisée à partir de 1949 pour alimenter Casablanca à partir de l'oued Oum-Er-Rbia[4]. Ce contrat a d'ailleurs été reconduit en 2000 au bénéfice de la filiale de la Lyonnaise, devenue par la suite Elyo.

Outre cette présence "officielle", de portée somme toute limitée, la Lyonnaise des Eaux a conservé à Casablanca une présence qui, bien que moins formelle, est bien plus importante. En effet, la substitution de la R.A.D. à la S.M.D. en 1961 répondait à une volonté politique de la nouvelle classe dirigeante, issue du mouvement nationaliste, de marocaniser l'ensemble de l'appareil administratif et économique du pays ; mais, mis à part le nom et le statut juridique de la nouvelle entité, peu de changements sont intervenus. Le personnel marocain a été entièrement repris et les moyens matériels rachetés à la S.M.D. De nombreux cadres français ont accepté les contrats de travail que leur proposait le gouvernement marocain et sont donc restés à la R.A.D. Ainsi, à travers le capital humain, essentiel dans ces activités de services, c'est toute la culture d'entreprise de la Lyonnaise des Eaux qui a transité de l'ancien concessionnaire français vers la nouvelle Régie.

Grâce à cette continuité, l'esprit de la Lyonnaise a survécu au Maroc. Pendant tout le temps qu'a duré la marocanisation progressive des cadres de la R.A.D., ce sont des hommes de la Lyonnaise qui continuaient à officier à la tête des deux services, perpétuant son savoir-faire technique[5] et son légendaire esprit corporatiste. A partir du milieu des années 80, l'entreprise française va considérablement renforcer son ancrage à Casablanca, en intervenant directement cette fois-ci, au cœur même de la Régie municipale. En 1987, une équipe d'experts en assainissement de la Lyonnaise est détachée auprès de la direction de la R.A.D., au titre de l'assistance technique[6], afin de l'aider à acquérir les compétences nécessaires à sa nouvelle mission. En dépit de son effectif restreint, la mission technique de la Lyonnaise a joué un rôle clé dans l'émergence d'une nouvelle politique d'assainissement à Casablanca, et plus particulièrement dans la définition des volets financier et tarifaire de celle-ci.

[1] Le Dahir n° 1-61-218 du 11 Joumada I 1381 (21 octobre 1961).

[2] Le décret n° 2-64-394 du Joumada I 1384 (29 septembre 1964) relatif aux régies communales dotées de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

[3] Sur l'histoire de cette adduction, voir : GUILLERME A., DIONE M., *Innovations technologiques dans le génie civil en Afrique du Nord. 1942-1952,* Rapport de recherche, Ministère de l'Equipement, Plan urbain, 1985.

[4] L'importance relative de cette source d'approvisionnement pour Casablanca a fluctué depuis sa mise en service en 1952. A la veille de la nouvelle concession de 1997, la S.M.D. fournissait à la R.A.D. environ 150 000m^3 d'eau par jour, ce qui correspondait au tiers de la quantité d'eau consommée quotidiennement dans le grand Casablanca, les deux autres tiers étant fournis par l'ONEP.

[5] Notons que le savoir-faire technique de la Lyonnaise va se perpétuer plus tard au Maroc grâce au Centre Inter-Régies de Formation Professionnelle (CIRF), créé en 1975 pour former les agents techniques des différentes régies du Royaume. En effet, ce sont des experts de la Lyonnaise qui encadraient la formation dans ce centre, dans le cadre de la coopération technique. Ce dernier a donc été un instrument très efficace pour diffuser et ancrer durablement au Maroc les méthodes de travail de la Lyonnaise et sa conception des métiers de l'eau.

[6] La plupart des prêts accordés par la Banque mondiale comporte un volet consacré à l'assistance technique. C'est dans le cadre du projet d'assainissement du grand Casablanca, bénéficiant du prêt 2826-MOR, qu'une convention d'assistance technique a été signée entre la Régie Autonome et la Lyonnaise des Eaux en avril 1987 pour 4 ans, période à la fin de laquelle elle a été renouvelée.

Au vu de ce bref historique, on peut dire que la Lyonnaise des Eaux évoluait en terrain familier et favorable lorsqu'elle présenta son offre de concession en janvier 1995. Sa présence ininterrompue depuis 1914, sa stratégie d'occupation du terrain et de pénétration au cœur des institutions marocaines, se sont révélées payantes. Lorsque l'occasion s'est présentée, elle était dans la meilleure position pour remporter le contrat de Casablanca, sans même avoir à livrer bataille contre d'éventuels concurrents[1].

II. La RAD : une entreprise publique au bord de la banqueroute ?

Dans quelle mesure l'argument de mauvaise santé financière invoqué pour justifier la privatisation de la Régie était-il fondé ? Autrement dit, lors des négociations qui ont précédé la délégation, la R.A.D. était-elle réellement au bord de la banqueroute financière ainsi que certains l'affirmaient[2] ? Dans l'affirmative, quelles sont les causes qui ont conduit à l'échec une entreprise publique citée en modèle par la Banque mondiale ?

Pour cerner les contours de la crise de la régie et comprendre ses mécanismes, il nous faut distinguer entre les activités traditionnelles de la R.A.D. - la distribution d'eau potable et d'électricité - et celle relative à l'assainissement qui lui a été assignée à partir de 1985.

1. Les difficultés des activités traditionnelles de distribution de l'eau et de l'électricité

Globalement, on peut dire que l'entreprise publique n'a jamais rencontré de difficultés financières majeures dans l'exercice de ses activités traditionnelles, même si, dans ces secteurs aussi, la situation commence à se dégrader au tournant des années 90. Les causes de cette dégradation et ses répercussions sur l'équilibre financier de la R.A.D. diffèrent dans les deux secteurs.

Dans le domaine de la distribution électrique, les principales difficultés que rencontre la Régie proviennent du laminage de sa marge de distributeur fixée par l'Etat. En effet, ce dernier réglemente le tarif national auquel les distributeurs - Régies Autonomes et Office National d'Electricité (O.N.E.)[3] - doivent facturer l'énergie électrique aux usagers ; mais il intervient aussi en amont en fixant les prix auxquels l'O.N.E. doit la fournir à chacune des seize Régies distributrices. Ce système de double contrôle des tarifs, en amont et en aval de la distribution, revient de fait à attribuer à chaque Régie une marge de bénéfice spécifique, et permet donc à l'Etat de répartir les moyens du secteur de manière volontairement inégale entre les seize zones concernées. Cette péréquation est conçue comme un moyen d'atténuer les disparités régionales en matière d'équipement. Dans ce contexte, la faiblesse de la marge accordée à la régie casablancaise traduit une volonté de rééquilibrage national légitimé par le fait que la capitale économique a toujours drainé une part importante des investissements de l'Etat et qu'elle bénéficie, dans le domaine de la distribution électrique, d'une infrastructure bien plus développée que celle de la plupart des autres villes. Cependant, l'effort

[1] M. During, directeur du bureau de liaison de la Lyonnaise des Eaux à Casablanca, nous résumait ainsi son interprétation du choix de son entreprise pour présider aux destinées des services urbains de la plus grande ville du royaume : "Après près d'un demi-siècle de concession, La Lyonnaise a su s'adapter à la nationalisation de ses activités en 1961. Elle n'a pas quitté le royaume et les Marocains lui en ont été reconnaissants".

[2] Interrogé à ce propos, M. During, qui conduisait en 1996 les négociations sur la concession pour le compte de la Lyonnaise des Eaux, nous affirmait que l'entreprise publique était déficitaire de 300 millions de dirhams, soit environ 10 % de son chiffre d'affaire.

[3] L'Office National d'Electricité est le producteur de l'énergie électrique au Maroc, mais il assure aussi sa distribution dans tous les centres qui ne sont pas desservis par une Régie Autonome.

financier demandé à la Régie de Casablanca, au cours des dernières années qui ont précédé sa concession, a dépassé ses possibilités contributives au point de fragiliser son équilibre financier. Cela s'est traduit pour la Régie par des difficultés croissantes à honorer les créances de l'O.N.E. dont elle est de loin le premier client. En 1992, la dette de la R.A.D. envers son fournisseur atteignait son plus haut niveau et dépassait de peu un milliard de dirhams[1], soit l'équivalent d'environ huit mois de facturation[2].

Les difficultés financières que rencontre la R.A.D. dans le secteur de l'eau potable sont plus structurelles car elles sont pour partie liées à l'évolution de la structure tarifaire du service. Celle-ci repose sur le principe de la solidarité entre gros et petits consommateurs. Or, on observe depuis une quinzaine d'années un glissement sensible de la consommation vers les tranches basses subventionnées ; ceci entraîne un déséquilibre croissant entre une minorité de gros consommateurs qui a tendance à se réduire et une majorité de plus en plus forte de petits consommateurs. Ce phénomène qui, en raison de l'imbrication de leurs systèmes tarifaires, touche à la fois le secteur de l'eau et celui de l'assainissement, a bien sûr des répercussions négatives sur les comptes financiers de la Régie. Il constitue même une menace pour le système de péréquation sociale instauré à l'échelle de l'agglomération dans ces secteurs. Néanmoins, il reflète aussi une évolution très positive des performances du service de la distribution d'eau, dans la mesure où il traduit un élargissement progressif du service à certaines catégories d'usagers défavorisés[3]. Il en a résulté un endettement accru de la Régie auprès de ses fournisseurs, et en particulier auprès de l'O.N.E.P. qui assure environ les deux tiers de ses besoins en eau. Début 1994, le montant des factures impayées dont la R.A.D. était redevable à l'O.N.E.P. s'élevait à quelques 300 millions de dirhams.

Un autre problème vient se superposer aux difficultés propres à chaque service ; c'est celui des impayés de consommation d'eau et d'électricité qui concernent presque exclusivement les clients publics[4] de la Régie (administrations et collectivités). En janvier 1996, le montant des créances accumulées par la R.A.D. sur les administrations d'Etat et les collectivités locales a atteint près de 600 millions de dirhams[5], répartis quasiment à égalité entre elles. Bien que le phénomène affecte l'ensemble des Régies du Royaume, ce n'est qu'à partir du début des années 90 que les pouvoirs publics ont commencé à lui porter attention sous la pression de la Banque mondiale.

2. La crise structurelle du secteur de l'assainissement

L'extension du champ d'intervention de la R.A.D. à l'assainissement intervient le 21 janvier 1985 par arrêté du Ministre de l'Intérieur ; mais le nouveau service ne devient véritablement opérationnel qu'après la signature de l'accord de prêt avec la Banque mondiale et l'entrée en vigueur de la nouvelle tarification du service en juillet 1987. Cependant, des difficultés apparaissent rapidement en raison d'un déséquilibre croissant entre les

[1] Les chiffres concernant les dettes et les créances de la R.A.D. proviennent de la R.A.D. et ont été rendus publics, pour la première fois à notre connaissance, par *La Gazette de l'Urbanisme et de l'Immobilier* en juillet 1995, puis en mars 1996, autrement dit au plus fort moment du débat sur la concession de la R.A.D. à la Lyonnaise des Eaux.

[2] Notons que le délai de paiement normal des fournisseurs est de 90 jours.

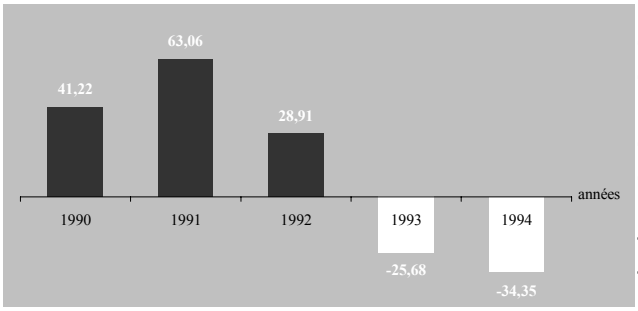
[3] Rappelons que ce résultat a été obtenu en partie grâce à la politique de branchements sociaux initiée en 1980 avec le concours financier de la Banque mondiale.

[4] Le recouvrement des factures auprès des autres catégories d'usagers posait peu de problèmes, car la R.A.D. n'hésitait pas en cas de retard de payement à suspendre la fourniture d'eau et d'électricité aux abonnés concernés jusqu'à ce qu'ils régularisent leurs situations. En revanche, elle n'osait - ou ne pouvait - recourir à ce procédé lorsque le mauvais payeur était par exemple un hôpital public ou une commune.

[5] Ce chiffre provient de la R.A.D. et a été publié par *La Gazette de l'Urbanisme et de l'Immobilier* dans son numéro de mars 1996.

ressources et les charges du service. Dès 1993, on peut parler d'une véritable "crise" financière, et le Département affichera à partir de cette date un résultat d'exploitation négatif (figure ci-dessous). La Régie réagit en 1994 en mettant en place un plan de restructuration global pour redresser la situation. Cependant, elle ne disposera pas du temps nécessaire pour en recueillir les fruits puisque la concession intervient en 1997.

Evolution du résultat net du Département Assainissement de la RAD entre 1990 et 1994 (en millions de DH courants)[1]



Cette crise était pourtant prévisible étant donné le déséquilibre structurel entre les recettes et les dépenses de l'assainissement dû aux montages financier et tarifaire élaborés en 1985-86. A l'époque, le système tarifaire avait été conçu pour répondre à deux objectifs : d'abord couvrir intégralement les charges d'exploitation et le service de la dette, et ensuite dégager une capacité d'autofinancement croissante, sachant que le seuil d'autofinancement minimal admis par la Banque mondiale était de 30 %[2]. Dans ce cadre général, les niveaux tarifaires des deux principales recettes du service, la participation au premier établissement (P.P.E.) et la redevance d'assainissement, ont été fixés sur la base d'un programme prioritaire d'investissements qui prévoyait principalement la réhabilitation des réseaux existants et la réalisation des infrastructures primaires des zones d'extension urbaine. Par contre, il n'intégrait pas le gigantesque projet de lutte contre la pollution[3] dont la réalisation devait intervenir dans une phase ultérieure. A ce stade, seul le financement de l'étude antipollution était prévu dans le cadre du prêt de 45 millions de dollars de la Banque mondiale destiné au projet d'assainissement du grand Casablanca.

Or, dès 1992, la R.A.D. est sommée de réaliser le premier volet du projet antipollution portant sur la dépollution de la baie de la grande mosquée Hassan II[4]. Pour financer ce projet, dont le coût total est estimé à quelques 840 millions de dirhams, la R.A.D. a dû contracter trois nouveaux emprunts, couvrant 70 % du coût du projet, dans le cadre du protocole d'accord financier signé le 28 décembre 1992 entre les gouvernements marocain et français et impliquant le trésor public français et la BNP (voir le tableau ci-dessous).

[1] Source : D'après les données de WORLD BANK, *Kingdom of Morocco. Second sewerage and water re-use project,* Staff Appraisal Report, Report n° 15433-MOR, march 29, 1996, p. 93

[2] R.A.D., S.A.E.M., *Etudes d'actualisation relatives au projet d'assainissement du grand Casablanca. Mission 2 : Etudes financières et tarifaires,* avril 1986, p. 7.

[3] Ce projet de lutte contre la pollution prévoit d'intercepter les effluents de l'agglomération pour les acheminer vers deux ou trois sites sur le littoral où ils seront trités avant d'être rejetés en mer.

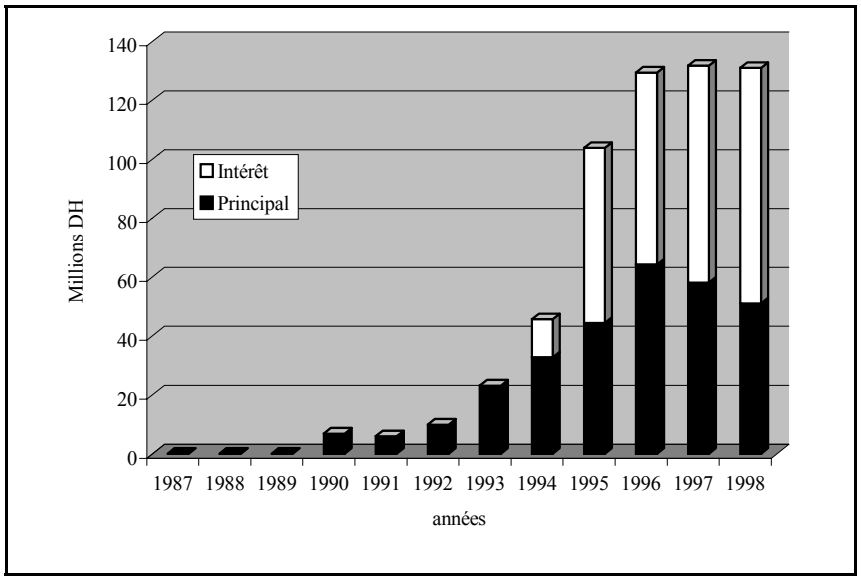
[4] Ce premier volet est à lui seul un projet gigantesque. Il comprend l'interception de trois des principaux collecteurs de Casablanca (ouest, Joffre et Taravo), l'aménagement souterrain d'un bassin de retention des E.P. et d'une station de relevage des E.U., l'édification d'un mur anti-houle pour protéger la baie et gagner 14 hectares sur la mer, et enfin la réalisation d'une station d'épuration primaire, d'une station de refoulement et d'un émissaire marin de 3600 mètres de long.

Endettement du Département Assainissement de la R.A.D. à partir de 1993

Désignations	Objet du prêt	Montant initial	Conditions
Prêt 2826 MOR de la Banque mondiale	Assainissement du grand Casablanca	45 000 000 $	Délai de grâce : 5 ans. Taux variable : 7,4 % en 1993. Commissions de non déblocage : 0,75 % par an sur les montants non encore débloqués.
Prêt du Trésor français	Dépollution de la baie de la mosquée Hassan II	113 600 000 FF	Taux : 4,75 % par an
Crédit acheteur 566 CA de la B.N.P.	Dépollution de la baie de la mosquée Hassan II	61 147 500 FF	Taux : 9,97 % par an
Crédit acheteur 567 CA de la B.N.P.	Dépollution de la baie de la mosquée Hassan II	199 672 024 FF	Taux : 9,97 % par an

Source : D'après R.A.D. - Département Assainissement, *Budget 1994 : compte d'exploitation analytique*.

Evolution du service de la dette entre 1987 et 1998 (prévisions faites en 1994)



Source : D'après les données de : R.A.D. - Département Assainissement, *Assainissement du grand Casablanca : aspect tarifaire,* p. 3.

Le fort endettement du Département Assainissement se traduit par un accroissement des charges financières qui grève le compte d'exploitation de l'activité. En 1995, celles-ci accaparent environ 67 % des recettes d'exploitation. L'examen du graphique ci-après permet d'apprécier l'évolution du service de la dette[1] entre le démarrage du projet d'assainissement du grand Casablanca en 1987 et la concession du service en 1997. Si l'amortissement du prêt de la Banque mondiale débute en 1990, deux hausses importantes du services de la dette vont détériorer la situation : la première intervient en 1993 et traduit le cumul des intérêts précédents avec ceux des prêts contractés auprès de la B.N.P. et du Trésor français ; la seconde correspond en 1995 à l'expiration du délai de grâce de 5 ans accordé par la Banque mondiale et au début du remboursement du prêt en question.

Enfin, le défaut de programmation des investissements se répercute aussi sur l'exploitation du service. La mise en service des premiers ouvrages du système antipollution génère des frais d'exploitation qui sont sans contrepartie au niveau des recettes. Dans le même temps, les recettes d'exploitation stagnent en raison du gel imposé par les pouvoirs publics aux tarifs de la redevance d'assainissement entre 1987 et 1995. Les tarifs de cette recette qui représente environ la moitié des ressources du Département Assainissement n'ont été, ni réévalués en termes réels pour compenser l'alourdissement du programme des investissements, ni même actualisés pour simplement tenir compte de l'inflation[2].

[1] Le service de la dette comptabilise chaque année les remboursements correspondant au pricipal, aux commissions et aux intérêts de l'ensemble des emprunts souscrits, alors que les charges financières annuelles ne prennent en compte que ces deux derniers termes.

[2] Notons qu'entre 1987 et 1993, les tarifs de l'eau potable ont augmenté pour leur part de 80 % en moyenne.

3. Les efforts de redressement de la R.A.D : un bilan contrasté

Etant données l'origine et la nature des difficultés qui affectent le secteur de l'assainissement en ce début des années 90, la R.A.D. ne disposait d'aucune marge de manœuvre pour entreprendre seule les réformes nécessaires pour sortir de la crise. Seule l'intervention des pouvoirs publics pouvait rétablir l'équilibre financier de l'entreprise et assurer ainsi sa pérennité.

La mission technique de la Lyonnaise des Eaux, détachée depuis 1987 auprès de la R.A.D., va jouer un rôle important, puisque ce sont ses experts qui, les premiers, feront part des difficultés que rencontre le département de l'assainissement[3]. En effet, les experts français qui contribuent à structurer cette nouvelle activité, sont chargés des volets financier et tarifaire du projet d'assainissement du grand Casablanca. De plus, leur statut d'experts employés à la demande de la Banque mondiale[4] et leur

[3] Lors des deuxièmes journées techniques de l'assainissement urbain tenues en 1991 à Marrakech, le directeur de la mission technique – M. Odièvre - fait état de l'augmentation prévisible des dépenses d'exploitation au cours des prochaines années et avertit que "l'équilibre financier de l'exploitation imposera à court terme l'actualisation du tarif de la redevance et à moyen terme sa réévaluation en termes réels, c'est-à-dire hors inflation". Concernant la P.P.E., il propose de recourir à des modes d'ajustement de cette taxe autres que le simple jeu des révisions, afin que la R.A.D. puisse faire face aux investissements supplémentaires qu'entraîne le système antipollution. Deux ans plus tard, il revient à la charge à l'occasion du Séminaire National sur l'Assainissement Liquide organisé en 1993 à Rabat. A grands renforts de projections des recettes et des dépenses escomptées pour les vingt prochaines années, il démontre clairement, qu'à moins d'un profond remaniement de l'ensemble du dispositif tarifaire, l'équilibre financier sera impossible à obtenir.

[4] La plupart des accords de prêts signés par la Banque mondiale comporte une clause impérative consacrée à l'assistance technique. C'est dans le cadre de l'accord de prêt de la Banque portant sur l'assainissement du grand Casablanca qu'une convention d'assistance technique a été signée entre la R.A.D. et la Lyonnaise des Eaux en avril 1987 pour une période de 4 ans qui fut ensuite renouvelée.

position extérieure à la hiérarchie administrative marocaine leur offrent une marge de manœuvre.

Dès 1991, un rapport est élaboré conjointement par la R.A.D. et la mission de la Lyonnaise des Eaux à l'intention des autorités de tutelle[1]. Le rapport, qui s'inspire largement des thèses développées par le chef de la mission, met l'accent sur le fort endettement de la Régie et propose cinq scénarios de réaménagements tarifaires susceptibles d'y remédier.

Il apparaît ainsi que, pour que l'activité soit tout juste équilibrée (scénarios D et E), il faut très sensiblement augmenter les tarifs fixés en 1987, que ce soit pour la redevance ou pour la PPE. Dans tous les scénarios, la R.A.D. préconise de supprimer l'exonération totale dont bénéficiaient jusque là les consommations inférieures à la tranche sociale en matière de redevance d'assainissement, sans remettre pour autant en question le principe de la péréquation sociale de cette redevance. Enfin, on notera le pragmatisme dont fait preuve la R.A.D. en proposant pour les administrations - qui sont fortement endettées à son égard - un tarif de redevance qui reste, dans tous les scénarios, inférieur ou égal au tarif moyen.

Réaménagements tarifaires de l'assainissement proposés par la R.A.D. en 1993 (DH hors T.V.A.)

	Tarif actuel fixé en 1987	Scénario A	Scénario B	Scénario C	Scénario D	Scénario E
1ère tranche	0	0,50	0,50	0,50	0,50	0,75
2ème tranche	0,61	1,00	1,00	1,50	1,50	2,00
3ème tranche	1,21	2,00	2,00	2,50	2,50	3,00
Industriels	1,46	2,73	2,73	3,00	3,00	3,40
Administration	1,21	1,50	1,50	1,70	1,70	1,70
Tarif moyen (DH/m^3)	1,01	1,51	1,51	1,8	1,8	2,14
Tarif P.P.E. (DH/m^2)	337,43	337,43	506,15	337,43	506,15	337,43
Banque ou subvention	170 000 000	90 000 000	40 000 000	50 000 000	0	0

Source : R.A.D., Assainissement du grand Casablanca. Aspect tarifaire, p. 4.

[1] R.A.D., *Assainissement du grand Casablanca. Aspect tarifaire,* 44 p.

Si les autorités de tutelle n'ont pas accédé à la demande de réaménagement tarifaire formulée par la R.A.D, elles ont en revanche engagé des actions d'envergure en vue de réformer l'entreprise publique, dès les premiers mois de l'année 1994 (restructuration de l'entreprise, audit interne, etc.). Totalement impuissante quant aux ajustements tarifaires dont la décision relève de l'Etat, la nouvelle équipe dirigeante concentre ses efforts sur les volets qu'elle maîtrise et s'emploie en particulier à rationaliser la gestion de l'entreprise. Outre la refonte de l'organigramme et la redéfinition claire des différents postes de responsabilité, elle entreprend un important travail d'unification des procédures et de normalisation des principes de calcul des taxes et participations auxquelles donne lieu chaque activité[1]. Ce travail en amont destiné à améliorer l'efficacité du recouvrement de ces recettes, a aussi permis de clarifier les règles de tarification, source de nombreuses contestations, tant de la part des professionnels de l'immobilier que de la part des particuliers. Cette entreprise s'est accompagnée d'un important effort de formation et de concertation entre le siège et les différentes délégations préfectorales en vue d'harmoniser les méthodes de travail. Par ailleurs, la R.A.D. a déployé d'importants efforts pour améliorer le service direct aux usagers. D'abord, elle a procédé dans le cadre de sa politique de décentralisation à une meilleure répartition des moyens techniques et administratifs dont elle dispose entre les sept délégations préfectorales, afin de se rapprocher davantage des usagers[2]. Ensuite, elle a entamé, à l'aide de l'outil informatique, la modernisation progressive de sa gestion, en améliorant notamment ses interfaces avec les usagers. Pour cela, elle a procédé à la banalisation graduelle de ses guichets pour les opérations les plus courantes et a adopté, début 1996, une nouvelle formule de facture détaillée, informatisée et commune aux trois activités. Enfin, un effort notable d'amélioration des rapports quotidiens de la Régie avec sa clientèle a porté sur la qualité de l'accueil, le raccourcissement des délais d'intervention et le recueil des doléances et des réclamations des usagers. Ainsi que le résume son nouveau directeur général, l'objectif général poursuivi à travers ces réformes est de "faire de la R.A.D. une véritable entreprise à caractère industriel et commercial en inculquant l'esprit de gestion moderne qui prévaut dans les grandes entreprises privées". Il précise par ailleurs que cet objectif "n'est pas en contradiction avec la notion de gestion du service public car la qualité des services qui peuvent être rendus par la Régie est étroitement liée à ses performances et à son efficacité"[3].

Il s'agit là de la justification officielle des réformes initiées par la R.A.D. durant ces trois années de sursis. Une autre lecture est possible : elles peuvent apparaître comme des efforts de l'entreprise publique en vue de s'ouvrir sur son environnement local. En effet, après s'être fort bien accommodée de la tutelle de l'Etat pour échapper aux contingences de la politique locale, la Régie, confrontée à une privatisation imminente, n'a d'autres

[1] Pour l'activité Assainissement, il s'agit essentiellement de la P.P.E. et de la participation à l'extension du réseau, laquelle est exigible lorsqu'une demande de branchement nécessite une extension du réseau à la charge du nouvel abonné.

[2] A ce propos, précisons qu'il s'agit surtout d'une décentralisation de moyens qui s'accompagne d'une décentralisation plus limitée des responsabilités ou des décisions. En effet, le processus de transfert de compétences aux délégations préfectorales, initié à la fin des années 80, en était encore à ses débuts au milieu des années 90. Dans le domaine de l'assainissement, ce processus a même marqué un repli en 1992-93, lorsque la direction de la R.A.D. a décidé d'enlever aux délégations la responsabilité du suivi des lotissements pour la réintégrer au siège.

[3] BORKI N., *Entretien avec M. Mehdi Berradi, Directeur général de la R.A.D.,* Le Libéral, n° 76, 15 juin 1994, p. 20.

ressources que de rechercher localement le soutien qui lui fait désormais défaut au niveau central. L'entreprise a donc opté pour une stratégie de rapprochement qui vise tout à la fois les usagers casablancais, les professionnels de l'immobilier et les édiles municipales. Vis-à-vis des premiers, notons qu'en plus des mesures destinées à améliorer ses relations avec la clientèle, l'entreprise publique - connue pour sa réserve et son fonctionnement « hermétique » - a consenti de timides efforts de communication[1], même si ces derniers ne sont parvenus à toucher le grand public. Par ailleurs, la Régie a tenté de se rapprocher des professionnels de l'immobilier avec lesquels ses relations ont toujours été tendues[2]. Enfin, il faudra attendre que se manifeste les premiers signes de défection de son allié traditionnel - le pouvoir central - avec l'émergence du projet de concession[3], pour que la R.A.D. saisisse pleinement les enjeux d'un rapprochement avec les élus locaux. La nouvelle direction de la R.A.D. est convaincue que tout rapprochement entre les Régies et les instances municipales passe par un rééquilibrage des rapports de force au sein des instances dirigeantes des Régies, fermement tenues par les autorités de tutelle[4]. Cette prise de position est audacieuse ; cependant, force est de constater que les velléités de rapprochement avec le pouvoir municipal sont restées au stade des déclarations d'intention.

4. Les responsabilités de la tutelle

Plus de trente ans après sa création, peut-on conclure que la R.A.D. a failli à sa mission ? S'il est difficile de répondre de façon catégorique à cette question, l'analyse de la « crise » de la Régie nous semble en revanche de nature à nuancer l'argument de la "banqueroute" utilisé, tant au Maroc qu'en France[5], pour justifier le dessaisissement de l'entreprise publique.

En effet, la crise, qui touchait essentiellement le secteur de l'assainissement, était largement prévisible compte tenu des carences structurelles du système tarifaire adopté, auxquelles s'ajoutaient des choix d'investissement inopportuns. Sachant que ces deux volets relevaient exclusivement des autorités de

[1] En témoignent l'entretien accordé par le nouveau Directeur à l'hebdomadaire économique *Le Libéral*[1], ainsi que les trois articles très favorables à la R.A.D. parus dans *La Gazette de l'Urbanisme et de l'Immobilier* en 1995-96 (BORKI, *op. cit.*).

[2] L'une des causes de la discorde résidait dans l'obligation faite aux promoteurs de confier à la Régie l'exécution des travaux d'équipement de leurs lotissements en électricité et en eau potable. Cette disposition était très critiquée par les promoteurs car, outre son aspect anticoncurrentiel, elle entravait la réalisation rapide des projets, lesquels pouvaient rester de longs mois en souffrance avant que la R.A.D. n'exécute les travaux d'équipement. Le conflit a finalement été tranché en novembre 1994, suite à l'intervention du Ministre de l'Intérieur en faveur de la liberté laissée aux promoteurs de recourir, soit à une entreprise privée compétente, soit à la Régie. La nouvelle direction a bien réagi à ce changement et a même réussi à en faire un premier geste d'ouverture et d'apaisement en direction des promoteurs.

[3] A titre d'exemple, notons que le 4 mai 1994, lors d'une réunion publique consacrée à la préparation du 6ème Colloque National des Collectivités Locales, le Wali du grand Casablanca énumère les 12 axes de réflexion proposés pour ce colloque, parmi lesquels il cite "les Régies Autonomes dont la majorité sont au bord de la banqueroute". A notre connaissance, c'est la première fois qu'un représentant du pouvoir central désavoue publiquement les Régies Autonomes.

[4] Interrogé sur la situation des Régies Autonomes à la veille du 6ème Colloque National des Collectivités Locales, le Directeur de la R.A.D. déclare en effet : "Je considère que les Régies de distribution ont, dans l'ensemble, réussi dans leurs missions. Il est vrai qu'elles pourront mieux faire, mais cela ne pourra se réaliser que si les Régies se rapprochent davantage des Communes et que celles-ci soient un peu plus à l'écoute des problèmes des Régies et se sentent impliquées dans leur gestion". Il va même plus loin en préconisant de saisir l'occasion qu'offre le colloque pour débattre "des rapports Régies-Communes et du rôle de ces dernières au sein des Conseils d'Administration et des Comités de Direction".

[5] Cet extrait d'article paru dans la presse économique française est à cet égard très éloquent : "La R.A.D., société publique chargée de gérer la distribution d'eau potable et d'électricité, a depuis longtemps fait preuve de son incurie, devenue proverbiale. Pour preuve, le réseau d'adduction d'eau de Casablanca souffre de pertes atteignant 40 % des volumes achetés à l'O.N.E.P. Elle n'a aujourd'hui ni les compétences, ni les moyens financiers d'assurer la gestion des grands services d'une ville à la croissance de plus en plus difficile à maîtriser" (Source : SIMON J.F., *La Lyonnaise des Eaux se place pour l'assainissement de Casablanca,* Marchés tropicaux, 11 Août 1995).

tutelle, on ne peut que reconnaître la responsabilité directe de ces dernières dans les déboires de l'entreprise publique[1]. C'est l'absence totale d'autonomie de la Régie, très caractéristique de cette période, qui se trouve ici en cause. Les contraintes imposées par la tutelle (exonération ou gels tarifaires sans mesures compensatoires, investissements non viables, voire même emplois fictifs et détournements des ressources financières, etc.) obéissaient à des logiques qui dépassaient largement la Régie et servaient des intérêts parfois totalement étrangers à ses missions[2].

En dépit de toutes ces difficultés, le bilan global des trente années de service de la Régie nous paraît loin d'être négligeable. L'entreprise publique a fait preuve d'une bonne performance tant que sa mission se limitait à la distribution de l'eau et de l'électricité. Cette performance a été acquise grâce, d'une part à un savoir faire et à une expérience accumulée depuis 1914, et d'autre part à une croissance soutenue de la demande en eau et en énergie. A la veille de la délégation, avec près de 500000 abonnés à l'eau et à l'électricité, la Régie casablancaise était ainsi l'une des plus grandes d'Afrique.

III. Les circonstances de la délégation

Alors que les grandes villes ont traditionnellement recours aux appels d'offres, restreints ou élargis, nationaux ou internationaux, pour déléguer la gestion de leurs services urbains, les autorités marocaines ont préféré conclure, pour Casablanca, un accord de gré à gré avec la Lyonnaise des Eaux[3]. Celle-ci n'aura donc pas à livrer bataille pour remporter le contrat de Casablanca, puisque c'est la plus haute autorité du pays - le Roi lui-même - qui le lui offre. Bien sûr, il reste à négocier les termes du contrat et à convaincre les élus locaux de Casablanca. Il appartiendra au Ministre de l'Intérieur de régler ces questions durant les mois, ou plutôt les années, qui vont suivre.

Côté français, le contrat de concession remporté par la Lyonnaise a bénéficié du soutien du dispositif de la coopération bilatérale, dont les règles du jeu avaient sensiblement changé avec l'arrivée de M. Chirac à la présidence. Un nouveau dispositif d'aide au développement a été mis en place en direction des pays africains à revenu intermédiaire, fondé sur le principe de la conversion des créances du pays, détenues par la France, en autant d'investissements dans des projets de développement jugés prioritaires. On peut supposer que le gouvernement français ait conçu ce dispositif dans l'objectif de favoriser les entreprises françaises qui voulaient prendre part aux processus de

[1] Il faut souligner la difficulté de cerner les modalités précises par lesquelles s'exerce ce pouvoir de tutelle. Les personnes les plus familières de l'ancienne Régie casablancaise, dont M. Odièvre - chef de la mission technique de la Lyonnaise des eaux – que nous avons interrogé en mai 1994, soutiennent que "les orientations de la R.A.D. en matière de politique d'assainissement lui viennent directement de plus haut, autrement dit du Ministre de l'Intérieur lui-même".

[2] Rappelons par exemple que la tranche prioritaire du projet antipollution portait sur la dépollution de la baie de la grande mosquée Hassan II alors en construction. L'enjeu que représentait cet édifice explique la motivation des autorités de tutelle à faire supporter les travaux par la R.A.D, en dépit de leur manque de viabilité financière et des réticences manifestées par la Banque mondiale.

[3] C'est vraisemblablement au printemps 1994 que les premiers contacts "visibles" entre les deux parties ont eu lieu. Le 9 mai 1994, M. Gérôme Monod, Président Directeur Général de la Lyonnaise des Eaux, arrive au Maroc sur une invitation du Roi en personne. Ce dernier le reçoit pour une séance de travail en présence de nombreux ministres et conseillers. La teneur des discussions n'a pas été rendue publique dans la presse nationale, mais d'après le directeur du bureau de liaison de la Lyonnaise à Casablanca que nous avons interrogé, le Roi aurait proposé à M. Monod d'examiner les modalités de la participation de son entreprise à un certain nombre de projets d'investissement au Maroc, parmi lesquels les concessions d'autoroutes et de services publics locaux, ainsi que la construction de logements sociaux

privatisation en cours dans les pays aidés par la France[1]. Ainsi, en janvier 1996, la France a conclu un accord s'inspirant de ce modèle avec le Maroc - dont elle est de loin le principal créancier[2] - aux termes duquel l'Etat français a vendu aux enchères quelques 600 millions de francs de créances marocaines à des entreprises françaises. Ces dernières ont ensuite converti les créances en leur possession en monnaie locale à un taux préférentiel auprès de l'Etat marocain, et utilisé ces capitaux pour acheter des participations dans des entreprises publiques en cours de privatisation. La Lyonnaise des Eaux a été l'une des entreprises à profiter de ce système, et c'est en partie grâce à ce mécanisme de conversion de dettes qu'elle a financé l'opération de concession à Casablanca.

IV. Le rôle de la Banque mondiale dans la concession

D'une certaine manière, la concession des services urbains de Casablanca est l'aboutissement d'un processus enclenché par la Banque mondiale. Si l'on restreint notre propos au seul domaine de l'assainissement, il apparaît que toutes les initiatives prises par cette dernière depuis le début des années 80, ont contribué, peu ou prou, à favoriser la délégation. En effet, le transfert du service - exigé par la Banque - de la municipalité à la Régie intercommunale semble n'avoir été qu'une étape provisoire - mais décisive - sur la voie de la privatisation. Cette courte période de la vie du service (entre 1985 et 1997) a en effet été mise à profit pour procéder à des réformes qui sont des pré-requis à la participation du secteur privé dans la gestion des services publics locaux. Au niveau institutionnel, le transfert du service à la R.A.D. a permis d'isoler ce dernier du reste des « travaux municipaux » et d'assurer son autonomie par rapport au pouvoir municipal. Sur le plan financier et tarifaire, il a permis la transition d'un système fiscalisé à un système basé sur la rémunération du service par les usagers.

A partir du début des années 90, les signes avant-coureurs de la privatisation de la R.A.D. se sont fait de plus en plus nombreux et visibles. Sous la pression de la Banque mondiale et avec sa collaboration[3], les autorités marocaines entreprennent de restaurer l'équilibre financier de la Régie de Casablanca. Des initiatives sont prises, d'une part pour l'apurement des impayés des administrations et des collectivités locales, et d'autre part pour le règlement des dettes accumulées par la R.A.D. vis-à-vis de ses fournisseurs. Ces réformes qui ressemblent fort aux cures d'assainissement précédant les privatisations, ont progressivement été étendues aux autres Régies du royaume. Par ailleurs, l'un des principaux objectifs affichés par le second projet d'assainissement (1996-2001), financé par la Banque et dont les négociations ont démarré en 1993, est justement la création d'un environnement favorable à l'implication du privé dans le secteur. En effet, selon l'institution financière, la privatisation doit être encouragée dans le domaine de l'assainissement dans la mesure où, non seulement elle améliore le rendement des services, mais elle apporte aussi des capitaux qui dispensent du recours aux finances de l'Etat, ou du moins le réduisent. En ces temps de post-ajustement structurel, l'argument est porteur et permet de rallier les autorités marocaines. C'est ainsi que le Ministre de l'Intérieur va inscrire la stratégie marocaine en matière d'assainissement "dans une démarche globale visant la mise en place d'un plan national d'assainissement, associant l'Etat, les Collectivités Locales,

[1] Certains observateurs parlent, à propos de ce système, de "préférence nationale". Voir l'interview de M. Jacques Godfrain, alors Ministre français de la Coopération, réalisée par Philippe Gaillard et François Soudan dans l'hebdomaire Jeune Afrique du 21-27 septembre 1995.

[2] En janvier 1996, le royaume était débiteur de la France de quelques 25 milliards de francs.

[3] Voir la lettre adressée par le représentant de la Banque mondiale, M. Sergio Calegari, au Ministre de l'Intérieur au sujet notamment des arriérés dus par les collectivités locales aux Régies (annexe n°6).

les Etablissements Publics concernés et le secteur privé"[1].

Comment la Banque mondiale a-t-elle réagi à la concession obtenue par la Lyonnaise des Eaux à Casablanca ? Pour répondre à cette question, nous nous référerons principalement à une source : un document intitulé "Note de la mission B.I.R.D. sur la privatisation de la distribution de l'eau potable et de l'assainissement des villes" (annexe n°13). Il s'agit du rapport d'une mission effectuée au Maroc par des experts de la Banque, que celle-ci a adressé au gouvernement marocain en décembre 1994[2]. Le rapport a pour objectif de rappeler au gouvernement les principes de base qu'il faut respecter pour une privatisation « saine et transparente » des services de l'eau et de l'assainissement. L'accent y est mis sur la nécessité de mettre en compétition les compagnies privées candidates. Pour cela, la Banque mondiale recommande le recours aux appels d'offres internationaux pour l'adjudication des contrats de concession, d'affermage ou autres types de contrats privés, à des sociétés qualifiées. Elle va même plus loin en précisant que "sa participation dans le financement d'une opération de privatisation peut se faire si et seulement si le contrat est adjugé à la suite d'une compétition internationale". Cette conditionnalité sonne comme un avertissement au gouvernement marocain qui se prépare à conclure un accord de gré à gré avec la Lyonnaise des Eaux. La « menace » est toutefois tempérée quelques lignes plus loin par la déclaration suivante : "Si l'administration décide, pour des raisons qui lui sont propres, d'attribuer un contrat de privatisation par entente directe avec une société privée, les négociations devraient avoir lieu sur la base de termes de référence détaillés à préparer par un consultant indépendant.

Ainsi, tout se passe comme si la Banque mondiale, s'étant résignée dans le cas de Casablanca à une concession sans appel d'offres international, tentait d'obtenir des garanties minimales sur la transparence de la procédure. L'institution financière désapprouve au fond cette procédure de négociation directe, d'une part en raison du manque d'expérience de l'administration marocaine, et d'autre parce que ce « tête-à-tête » entre celle-ci et l'entreprise l'exclut de fait. En fin de compte, la Banque mondiale se retrouve dans la position, assez paradoxale, de critiquer une privatisation qu'elle a largement contribué à susciter.

L'attitude de la Banque est exemplaire du décalage qui peut exister entre les modèles qu'elle élabore et les conditions de leur mise en œuvre. En effet, la manière dont s'est conclue la concession de Casablanca ne correspond à aucun des scénari conçu par la Banque pour la privatisation des services de l'eau. De ce fait, elle illustre bien les rigidités de ses schémas d'intervention, lesquels - conçus à partir de situations théoriques, *a priori* vierges de toute contrainte - ont ensuite du mal à s'ajuster aux terrains auxquels ils s'appliquent. Ces schémas ont en particulier tendance à sous-estimer la capacité des acteurs locaux à développer des stratégies contraires à leur logique. A Casablanca, la Banque mondiale a été prise de court par l'alliance de circonstance du pouvoir marocain avec la Lyonnaise des Eaux, car sa politique sectorielle appliquée du royaume ne prenait pas en compte des éléments aussi essentiels que le fonctionnement makhzénien du pouvoir, l'ancrage historique de l'entreprise française au Maroc et les liens qu'elle a su y tisser dans les plus hautes sphères de l'administration. Néanmoins, afin de ne pas compromettre l'aboutissement du processus de privatisation enclenché à Casablanca, puis son élargissement attendu à d'autres villes du royaume, la Banque a du se résigner à entériner le fait accompli.

[1] Lettre n°139/CAB du Ministre de l'Intérieur à M. James D. Wolfenson, Président de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, S*tratégie du Royaume du Maroc en matière d'assainissement liquide*, Rabat le 15 mars 1996 (annexe n°12).

[2] Ce rapport intervient donc six mois après la rencontre qui a eu lieu entre le Roi et M. Jérôme Monod, et quelques jours à peine avant que la Lyonnaise des Eaux présente son offre de concession aux autorités marocaines, en janvier 1995.

Deuxième Partie

La gestion des services de l'eau et de l'assainissement dans le cadre de la délégation

Selon l'un des artisans de la délégation[1], les négociations entre les autorités marocaines et le groupe de la Lyonnaise des Eaux ont été longues et difficiles. Elles ont débouché sur un accord de concession de la distribution d'eau et d'électricité et du service d'assainissement de Casablanca pour une durée de 30 ans. Le contrat, entré en vigueur le 1er août 1997, transfère la gestion de ces services à une société privée de droit marocain, la Lyonnaise des eaux de Casablanca (LYDEC). Cette société, au capital de 800 millions de dirhams (environ 80 millions d'euros), a pour actionnaires :

- SUEZ : 35 % du capital
- ELYO : 24 %
- EDF international : 18 %
- ENDESA international : 18 %
- AGBAR : 5 %

Le périmètre de la concession porte sur les 27 communes qui composent l'agglomération urbaine de Casablanca et sont fédérées au sein de la Communauté Urbaine de Casablanca (CUC), auxquelles s'ajoutent 13 communes périphériques associées au contrat de délégation (Médiouna, Dar Bouazza, Nouaceur, Tit Mellil, El Majjatia, Lahraouyne, etc.).

La concession obtenue par le groupe Suez à Casablanca est aujourd'hui la plus grande d'Afrique : environ 4 millions d'habitants sont concernés, qu'ils aient ou non accès aux services. A la fin de l'année 2002, l'entreprise compte 3317 salariés[2], près de 600 000 abonnés au service de l'eau potable et quelques 640 000 abonnés à celui de l'électricité. Son chiffre d'affaire pour l'exercice 2002 s'élève à 3688 millions de Dh dont plus de 70 % réalisé dans le secteur de l'électricité[3]. Le résultat net de l'entreprise a progressé jusqu'à l'exercice 2001 pour marquer une inflexion en 2002 : de –159,2 millions de Dh en 1998, il passe à +66 millions en 1999, +107 millions en 2000, +157 millions en 2001 et +75 millions en 2002[4].

Après un examen rapide des objectifs généraux du contrat de concession, nous examinerons successivement trois points cruciaux en matière de délégation, à savoir les investissements, la tarification et la régulation des services concédés, avant d'aborder la question de l'amélioration de l'accès des « pauvres » aux services dans le cadre de la délégation.

[1] Il s'agit de Mohamed Brahimi, Gouverneur-Directeur Général des Collectivités Locales au Ministère de l'Intérieur. Brahimi M., *La gestion déléguée des services publics urbains,* in L'économie déléguée : un modèle de développement pour les pays en développement ?, Actes du Colloque international, 25 avril 2001, ISCAE-ESSEC, Casablanca, pp.

[2] Ils étaient 4141 au démarrage de la concession en 1997, soit une baisse d'effectif de 20 %.

[3] Ces chiffres proviennent du Rapport de gestion du conseil d'administration de Lydec sur l'exercice clos au 31 décembre 2002.

[4] Source : Rapports annuels de la Lydec (de 1999 à 2002).

I. Les objectifs généraux du contrat de concession

Le contrat de gestion déléguée impose à l'entreprise les obligations inhérentes à tout service public, à savoir :

- l'obligation d'assurer un fonctionnement permanent et continu des services délégués, sauf - en ce qui concerne la distribution d'eau - en cas d'insuffisance de la quantité ou de la qualité de l'eau livrée au délégataire par les producteurs ou en cas de force majeure.

- l'obligation d'assurer aux usagers des services délégués l'égalité d'accès et de traitement et de leur fournir, au moindre coût, des prestations conformes aux stipulations du contrat.

Par ailleurs, le concessionnaire s'engage, pour l'ensemble des trois services, à :

- améliorer la qualité du service rendu à la clientèle ;
- assurer des prestations au moindre coût ;
- raccorder toute personne qui le demande si elle se trouve sur le parcours des réseaux ;
- étendre les réseaux à la demande de particuliers, et à leurs frais, dans la mesure où les installations en service le permettent ;
- faciliter le raccordement des foyers à revenu modeste.

Ces engagements, de portée très générale, n'ont bien sûr pas de valeur contractuelle. Ils sont néanmoins intéressants à considérer car ils reflètent assez bien l'esprit du contrat et ses attendus pour les casablancais, qu'ils aient déjà accès au service ou qu'ils en soient exclus. Les premiers sont en droit d'attendre une amélioration du service au moindre coût ; quant aux seconds, ils peuvent espérer accéder au service, mais à condition que cet accès ne soit pas trop contraignant pour l'opérateur (proximité des réseaux), et dans la stricte limite de leurs capacités contributives (extension des réseaux aux frais des candidats au raccordement).

En contre-partie de ces engagements, l'autorité délégante assure au délégataire le droit exclusif d'exploiter les réseaux dans le périmètre de la concession et l'autorise à recouvrer auprès des usagers les redevances correspondant aux trois services, ainsi que les coûts des différentes prestations qu'il est appelé à leur fournir. De ce point de vue, il n'y a guère de changements à signaler par rapport à la situation antérieure à la délégation. La véritable contre-partie réside dans la prise en charge par l'autorité délégante du passif de la Régie auprès de ses créanciers (fournisseurs, prestataires, etc.), ainsi que du remboursement des emprunts que celle-ci avait contracté, notamment pour la dépollution de la baie de la grande mosquée. C'est donc d'une situation financière totalement apurée que le délégataire a hérité en 1997.

II. Le programme d'investissement

Le contrat de concession est assorti d'un programme d'investissement d'un volume global de 30 milliards[1] de DH répartis sur 30 ans. Les financements du concessionnaire, constitués par des apports en capitaux propres, des emprunts et l'autofinancement dégagé par l'exploitation des services, sont évalués à 9,6 milliards, soit un peu moins du tiers de l'enveloppe globale. Ce montant représente l'engagement financier de l'entreprise dans l'infrastructure, les travaux de renforcement, de réhabilitation et de renouvellement des installations. Les deux autres tiers des investissements prévus proviennent des contributions des usagers, lesquelles renvoient à deux sources essentiellement :

[1] A titre de comparaison, rappelons que l'une des plus grandes concessions au monde, celle obtenue en 1993 par le groupe Suez à Buenos Aires, était assortie d'un volume d'investissements de 4 milliards de dollars.

- Les contributions provenant de la facturation de travaux dits remboursables, effectués pour le compte des abonnés, comme les raccordements et les petits travaux d'extension qu'ils peuvent générer.

- les participations au premier établissement (PPE) correspondant à la contribution des nouveaux raccordés (particuliers ou promoteurs) à la mise en place de l'ensemble du réseau.

Ces contributions des usagers alimentent un « fonds de travaux », géré par le concessionnaire pour le compte de l'autorité délégante et sous sa responsabilité. Il est principalement réservé au financement des travaux de renforcement et d'extension des ouvrages, ainsi qu'aux opérations de branchements sociaux destinés aux ménages à faibles revenus.

Le volume des investissements programmés se répartit de manière très inégale entre les trois secteurs : 5 milliards de Dh sont destinés à l'eau potable, 9 milliards à l'électricité et 16 milliards à l'assainissement. Ce dernier secteur accapare donc la plus grande part des investissements projetés, ce qui n'est guère étonnant étant donné le retard qu'il accuse par rapport aux deux premiers.

Il est intéressant d'examiner les objectifs minima, contractuels cette fois-ci, correspondant aux programmes d'investissements de l'eau potable et de l'assainissement. Pour ce qui est du service de l'eau, le concessionnaire s'engage à améliorer les performances du réseau de manière à atteindre un rendement de 80 % à compter de la 15ème année[1]. Par ailleurs, le taux de desserte[2] devra atteindre 85 % la 5ème année, 95 % la 10ème année, pour tendre vers 100 % à partir de la 25ème année. Dans le domaine de l'assainissement, les objectifs à atteindre semblent encore plus ambitieux dans la mesure où la situation de départ est plus défavorable. En effet, le taux de raccordement au réseau d'assainissement doit atteindre les mêmes valeurs que celles fixées pour le taux de desserte en eau potable, aux mêmes horizons. Pour cela, l'objectif visé est de parvenir à raccorder au réseau d'assainissement tout bâtiment disposant d'un branchement à l'eau potable. Dans l'un et l'autre des secteurs, le contrat fixe à 45 000 le nombre de branchements sociaux à réaliser tous les 5 ans.

Pour réaliser les objectifs ambitieux visés par la délégation, il est possible soit de mettre les tarifs des services en adéquation avec les investissements projetés, soit, à l'inverse, adapter périodiquement le volume des investissements aux niveaux tarifaires acceptés par les pouvoirs publics. C'est cette seconde voie que privilégie le contrat de concession de Casablanca[3]. En effet, une part non négligeable du programme d'investissement de l'assainissement est indicative, dans la mesure où sa réalisation est subordonnée à la recherche de nouveaux financements qui pourraient provenir d'ajustements tarifaires. Cette part représente 40 % des investissements prévus pour l'assainissement (6,125 sur 16 milliards de Dh) qui sont destinés à des travaux dits « optionnels », correspondant à la construction des stations d'épuration des eaux usées[4]. Cette démarche, qui consiste en quelque sorte à réaliser des investissements « à la carte », témoigne du pragmatisme du concessionnaire qui se met ainsi à l'abri des aléas que la Régie n'avait pu éviter.

Entre 1997 et fin 2002, soit en cinq ans, le concessionnaire a investi près de 3400 millions de DH dont 1900 millions en

[1] Le rendement du réseau au démarrage de la concession oscillait entre 60 et 70 %, selon les sources.

[2] Le taux de desserte est défini comme étant le nombre d'abonnés multiplié par le nombre moyen de personnes par foyer et divisé par la population totale du périmètre de la gestion déléguée.

[3] C'est aussi le choix qui a été fait dans d'autres concessions, dont celle de Buenos Aires.

[4] Si ces travaux « optionnels » étaient finalement confirmés, ils ne seraient toutefois programmés qu'après l'achèvement de la première décade de la concession.

fonds propres. Ce montant représente le tiers des investissement prévus pour la première décade de la concession.

III. L'évolution tarifaire des services

Lors des négociations, le concessionnaire s'est engagé à conserver le système tarifaire de l'eau en vigueur du temps de la Régie et appliqué à l'échelle nationale. Ce système distingue quatre catégories d'abonnés : domestiques, préférentiels (bornes fontaines et bains maures), administratifs et industriels. Pour les abonnés domestiques, le principe de la tarification progressive selon des tranches de consommation croissante est maintenu, en particulier la tranche basse – dite aussi "sociale" - fortement subventionnée, correspondant aux consommations inférieures à 96 m^3/an (8 m^3/mois). A partir de 1999, une quatrième tranche de consommation, destinée à la lutte contre le gaspillage[1], est entrée en vigueur au plan national pour les consommations dépassant 480 m^3/an. Comme du temps de la RAD, le service de l'assainissement est rémunéré par une redevance perçue en sus de la facture d'eau et continue à bénéficier d'une exonération totale de TVA.

Pendant la première année de la délégation, la Lydec a continué à appliquer sensiblement les mêmes tarifs que ceux en vigueur du temps de la Régie.

Fixés par le contrat de concession, ces tarifs évoluent depuis en fonction :

- des prix moyens contractuels dont les augmentations obéissent à un échéancier précis[2]

- de révisions semestrielles basées sur l'évolution de certaines indices économiques

- des variations, à la hausse ou à la baisse, des prix à la production de l'eau (et de l'électricité)

Depuis 1997, les prix de l'eau potable et de l'assainissement ont augmenté sous l'effet conjugué de ces trois mécanismes. Etant donnée la complexité de la structure tarifaire, il est difficile d'apprécier précisément ces hausses. Selon les chiffres donnés par l'entreprise elle-même, l'augmentation tarifaire de l'eau potable et de l'assainissement, intervenue entre 1997 et mai 2003, s'est traduite par une hausse maximale de 12 Dh/mois pour les ménages dont la consommation est inférieure à la tranche sociale et qui représentent aujourd'hui 50 % de la clientèle totale[3].

[1] On remarquera qu'à Casablanca, la différence infime de prix entre la 3ème et la 4ème tranche ne permet d'avoir un effet réellement dissuasif sur les comportements de gaspillage.

[2] Les variations des prix moyens, en DH constants, ont été fixées par le contrat comme suit. Pour l'eau potable, le tarif moyen passera de 6,21 DH/ m^3 la première année à 7,07 DH/ m^3 la 3ème année, puis restera constant jusqu'à la fin du contrat. Pour l'assainissement, le tarif moyen passera de 1,56 DH/ m^3 la première année à 2,22 DH/ m^3 la 5ème année, puis restera constant jusqu'à la fin du contrat.

[3] La hausse serait de 9 Dh/mois pour les ménages qui consomment moins de 5 m^3/mois et qui représentent 30 % de la clientèle.

Tarification mensuelle Eau et Assainissement appliquée aux particuliers (depuis le 3 avril 2003)

	Quantité mensuelle	**EAU** (Dh/ m^3) TTC		**ASSAINISSEMENT** (Dh/ m^3) Exonéré de TVA
		Casablanca	Mohammédia	
1ère tranche	1 à 8 m^3	3,12	2,71	0,86
2ème tranche	9 à 20 m^3	10,37	8,72	1,67
3ème tranche	21 à 40 m^3	14,12	12,50	3,31
4ème tranche	Plus de 41 m^3	14,18	12,55	3,31
Redevance fixe		6,49	6,49	4,64

Source : A partir de documents de la Lydec

Tarification mensuelle Eau et Assainissement appliquée aux bornes fontaines (depuis le 3 avril 2003)

EAU (DH - TTC)	Casablanca	Mohammedia
Prix au m^3	7,8	6,69
Redevance fixe	9,93	9,93
ASSAINISSEMENT (DH - Exonéré de TVA)		
Prix au m^3	2,82	
Redevance fixe	10,12	

Source : A partir de documents de la Lydec

IV. La régulation des services concédés : un processus d'apprentissage dont sont exclus les élus locaux

L'organisation du suivi et du contrôle de la délégation constitue en général l'un des points les plus délicats des contrats de délégation de services publics. Dans le cas de Casablanca, et s'agissant du premier contrat du genre au Maroc, la commission nationale chargée des négociations[1] a manqué d'expérience face à l'expertise éprouvée des représentants du délégataire pressenti. C'est ce qui explique, selon certains observateurs, la légèreté du dispositif de suivi et de contrôle de la délégation imaginé au départ.

En effet, l'organisation de la régulation, prévue initialement au contrat, consistait en la mise en place d'un **Comité de Suivi** chargé de suivre l'exécution du contrat des points de vue technique, financier et gestionnaire. Ce comité était composé de 6 représentants de l'entreprise, de 3 élus locaux représentant le délégant (la CUC) et de 3 représentants du Ministère de l'Intérieur, dont deux de la Direction des Régies et des Services Concédés (DRSC) et un de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL). La composition du comité et le mode de désignation de ses membres attestent clairement de la marginalisation du pouvoir municipal dans un système de régulation totalement verrouillé par les représentants de l'Etat : en plus de leur faible nombre (la CUC dispose du quart des sièges alors qu'elle est officiellement l'autorité délégante), les élus locaux siégeant à ce comité ont été désignés par les autorités

[1] Cette commission était composée de représentants des principaux ministères concernés (Intérieur, Equipement, Finances, Privatisations, etc.) et de représentants de l'ONE et de l'ONEP. Les représentants de la Régie n'étaient que très ponctuellement associés aux négociations.

de tutelle et cette désignation n'a jamais fait l'objet d'un vote du conseil de la CUC. En outre, ils n'ont jamais eu à rendre compte devant le conseil de leur mission au sein du comité.

Ceci étant, le comité de suivi était doté de prérogatives très limitées et son rôle était essentiellement consultatif. En effet, il se réunissait, le plus souvent à la demande du délégataire, pour émettre des recommandations et des orientations sur certains aspects du contrat, en particulier la définition des tranches annuelles du programme de travaux, la détermination du programme de renouvellement des installations et toute question inhérente à la tarification. Normalement, ces avis, qui touchent des aspects stratégiques du contrat, devaient être soumis au conseil de la CUC pour y être débattus. En réalité, cette procédure n'a jamais été mise en application, et en pratique, l'assemblée délibérante de l'autorité délégante n'a jamais été saisie de la moindre question relative à la délégation.

Les limites et défauts de cette organisation du suivi du contrat sont apparus assez vite. L'ancien directeur de la Régie, M. Berradi, qui jouera, nous y reviendrons, un rôle clé dans la réorganisation du suivi du contrat, argumente ainsi la nécessité de celle-ci :

« on pensait pouvoir régler tous les problèmes de suivi de ces contrats par la mise en place (…) d'un comité de suivi ayant des prérogatives très limitées. On s'est vite rendu compte que cette conception, dictée à l'origine par le délégataire, ne permettait pas la prise de certaines décisions et ne facilitait pas la tâche au délégataire. En effet, celui-ci se trouve parfois obligé de déroger au contrat, ce qui le pousse à chercher à valider ses actions en demandant au comité de suivi de prendre certaines décisions qui ne sont pas juridiquement du ressort de ce dernier et qui ne peuvent être prises qu'après l'adoption d'avenants aux contrats »[1].

Cette analyse est en partie confirmée par les dirigeants de la Lydec qui soulignent le fait que « l'entreprise procède à l'autorégulation de ses investissements »[2].

Prenant conscience des limites de la régulation ainsi pratiquée, le Ministère de l'Intérieur entreprend, un an plus tard, de réformer le système de régulation, à la fois aux niveaux central et local. Au niveau central, le Ministère de l'Intérieur a mis en place, au sein de sa Direction des Régies et des Services Concédés (DRSC), une **Commission Centrale de Contrôle** chargée en particulier du suivi du dossier très sensible de la tarification des services délégués. Par ailleurs, pour renforcer le contrôle au niveau local, il détache l'ancien directeur de la RAD, M. Berradi, auprès de la CUC en qualité de conseiller, et le charge de mettre sur pied une structure locale de contrôle, agissant au plus près du délégataire. M. Berradi a constitué une petite équipe de cinq cadres expérimentés, tous issus de l'ancienne Régie, couvrant les principaux domaines d'activités de la délégation[3]. La nouvelle **Commission Locale de Contrôle** ainsi créée s'installe dans les locaux occupés par le délégataire avec pour mission d'assister l'autorité délégante au quotidien dans le traitement des dossiers en rapport avec la gestion déléguée. En dépit de l'évidente faiblesse de ses moyens[4], la commission déploie

[1] Extrait de l'intervention de M. Mehdi Berradi lors du colloque intitulé « L'économie déléguée, un modèle de développement pour les pays émergeants ? », organisé par l'ISCAE-Casablanca et l'ESSEC-Paris le 25 avril 2001 à Casablanca. La communication de M. Berradi porte sur « Contrôle et régulation des délégations de services publics d'eau, d'électricité et d'assainissement liquide au Maroc. Le cas de Casablanca ».

[2] Entretien réalisé avec M. Perret, Directeur Général Adjoint de Lydec, le 20 juin 2003.

[3] Ces domaines d'activités sont au nombre de quatre : Eau et assainissement, Electricité, Finances, et Informatique et audit.

[4] Pour illustrer la faiblesse des moyens dont il dispose pour exercer la mission qui lui a été confiée, M. Berradi a volontiers recours à la comparaison en rappelant qu'ETOS, l'organe de contrôle et de régulation de la gestion déléguée de l'eau et de

beaucoup d'efforts pour renforcer la position de l'autorité délégante face au délégataire.

De l'avis même des responsables des deux parties concernées, les relations entre la Commission Locale de Contrôle et le délégataire sont loin d'être aisées[1]. Le responsable de la commission dénonce régulièrement les entraves qu'oppose selon lui le délégataire au bon exercice de sa mission de contrôle. Il explique ainsi que *« la commission rencontre parfois des réticences pour l'obtention de certains documents ou informations détaillées se rapportant à la gestion des services. La même réticence se manifeste également lorsqu'il s'agit de rendre visite à un service donné ou à une agence relevant du délégataire pour recueillir sur place certaines informations ou pour s'assurer de la bonne application de certaines dispositions contractuelles »*[2]. Le délégataire, pour sa part, apprécie fort peu l'installation, dans ses propres locaux[3], d'un organe de contrôle, dirigé de surcroît par l'ancien directeur de la Régie déchue. Il conteste les procédés de contrôle de la commission, qu'il considère comme des immixtions dans sa gestion des services, et rappelle que, contrairement à ce qui se passe à Rabat ou à Tanger-Tétouan, le contrat de délégation qu'il a conclu l'engage sur des objectifs à atteindre et non sur des moyens.

Cette situation conflictuelle est incontestablement imputable à l'absence d'une réglementation claire encadrant la gestion déléguée au Maroc, la promulgation d'une loi-cadre à cet effet étant sans cesse ajournée depuis 1996. Dans le même temps, le fait que les pouvoirs publics manifestent si peu d'empressement à légiférer sur cette question nous paraît très révélateur d'une volonté de laisser le temps à l'expérimentation et à l'apprentissage, en particulier en ce qui concerne la question très délicate des modes de régulation à mettre en place. Cet apprentissage est d'autant plus impératif que la délégation de Casablanca - la première du genre au Maroc - a incontestablement une « valeur historique et référentielle »[4], et que les enseignements qui en sont tirés doivent guider et nourrir les expériences à venir[5].

A Casablanca, le processus d'apprentissage de la régulation a connu d'ores et déjà deux temps forts : le premier se situe lors des négociations qui ont précédé la délégation, le second intervient un an après l'entrée en vigueur de celle-ci et débouche sur la révision du système de contrôle et de suivi initialement décidé. La révision du contrat, prévue au premier semestre 2004, sera sans doute le troisième temps fort de cet apprentissage et risque fort de déboucher sur de nouveaux aménagements du dispositif de régulation. La question que l'on peut se poser à la veille de cette renégociation est double : d'une part, les pouvoirs publics marocains se doteront-ils de la fameuse loi-cadre sur les délégations avant cette échéance ? D'autre part, quelle place sera ménagée au nouveau pouvoir municipal, issu des changements structurels intervenus en 2003 dans l'organisation du gouvernement municipal, dans les dispositifs de régulation de la délégation si ces derniers venaient effectivement à évoluer lors de la renégociation du contrat ?

V. Les services de l'eau et de l'assainissement et les

l'assainissement de Buenos Aires, emploie plus de 120 personnes.

[1] Entretiens réalisés avec M. Berradi et M. Perret en juin 2003.

[2] Berradi M., *op. cit.*

[3] M. Berradi justifie cette « proximité » physique, en expliquant que les locaux en question appartiennent toujours à la CUC et qu'ils sont simplement mis à disposition du délégataire pour la durée du contrat.

[4] Expression utilisée par le Gouverneur-Directeur Général des Collectivités Locales, M. Mohamed Brahimi, dans son intervention sur la gestion déléguée des services publics urbains, lors du Colloque tenu à Casablanca en avril 2001 et portant sur l'économie déléguée *(op. cit.)*.

[5] Notons que l'expérience de Casablanca a d'ores et déjà été capitalisée et prise en compte pour l'élaboration des contrats de gestion déléguée de Tanger et Tétouan. Ainsi, une fois encore, Casablanca a joué le rôle de lieu d'expérimentation et d'ajustement de solutions nouvelles en matière de gestion urbaine, destinées à être étendues aux autres grandes villes du royaume.

« pauvres » : quels changements avec la délégation ?

1. Mise en perspective historique :

L'histoire urbaine de Casablanca est jalonnée de temps forts, pendant lesquels la question de l'accès des « pauvres » aux services urbains de base a fait l'objet de réflexions originales et particulièrement intéressantes[1].

Dans un premier temps, qui s'étire globalement de l'après-guerre jusqu'à la fin des années 70, ce souci était étroitement lié à l'émergence d'une politique d'habitat destinée aux « pauvres ». En réalité, la préoccupation n'était pas tant axée sur les services que sur les infrastructures qui les supportent. Ces équipements, qui accompagnent ou précèdent le logement, devaient être les plus économiques possible afin de ne pas grever l'objectif d'un habitat pour le plus grand nombre.

Dans le contexte de l'après-guerre, Michel Ecochard[2] a prêté une attention toute particulière aux réseaux d'eau et d'assainissement, en leur qualité à la fois de support de services indispensables à la salubrité des quartiers destinés aux « pauvres », et d'infrastructures lourdes et contraignantes vis-à-vis de l'objectif d'un habitat au moindre coût. Sa conception des fameuses trames 8 X 8, ainsi que celle des générations de variantes qui leur ont succédés jusqu'à la fin des années 60 (trames économiques, sanitaires, sanitaires améliorées, etc.), reposaient sur le principe d'une configuration morphologique qui permette d'optimiser le linéaire de voiries et de réseaux.

Développée dans les années 70 à travers les opérations de ZEP 5 et ZEP 15[3], la formule de l'équipement progressif participait de la même logique que les trames, à savoir agir sur le coût des équipements de viabilisation afin de produire « l'habitat de masse »[4]. En dépit de son caractère séduisant, force est de constater que cette formule fut un échec cuisant ; elle fut d'ailleurs très vite abandonnée.

Ce qui caractérise cette première période, c'est le fait que le souci de produire un équipement économique était lié à la mise en œuvre de politiques d'habitat ciblant les « pauvres ». C'est ce qui explique d'ailleurs que cette préoccupation était portée par les urbanistes, et non par les responsables de réseaux[5]. Craignant des difficultés et des surcoûts en matière d'exploitation, ces derniers se sont d'ailleurs toujours montrés hostiles aux solutions originales conçues par les premiers pour optimiser le coût des équipements.

La seconde période démarre au début des années 80, avec la mise en œuvre d'une politique ambitieuse de

---

[1] Pour de plus amples développements sur les éléments très synthétiques rappelés dans cette introduction, on peut se reporter au chapitre intitulé : « Assainissement et Habitat pour le plus grand nombre » dans la référence suivante :
Haouès-Jouve S., *20 ans de politique d'assainissement à Casablanca : enjeux, acteurs et limites (1976-1997),* Thèse en Urbanisme et Aménagement, Paris 8 – IFU, 1999.

[2] Michel Ecochard, qui diriga le Service de l'Urbanisme et de l'Habitat au Maroc entre 1946 et 1953, a marqué l'histoire urbaine de Casablanca, en particulier par le biais de sa politique en faveur de l'habitat pour le plus grand nombre.

[3] Ces sigles désignent les Zones d'Equipement Progressif, le chiffre renvoyant à l'horizon auquel cet équipement devait être achevé (5 ans ou 15 ans).

- Les **ZEP 5** étaient destinées aux ménages dont les revenus se situaient entre 175 à 350 Dh/mois
  - année 0 : infrastructure complète d'assainissement, eau et éclairage public
  - année 3 : distribution électrique
  - année 5 : voirie complète

- Les **ZEP 15** étaient destinées aux revenus disposant de moins de 175 Dh/mois
  - Année 0 : assainissement définitif, voirie embryonnaire, bornes fontaines et éclairage public
  - année 5 : distribution d'eau à domicile
  - année 8 : distribution d'électricité
  - année 15 : achèvement de la voirie

[4] En réalité, à partir du rattachement en 1967 de l'Urbanisme et de l'Habitat au ministère de l'Intérieur, il s'agit désormais de produire du ***« logement de masse »*** dont le principe conjugue les opérations de lotissement avec l'auto-construction

[5] A l'époque, il s'agissait de la SMD, puis de la RAD, pour le réseau d'eau, et de la ville pour celui de l'assainissement.

modernisation des services urbains gérés par la RAD. Cet effort de modernisation, soutenu par la Banque mondiale, s'est traduit notamment par l'adoption de normes d'équipement élevées[1] et l'application drastique du principe de recouvrement des coûts. Ces mesures ont entraîné un renchérissement sans précédent de l'équipement, qui s'est révélé préjudiciable à l'habitat économique. Sur un registre plus fondamental, cette rationalisation gestionnaire a signé la fin de la réflexion féconde qui s'était développée à Casablanca autour de la question de l'équipement économique.

Dans le même temps, qui coïncide avec la D.I.E.P.A[2], de nouvelles mesures, d'origine externe cette fois-ci, ont été appliquées à Casablanca dans le but de faciliter l'accès des plus solvables parmi les « pauvres » aux services de l'eau et de l'assainissement. Deux dispositifs phares entrent dans ce cadre :

- les branchements sociaux qui sont conçus pour faciliter le raccordement de ménages solvables, mais exclus du service en raison du prix élevé du branchement au réseau.
- la tarification progressive qui permet de subventionner la consommation des « pauvres », une fois branchés, par celle des « riches ».

En définitive, ce qui caractérise l'offre de services aux plus démunis durant cette deuxième période, c'est son extrême sélectivité. En effet, les branchements sociaux et la péréquation tarifaire constituaient les principaux instruments de la politique sociale de la Régie publique. Or, ces dispositifs ciblaient clairement les ménages solvables. Il ne pouvait en être autrement en raison, d'une part des critères d'éligibilité à ces dispositifs, et d'autre part de l'impératif, de plus en plus fort dans le contexte de l'ajustement structurel, d'un autofinancement des Régies publiques, ces deux éléments étant bien sûr étroitement liés.

En amont de cette sélectivité socio-économique, un autre mécanisme d'exclusion opérait, de manière beaucoup plus radicale, selon un critère résidentiel. En effet, quelque soit le degré de leur solvabilité ou de leur « consentement à payer », les ménages des quartiers irréguliers (bidonvilles et quartiers dits « clandestins ») ne pouvaient accéder aux réseaux de la RAD. Cette exclusion d'office, qui affecte environ un casablancais sur dix, n'est pas directement imputable à l'opérateur public de services. En effet, à supposer que ce dernier fût disposé à prendre en compte cette demande, il n'aurait pu obtenir l'aval des autorités pour intervenir dans les quartiers concernés, tant le statu quo y était la règle.

2. L'accès des plus démunis aux services dans le cadre de la délégation

Dans ses campagnes de communication, la Lydec inscrit ses actions en faveur d'un meilleur accès aux services dans le cadre de sa mission d'entreprise citoyenne, de son engagement pour le développement durable et de son souci de « partager les préoccupations de sa cité »[3]. Ainsi, l'entreprise a inscrit la généralisation de l'accès à l'eau et à l'électricité aux quartiers défavorisés parmi les huit orientations qu'elle s'est fixée à l'horizon de la dixième année de la concession, à travers un projet d'entreprise baptisé *Massira 2007*[4]. Dans cette charte, l'un des engagements de l'entreprise, pour les prochaines années, porte sur la « *généralisation de l'accès à l'eau et à l'énergie aux quartiers défavorisés avec des coûts optimisés, en normalisant les*

[1] Citons à titre d'exemple, dans le secteur de l'assainissement, l'abandon du béton comprimé au profit du béton centrifugé armé et de l'amiante-ciment, plus performants, mais aussi plus coûteux.

[2] La décennie 80 a été consécrée décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement.

[3] LYDEC, *Rencontre avec les médias,* dossier de presse, Ouarzazate – du 8 au 11 mai 2003, p. 33.

[4] Le nom du projet, qui signifie la marche 2007, est emblématique en ce sens qu'il fait référence à la fameuse « marche verte » lancée par le souverain Hassan II pour la reconquête du Sahara occidental.

solutions techniques et commerciales, en anticipant les évolutions de la ville, et en développant des opérations alliant qualité, régularité, fiabilité et pérennité »[1]. Cet engagement prend une résonance particulière eu égard à la priorité royale accordée à l'Habitat, et qui s'est amplifiée après les attentats du 16 mai 2003.

Dans ce qui suit, nous examinerons les deux dispositifs par lesquels le concessionnaire met en œuvre sa stratégie pour les quartiers défavorisés : les opérations de branchements bleus (OBB) et l'équipement des bidonvilles.

a) Une continuité : le branchement bleu

Le programme des branchements bleus s'inscrit dans la stricte continuité des programmes des branchements sociaux, initiés dès le début des années 80 par la RAD, avec le soutien de la Banque mondiale[2]. Ce programme visait à faciliter le raccordement des habitants solvables de certains quartiers populaires aux réseaux publics d'eau et d'assainissement en les aidant à lever le verrou du « ticket d'entrée » au service, à savoir le prix du branchement[3]. Par delà leur vocation sociale, rappelons que les branchements sociaux ont permit à la Régie de rentabiliser les investissements par une utilisation optimale des infrastructures existantes[4].

Actuellement, les branchements bleus s'appuient sur deux mécanismes. En premier lieu, des adaptations techniques permettent de réduire les coûts, par le choix de matériaux moins onéreux que ceux utilisés pour les branchements, et grâce surtout au regroupement des compteurs qui permet d'optimiser le linéaire de réseau. En deuxième lieu, et c'est le plus important, les dispositifs financiers et commerciaux de l'opération de branchement sont adaptés aux faibles capacités contributives et d'épargne des ménages visés. Ainsi, les bénéficiaires sont exonérés de la participation aux frais de premier établissement (la PPE), et peuvent opter pour un remboursement du prix du branchement étalé sur 5 ans.

Tarification des branchements bleus (DH TTC)

	Eau	**Assainissement**	**Eau + Assai**
Paiement immédiat	2565 Dh	3933 Dh	6498 Dh
60 mensualités de	52 Dh	80 Dh	132 Dh

Source: LYDEC

Rappelons enfin que le financement des OBB se fait à partir d'un fond de travaux spécifique, géré par la Lydec pour le compte de la CUC, et alimenté par les participations (PPE) dont sont justement exonérés les bénéficiaires de ces opérations. Par conséquent, l'entreprise intervient dans la conduite des OBB en qualité de prestataire de service, l'investissement étant assuré directement par l'autorité délégante.

Le contrat de délégation et ses annexes ne détaillent, ni le contenu des branchements bleus, ni leurs critères d'éligibilité. En revanche, il apparaît clairement que les OBB s'inscrivent dans le cadre de la disposition contractuelle, qui stipule que « Tous les quartiers urbanisés, desservis par bornes fontaines, devront

---

[1] LYDEC, *Rapport de gestion du conseil d'administration sur l'exercice clos au 31 décembre 2002 à l'assemblée générale ordinaire annuelle du 10 juin 2003,* p 42.

[2] Selon les responsables de la Lydec, la nouvelle appellation a été choisie, d'une part pour indiquer que le dispositif concerne exclusivement les branchements eau et assainissement, et d'autre part parce que ce nom est simple et facilement mémorisable, ce qui facilite la vulgarisation de l'opération.

[3] Les branchements sociaux dans le secteur de l'assainissement ont commencé plus tradivement, dans le cadre du second projet d'assainissement et de réutilisation des eaux usées (1996-2000).

[4] Sur les branchements sociaux au Maroc, on peut se reporter aux travaux suivants :
Lacoste X., *La ville du service*
Haouès-Jouve S., *op.cit.*

être raccordés au réseau »[1]. L'utilisation ici de l'adjectif « urbanisés » (qui peut paraître ambigu, car tous les quartiers ne sont-ils pas par définition urbanisés ?) ne permet pas de cerner précisément les quartiers éligibles à ce type d'opération. Cependant, on peut penser que ce flou, autorisant des interprétations diverses, est voulu, car il permet à l'autorité délégante de faire évoluer les conditions d'éligibilité, au gré de ses besoins, en concertation avec l'opérateur.

Dans la pratique, la procédure des OBB, élaborée conjointement par la CUC et la Lydec, associe les communes à ces derniers. C'est la CUC qui invite l'opérateur à réaliser une OBB dans un quartier donné. Auparavant, les communes négocient avec la CUC l'éligibilité de certaines « zones » de leur territoire, sur la base des critères suivants :

- la zone doit être à caractère social
- les constructions doivent être en dur et destinées exclusivement à l'habitat
- la zone doit se trouver à proximité d'infrastructures d'eau et d'assainissement existantes.

Si ces conditions sont nécessaires, en revanche, elles ne sont pas suffisantes. En effet, la satisfaction par une zone de l'ensemble de ces critères ne la rend pas automatiquement éligible aux OBB ; et c'est précisément ce qui justifie la négociation entre les communes et la CUC. Les bases de cette négociation ne sont pas claires : lorsque plusieurs quartiers remplissent les conditions requises, rien ne permet de dire sur quels critères se fondent au final les arbitrages de la CUC.

Revenons à présent sur les critères d'éligibilité énoncés ci-dessus. La clarté de leur énoncé apparaît bien trompeuse, à commencer par l'expression « zone à caractère social ». En effet, il n'existe pas de règles d'urbanisme permettant de définir précisément cette catégorie. En outre, si l'on essaie de cerner la population ciblée par la combinaison de ces critères, on ne peut la saisir que par défaut. Autrement dit, il est bien plus facile d'identifier les exclus du dispositif, à savoir les ménages des bidonvilles.

Pour conclure, rappelons que, selon les termes du contrat de délégation, la Lydec doit réaliser 45 000 branchements bleus à l'eau et à l'assainissement tous les 5 ans. Le bilan actuel est très en deçà de cet objectif contractuel, puisqu'à la fin avril 2003, l'entreprise avait réalisé 6646 branchements à l'eau et seulement 6 à l'assainissement.

b) Une nouveauté : l'équipement des bidonvilles

Dans le grand Casablanca, on compte actuellement quelques 400 bidonvilles, de tailles très diverses, abritant une population estimée à 400 000 habitants. Ces bidonvilles ont des niveaux d'équipement en réseaux et services très variables. L'alimentation en eau potable se fait à partir de bornes fontaines dont la consommation est prise en charge par la commune sur le territoire de laquelle se trouve le bidonville. L'évacuation des eaux usées mobilise de nombreux dispositifs, allant de la fosse septique au puit perdu, et généralement mis en place par les habitants eux-mêmes. Quant à la distribution électrique, elle était jusqu'à une date récente quasi-inexistante, hormis l'éclairage public généralement assuré par les communes.

Le programme d'électrification des bidonvilles : une expérience éclairante

L'entrée en vigueur de la concession a déclenché dans les bidonvilles une forte prolifération de branchements « clandestins » sur le réseau public de distribution électrique. Cette pratique était très limitée du temps de la RAD, en raison sans doute de la crainte qu'inspirait l'opérateur public[2]. La pratique la plus

[1] Convention de gestion déléguée du service de distibution d'électricité, du service de distribution d'eau potable et du service d'assainissement liquide de Casablanca, p14.

[2] Il faut dire qu'en cas de fraude, la RAD faisait intervenir les autorités locales, qui le faisait parfois

répandue en matière de fraude consistait alors à se brancher sur le réseau d'éclairage public, géré par les communes[1]. Dès que le service fut délégué à la Lydec, les branchements illégaux se sont multipliés : d'une certaine manière, voler l'électricité des *nasranis*[2] apparaissait moins grave que voler celle du *Makhzen*.

En 1998, une enquête réalisée par la Lydec révèle l'existence de 30000 raccordements clandestins dans 65 bidonvilles de Casablanca. Face à cette situation, l'entreprise réagit très rapidement, dès l'année suivante, par un vaste programme d'électrification des bidonvilles. Ce programme a trois visées :

- permettre aux habitants des bidonvilles d'accéder à l'électricité dans un cadre légal et sécurisé : les branchements clandestins sont parfois à l'origine d'accidents qui peuvent être très graves,
- lutter contre le piratage du réseau qui entraîne des pertes pour l'opérateur,
- lutter contre la dégradation du service (baisses de tension) qu'occasionne le piratage pour les clients « officiels » habitant à proximité.

Le programme est conçu et développé par de nouveaux collaborateurs de l'entreprise, issus pour la plupart de la sphère des ONG, et ayant développé de ce fait une expertise en matière de services aux « pauvres ». Une cellule spécifique, appelée « quartiers défavorisés », est mise en place au sein de l'entreprise, pour prendre en charge la conception, la mise en œuvre et le suivi du projet. Une étude de faisabilité permet d'identifier les grands principes qui fondent le projet d'électrification des bidonvilles[3]. Certains de ces principes s'inspirent directement des expériences acquises par les auteurs du projet, au cours de missions de développement réalisées avec des ONG : minimisation des coûts, adaptation des standards, implication des communautés bénéficiaires, gestion partagée, etc. (voir l'encadré).

Les principales étapes d'un projet d'électrification de bidonville

- La Lydec sollicite l'autorisation des autorités pour l'électrification d'un bidonville
- Elle procède au recensement des baraques et à l'identification des habitants
- En parallèle, elle mène des actions de sensibilisation des habitants (porte à porte, réunions, etc.)
- Elle suscite la désignation par les habitants d'un bloc ou d'une rue d'un représentant, *l'amine*.
- Les bénéficiaires s'engagent à payer, en plus de leurs factures mensuelles, 50 DH/mois pendant 3 ans (1550 DH au total) pour rembourser le raccordement et l'équipement.
- La Lydec réalise les travaux à l'extérieur des rues ou blocs et installe des compteurs de « tête de rue ».
- Elle encadre les « petits électriciens » issus du quartier pour la réalisation des travaux à l'intérieur des rues, l'équipement intérieur des baraques et l'installation des compteurs individuels pour la répartition de la facture.
- Tous les mois, l'*amine* relève les compteurs individuels, collecte les montants des consommations auprès de chaque foyer, et règle à la Lydec la facture globale.

Le programme ne fonctionne que parce qu'il est rentable pour l'entreprise. En effet, il permet d'améliorer le rendement du réseau, en éliminant les fraudes d'une part, et en suscitant une nouvelle consommation, légale cette fois-ci. De plus, compte tenu des méthodes de facturation spécifiques appliquées, le taux de recouvrement des factures dans les bidonvilles est excellent et dépasse largement les taux observés dans le reste

avec violence, pour déposer les branchements illégaux.

[1] Cette pratique est d'ailleurs toujours répandue dans les bidonvilles non électrifiés de Casablanca.

[2] Le terme, qui veut dire chrétiens, est communemment utilisé au Maroc pour désigner les français.

[3] Les informations mises en perspective ici proviennent essentiellement des entretiens réalisés, en juin 2003, avec le responsable du programme d'électrification des bidonvilles à la Lydec, M. Antoine Merceron.

de la ville[1]. Enfin, le principe retenu d'une alimentation collective de zones regroupant une vingtaine de ménages, et gérées par un représentant local, permet à l'entreprise de réaliser d'importantes économies de facturation.

Le bilan du programme est impressionnant. Moins de quatre ans après son démarrage, près de la moitié des bidonvillois du grand Casablanca bénéficient désormais d'un accès à l'électricité[2]. De plus, le projet a eu des impacts socio-économiques positifs, notamment en terme de création d'emplois et d'amélioration de la sécurité.

Cependant, ces résultats ne doivent pas masquer certains aspects négatifs du projet. En effet, sa rentabilité économique est obtenue en partie grâce à un transfert de charges sur les ménages. De plus, le fait que l'électrification du bidonville soit considérée comme provisoire[3] fait que l'accès au service dont disposent les bénéficiaires est précaire ; ceci est attesté par le caractère « provisoire et révocable » des contrats d'abonnement.

c) Quelles perspectives pour améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les quartiers défavorisés *?*

L'approche développée par l'opérateur pour améliorer l'accès aux services est centrée sur une meilleure connaissance de la demande qui permet d'offrir des services adaptés à chaque segment de clients. L'originalité de la démarche réside dans le fait qu'elle porte sur les trois services à la fois. Dans ce contexte, l'expérience de l'électrification des bidonvilles constitue pour l'entreprise un « véritable laboratoire d'idées »[4], à partir duquel sont lancées des réflexions en vue d'une généralisation aux autres services.

C'est dans le domaine de l'eau que cette réflexion est la plus avancée. Deux voies sont actuellement explorées en fonction des caractéristiques urbanistiques des quartiers défavorisés visés. Dans les quartiers « structurés et durcifiés, ou en voie de l'être »[5], l'opérateur penche pour le raccordement individuel des ménages, sur le modèle de celui développé dans le cadre du programme d'électrification. Dans ce domaine, les projets en sont encore au stade de la réflexion.

En revanche, dans les quartiers moins structurés, l'entreprise s'oriente vers la conservation du principe de l'alimentation collective, tout en s'engageant dans un processus de rationalisation de la gestion des bornes fontaines. Cette rationalisation comporte deux aspects liés. Un premier volet consiste à améliorer le service offert par le système des bornes fontaines, en multipliant les points d'eau, en augmentant les pressions aux robinets et en aménageant le site (évacuation des eaux usées, aménagement de lavoirs, plantations, etc.). Un second volet concerne la délégation de la gestion des bornes fontaines à un gardien-gérant dont la mission consiste à surveiller et entretenir l'équipement et à facturer l'eau aux « clients ». Dans ce domaine, la Lydec est passée au stade des réalisations, puisqu'en juin 2003, une quinzaine de bornes fontaines avaient fait l'objet d'une procédure de délégation[6].

En dépit de leur caractère récent, ces expériences font émerger un modèle de gestion des bornes fontaines dont la vocation est de se généraliser progressivement au grand Casablanca. Ce

[1] Le taux de recouvrement des factures dans les bidonvilles était en juin 2003 autour de 90 % à 60 jours.

[2] A la fin 2002, 23500 foyers disposaient d'un raccordement à l'électricité, soit environ 150000 personnes.

[3] Compte tenu du statut illégal des bidonville, le principe d'une électrification provisoire permet de ne pas gêner d'éventuelles opérations de restructuration.

[4] Musquère P., Villars M., Merceron A., *Conditions de sensibilisation des habitants à l'opération d'électrification : Le « marketting social », outil de mise en place des services dans les quartiers défavorisés,* Intervention au 82ème Congrès de l'AGHTM, Casablanca, 2 au 5 juin 2003.

[5] On peut penser que cette catégorie correspond aux quartiers traditionnellement appelés « clandestins » au Maroc.

[6] LYDEC, Electrification des bidonvilles à Casablanca, *op. cit.*

modèle, encore largement en devenir, associe l'opérateur de service, la commune et le fontainier, par le biais de relations contractuelles opérateur/commune et opérateur/fontainier[1]. Aux termes de cette construction, l'organisation de la gestion des bornes fontaines pourrait évoluer d'un schéma d'acteurs à deux (modèle traditionnel de bornes fontaines, dans lequel commune et usagers interagissent), à une configuration à trois (modèle récent des bornes fontaines déléguées, associant opérateur, commune et fontainier, et dont sont exclus les usagers, réduits à n'être que des consommateurs).

Pour ce qui est de l'accès à l'assainissement, les réflexions se développent actuellement dans deux directions : d'une part la possibilité de proposer des prestations d'assainissement individuel (fosses étanches avec un service organisé de vidange), et d'autre part la mise en place de réseaux de faibles dimensions. Cette deuxième solution serait alors couplée avec une amélioration du système de ramassage des ordures en vue de minimiser les dysfonctionnements des ouvrages (bouchages fréquents). Cependant, le problème de l'assainissement étant bien plus complexe que celui de la desserte en eau, ces réflexions sont encore loin de déboucher sur des réalisations concrètes.

A la lumière de ce qui précède, on peut conclure qu'un renouveau de la réflexion sur l'accès des « pauvres » aux services de l'eau et de l'assainissement est en train de s'opérer à Casablanca dans le cadre de la délégation de ces services. Il est à mettre sur le compte de la rencontre originale entre deux sphères : celle des acteurs du développement dont sont issus les responsables de la cellule « quartiers défavorisés », et celle des grands opérateurs privés de services. Les premiers sont porteurs d'un savoir faire spécifique en terme d'intervention auprès « pauvres », alors que les seconds ont la capacité technique et l'envergure financière pour développer des solutions à grande échelle. Cependant, il est encore trop tôt pour tirer un bilan de cette expérience qui en est encore au stade des réflexions et des expérimentations, et dont les implications doivent être analysées et évaluées sur le long terme.

[1] En effet, la Lydec établit avec les communes qui le souhaitent une convention qui a pour objet de définir les conditions de réalisation et de gestion des bornes fontaines sur leur territoire. Cette convention engage la commune à déléguer l'exploitation de la borne fontaine. Une fois le gérant désigné par la commune, un contrat est établi entre ce dernier et la Lydec, précisant les obligations du fontainier (horaires d'ouverture, tâches de gardiennage et d'entretien, et tarification aux consommateurs).

Annexes - Des figures de bornes fontaines dans le grand Casablanca



1. Borne fontaine gratuite dans un bidonville durcifié



2. Borne fontaine supprimée



3. Borne fontaine déléguée dans la commune de Ben Yackhlef



4. Borne fontaine « améliorée » par la Lydec dans un bidonville de Mohamédia

Sources ; Sinda Haouès-Jouve

Programme de Recherche Urbaine pour le Développement.

Les services urbains liés à l'environnement
entre mondialisation et participation.
Regards croisés Maroc - Sénégal

Etude de cas

Le service de gestion des déchets ménagers à Casablanca (Maroc)

M. Khalid EL HARROUNI
Ecole Nationale d'Architecture de Rabat

Septembre 2003

Sommaire

Introduction **265**

Première Partie - Des dynamiques récentes influant sur le développement des villes marocaines **268**

I. Le cadre juridique des collectivités locales au Maroc *268*
1. Les collectivités territoriales dans leur contexte actuel 268
2. Le fonctionnement des communes 268

II. Historique du développement urbain de Casablanca *269*
1. La ville de Casablanca jusqu'en 1956 269
2. De 1956 au début des années 1990 270
3. La situation actuelle de Casablanca 273

Deuxième Partie - La gestion des ordures ménagères à Casablanca **275**

I. Evolution du cadre juridique et institutionnel *275*
1. La Charte Communale 275
2. Le Projet de loi relatif à l'assainissement solide 275
3. Régie municipale, communautaire ou concession à une entreprise privée ? 276

II. Le cas problématique de Casablanca *279*
1. Des insuffisances importantes dans la gestion du service 279
2. Historique des stratégies et actions entreprises 281
3. Les enseignements à tirer de l'expérience de la Lyonnaise 284

Troisième Partie - La solution actuelle à l'assainissement solide de Casablanca **285**

I. Le choix de la gestion déléguée par la CUC *285*

II. Le cas de la Commune Urbaine Hay Hassani *287*
1. Présentation générale de la Commune Hay Hassani 287
2. La gestion des déchets à Hay Hassani : l'organisation du service municipal depuis sa création 288
3. Production et moyens de collecte avant la gestion déléguée 289
4. La gestion déléguée du service de collecte et de nettoiement 290
5. Les améliorations apportées par l'opérateur privé 292

III. Evaluation de la gestion déléguée : des objectifs partiellement atteints *293*
1. Les problèmes et les contraintes rencontrés par l'opérateur privé 293
2. Evaluation de la gestion déléguée 293
3. Souplesse et efficacité de gestion. 294
4. Communication et sensibilisation : la clef de la réussite. 294

Bibliographie **295**

Annexes **297**

Introduction

La problématique des déchets est vécue au Maroc avec beaucoup d'acuité. Souvent, leur gestion souffre de l'absence d'une législation définissant les responsabilités de chaque producteur de déchets et de la multitude des tâches des collectivités locales qui sont, selon la charte communale de 1976 et celle révisée de 2002, responsables de la gestion des déchets urbains. Sur le plan financier, ce secteur souffre également de grandes contraintes dues à l'absence d'une ligne budgétaire spécifique à la gestion du service et au faible taux de couverture de la taxe d'édilité. Le projet de loi sur les déchets solides permettra certainement de dépasser cette situation.

En attendant ce projet de loi, l'Etat a décidé de concéder ces services (la collecte, le transport, le transfert et le traitement des ordures ménagères) en gestion déléguée à des groupes privés.

En fait, la problématique des ordures ménagères comporte un double intérêt :

- d'une part en terme de services à la population, avec un impact évident sur l'environnement urbain ;
- d'autre part en terme de gestion communale de services urbains, notamment dans le cadre d'un processus de décentralisation visant à renforcer les responsabilités des communes et l'intervention du secteur privé.

Certes, des efforts sont déployés ; la prise de conscience se développe par la multiplication des projets et des initiatives. Les collectivités locales, l'administration centrale, le secteur privé et la société civile se disent tous concernés et essayent d'agir pour gérer convenablement le service des déchets solides. Dans ce contexte, de nouveaux modes de gestion sont utilisés, notamment la gestion déléguée du service urbain de ramassage d'ordures ménagères et de nettoiement. Cette pratique semble donner ses premiers fruits dans certaines communes urbaines alors que d'autres expériences ont échoué.

Atouts et contraintes de la délégation de la gestion des ordures ménagères au privé : le Cas des communes urbaines à Casablanca

Comme toutes les autres villes du Maroc, Casablanca continue à enregistrer des difficultés multiples tant au niveau de la collecte des ordures ménagères qu'au niveau de leur traitement et de leur élimination. Souvent montrées du doigt, les collectivités locales déclarent ne pas disposer des fonds nécessaires pour agir. Toutefois, il semblerait que ce ne soient pas les fonds qui manquent dans une ville comme Casablanca, mais davantage une gestion efficace et conséquente.

La Communauté Urbaine de Casablanca (CUC, qui sera remplacée par le Conseil Communal de la ville de Casablanca) et les communes urbaines (qui seront également remplacées par les arrondissements) se renvoient la balle quant au problème de cette gestion. Certes, le ramassage des ordures ménagères relève de la compétence des communes urbaines, tandis que la décharge publique relève de celle de la CUC. Or ces deux prestations laissent à désirer. Si du côté de la CUC on parle d'un projet de gestion déléguée de la décharge publique qui est quasi lancé, force est de constater que du côté des communes l'on ne s'acquitte pas de cette tâche comme il se doit, au moment où le contribuable, lui, continue à payer ses impôts et taxes. Au lieu de tirer un maximum de profit du traitement et du recyclage des déchets, à l'instar de ce qui se passe ailleurs, ce problème continue à constituer pour la population un véritable tracas, alors que le manque à gagner pour le budget global de l'Etat n'est pas des moindres.

La recherche basée sur l'étude de cas de Casablanca vise à saisir le véritable jeux d'acteurs à l'œuvre dans la gestion des

ordures ménagères (collecte, transport, transfert et traitement). A ce stade de la réflexion, on pose une série de questions liées à ce service urbain :

- Comment la puissance publique choisit-elle et organise-t-elle les dispositifs de gestion des ordures ménagères destinés à servir la population ?
- Comment perçoit-elle la concession de ce service urbain en gestion déléguée à des groupes privés ?

Arrive-t-on à reconstituer le partage de cette gestion entre, d'une part, les différents acteurs institutionnels locaux (les élus, les communes urbaines, la communauté urbaine de Casablanca, la Wilaya de Casablanca), les services techniques communaux décentralisés de voirie et d'assainissement des différentes communes et les opérateurs privés, et d'autre part le pouvoir central incarné par les administrations de tutelle à savoir la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), la Direction d'Eau et d'Assainissement (DEA) et la Direction Générale des Régies et des Services Concédés (DGRSC) du Ministère de l'Intérieur ?

Comment se situe-t-on par rapport aux ordures ménagères et aux dispositifs de leur gestion, en tant qu'usager et client ?

Quelles sont les caractéristiques de la gestion des ordures ménagères et ses principaux résultats pour certaines communes urbaines de Casablanca ?

Quels sont les obstacles et les limites d'une gestion efficace de ce service urbain par l'opérateur public (municipalité) et l'opérateur privé ?

Autant de questions qui sont en toile de fond de la présente étude de cas de Casablanca. C'est ainsi que nous adoptons une vision assez large de la problématique de la gestion de ce service urbain, l'assainissement solide, et la recherche vise essentiellement à situer les principaux enjeux de la gestion des ordures ménagères à Casablanca. Le travail s'est déroulé selon les volets suivants qui ont apporté chacun des éclairages sur les questions soulevées :

Un état des lieux donne des éléments de cadrage général à l'analyse. Il porte essentiellement sur :

- le rôle du service urbain, gestion des ordures ménagères pour assurer la qualité de vie et le fonctionnement de la ville de Casablanca ;
- le jeu d'acteurs institutionnels (élus, CUC, Wilaya, DGCL), les raisons de déléguer aux opérateurs privés et les modalités de gestion et de financement ;
- la position de la population face à la complexité de la délégation et à la pluralité d'acteurs ;
- les aspects techniques et les indicateurs de la gestion des ordures ménagères (taux de couverture, de collecte et de traitement) et l'accessibilité des quartiers périphériques et non réglementaires.

Une étude du dispositif institutionnel et organisationnel de mise en œuvre de la politique du service urbain des ordures ménagères.

Une approche socio-économique permet d'alimenter le travail d'analyse de l'efficience de la politique publique des ordures ménagères en procédant à une analyse de la capacité et de la pérennité financières et institutionnelle du service ainsi que la participation du personnel à tout programme de gestion des déchets.

Ainsi, la première partie de la recherche comprend deux niveaux d'investigation :

- La réalisation de monographies du service de la gestion des ordures ménagères dans la ville de Casablanca.
- L'étude de cas de la Commune Urbaine Hay Hassani qui a délégué la gestion du service à un opérateur privé. La filiale marocaine des Eaux de Marseille collecte les ordures ménagères de cette commune et nettoie les rues, elle assure, en outre, l'entretien des réseaux

d'assainissement et gère la propreté urbaine et l'entretien des espaces verts. L'étude sera problématisée et éclairée par la monographie.

A travers cette étude de cas, nous essayons de répondre aux questions suivantes :

- Quels sont les obstacles qui entravent une gestion efficace des ordures ménagères par les services municipaux ?
- Quelles sont les difficultés qui gênent cette gestion par le secteur privé ?

Approche méthodologique :

Une recherche bibliographique pour la collecte des données et d'informations sur les expériences de gestion des ordures ménagères et sur la privatisation du secteur est menée afin de situer la recherche dans son contexte général.

Des entretiens avec les responsables de la Division de l'Environnement au sein de la Communauté Urbaine, les responsables de la propreté de la municipalité et les cadres de la société privée. Ces entretiens ont pour but de mettre en évidence différents points de vues concernant la gestion municipale du service de collecte d'ordures ménagères, la passation du service public au privé, les attitudes vis à vis du nouveau service de collecte et de nettoiement.

Les synthèses transversales se feront à partir de deux entrées :

- une entrée socio-économique ;
- une entrée politique

Première Partie

Des dynamiques récentes influant sur le développement des villes marocaines

I. Le cadre juridique des collectivités locales au Maroc

1. Les collectivités territoriales dans leur contexte actuel

Le processus de décentralisation au Maroc a connu plusieurs étapes ponctuées par l'adoption d'une série de dahirs :

- les dahirs du 23 juin 1960 et du 12 septembre 1963 ont défini l'organisation des communes, préfectures et provinces, ainsi que les modalités d'élection.
- le dahir du 30 septembre 1976 donne à la commune le statut d'acteur privilégié du développement local, et définit la structure des finances des collectivités locales instituant le principe d'unité budgétaire.
- la révision de la constitution en 1992 élève la région au statut de collectivité locale, et le dahir du 2 avril 1997 précise son organisation et ses compétences.
- le dahir n° 1-02-297 du 3 octobre 2002 portant promulgation de la nouvelle loi n° 78-00 portant charte communale. Le dahir du 30 septembre 1976 est ainsi abrogé à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (septembre 2003).
- le dahir n° 1-02-269 du 3 octobre 2002 portant promulgation de la loi n° 79-00 relative à l'organisation des préfectures et des provinces. Le dahir du 12 septembre 1963 est ainsi abrogé à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

2. Le fonctionnement des communes

La commune urbaine est l'échelon décentralisé le plus ancien. Le pouvoir délibérant est détenu par le conseil communal, dont le nombre de membres varie selon la taille de la commune. Les conseillers municipaux doivent assurer le "développement économique, social, et culturel" de la collectivité (art. 30 du dahir du 30/09/76). L'exécutif de la commune est le bureau, dont le président doit exécuter certaines tâches au nom de l'Etat, en sus de ses fonctions liées aux affaires locales. La loi communale de 1976 définit les domaines dans lesquels l'Etat intervient sur les actes des communes. L'approbation préalable est ainsi requise pour les délibérations dans les domaines clés de la gestion locale (budget communal, emprunts à contracter et garanties à consentir, règlements généraux de voirie, de construction et d'hygiène...).

Le dahir de 1976 définit les compétences communales dans des termes assez généraux. La répartition des compétences entre les différentes autorités locales, décentralisées ou déconcentrées n'est pas encore totalement claire. En plus, le pouvoir dévolu aux élus reste très limité. Dans ce contexte, une nouvelle réforme de la Charte communale vient d'être publiée au Bulletin officiel.

La nouvelle loi n° 78-00 relative à la charte communale, qui est entrée en vigueur après les élections communales de septembre 2003, se fixe plusieurs objectifs en termes de redéfinition des attributions des communes et des prérogatives du conseil municipal. La démocratie de proximité par l'amélioration des systèmes

de représentation et de participation de la population à la gestion locale devra être consolidée. Le du rôle de l'entité communale comme instrument de développement économique et de régulation des disparités sociales sera également promu.

S'agissant des compétences et d'attributions dans le domaine des services publics locaux, le conseil communal décide des modes de gestion des services publics communaux (entre autres la collecte, le transport, la mise en décharge publique et le traitement des ordures ménagères et des déchets assimilés), par voie de régie directe, de régie autonome, de concession ou de toute autre forme de gestion déléguée des services publics, conformément à la législation et la réglementation en vigueur.

Par ailleurs, l'innovation principale dans la nouvelle organisation communale est sans conteste la volonté d'instaurer un système d'unité d'administration de la ville. Cette réforme puise son fondement dans les tares principales constatées dans la formule des agglomérations multi-communales, dotées d'un régime de communauté urbaine dans les grandes villes du Royaume, comme Casablanca, Rabat, Marrakech, Fès.

En effet, la nouvelle loi a annulé le régime de la communauté urbaine, compte tenu des insuffisances et lacunes qui l'ont entachée, notamment les chevauchements et les interférences entre les attributions de la communauté urbaine et celles des communes qui la composent, l'aggravation des disparités entre communes d'une même agglomération, le manque de coordination et l'augmentation des coûts de gestion.

Selon le législateur, le concept de l'unité de la ville est à même de pallier ces insuffisances en dotant les grandes communes urbaines de plus de 500000 habitants d'un conseil communal et de conseils d'arrondissement.

Tout compte fait, la nouvelle loi de réforme de la Charte communale apporte des innovations importantes par rapport à la loi de 1976. Mais toute loi, aussi moderne soit-elle, ne vaut que par les acteurs chargés de la mettre en œuvre.

Signalons également la publication au Bulletin officiel de la nouvelle loi n° 79-00 relative à l'organisation des préfectures et des provinces, qui entre en vigueur après les élections préfectorales et provinciales. Cette loi vise à clarifier, à définir et à élargir les prérogatives des préfectures et des provinces.

II. Historique du développement urbain de Casablanca

1. La ville de Casablanca jusqu'en 1956

Capitale économique du Maroc, Casablanca a connu depuis le début du dernier siècle une remarquable croissance démographique et un développement économique et social sans précédent, qui la placent aujourd'hui parmi les grandes métropoles du monde.

Les origines de la ville restent encore obscures. Selon toute vraisemblance, il s'agit d'une fondation berbère connue sous l'appellation d'Anfa. Détruite par les Portugais en 1468, elle devait rester à l'état de ruine jusqu'à la seconde moitié du 18ème siècle, quand le Sultan Alaouite Sidi Mohamed Ben Abdellah fit construire sur son emplacement une petite cité agro-maritime : Dar El Beida (Maison Blanche, ou Casablanca selon la dénomination espagnole).

Au milieu du 19ème siècle, deux évènements ont joué un rôle déterminant dans l'évolution de la cité : la demande européenne de laines et de céréales, qui stimule les exportations, et l'établissement de lignes régulières de navigation à vapeur entre l'Europe et le Maroc. La construction d'un nouveau port en 1914 fut certainement à l'origine de l'extraordinaire ascension de la ville, en renforçant sa vocation commerciale et en entraînant son

industrialisation. Ce port est encore maintenant l'élément moteur de l'économie de Casablanca, devenue aujourd'hui la capitale industrielle, commerciale et financière du Royaume.

Dès 1914, le Plan Prost a organisé le développement de la ville autour du nouveau port et donné au centre ville sa forme actuelle. Il comportait trois points forts :

- La régulation et l'ordonnancement des lotissements déjà engagés avec un système de voirie hiérarchisée.
- La définition de règles d'occupation des sols différenciées par des gabarits et des servitudes d'hygiène.
- Le découpage en grandes zones fonctionnelles.

Mais la rapidité de la croissance - 30.000 habitants en 1920, 550.000 en 1947 et près de 800.000 l'année de l'Indépendance - a rendu caduques certains éléments du Plan dès 1939 ; l'accueil des populations nouvelles n'ayant pu se faire de façon satisfaisante ; dû notamment au manque de logements, des bidonvilles se sont constitués. Les trames 8x8, dites d'Ecochard, du schéma de développement urbain de l'agglomération de 1951 se sont densifiées fortement.

Ce Plan proposait d'établir à l'ouest les quartiers européens (grands immeubles et pavillons), au sud les nouveaux quartiers musulmans, et enfin à l'est les grands équipements d'industries et d'infrastructures axées sur la voie ferrée et la voie rapide projetée, s'étendant jusqu'à Mohammedia le long de l'océan. Si ces dispositions générales ont été respectées, de nombreux lotissements privés se sont développés en périphérie sans cohérence d'ensemble et se sont avérés de plus en plus difficiles à raccorder aux infrastructures existantes. La poussée urbaine était en effet très forte, le port ayant donné à Casablanca une fonction commerciale de premier plan et engendré des activités industrielles pour la transformation des produits agricoles, des matériaux de construction et de la petite mécanique. Le débarquement des Alliés au Maroc en 1942 a également profité à la ville en tant que base arrière et de rééquipement des troupes françaises.

2. De 1956 au début des années 1990

a) La poussée urbaine et le SDAU

La croissance de la ville et de l'agglomération

La progression de la population s'est encore accrue vers 1960 et dépasse 10% par an, soit 7% de plus que l'augmentation naturelle, traduisant une forte migration vers ce grand pôle industriel, économique et financier (voir figure 1, p.8). Le développement a été dopé par la bonne santé de l'économie, la qualité des infrastructures portuaires, routières et ferrées et par la volonté de tout un pays s'appuyant sur une indépendance bien maîtrisée.

L'industrie est prospère grâce à une main d'œuvre abondante. Elle s'est implantée à proximité du port de Casablanca et de celui de Fedala Mohammedia, et profite à la fois des possibilités d'exportation et de la route et de la voie ferrée pour la liaison vers l'intérieur du pays. L'urbanisation de Casablanca, rejoignant petit à petit celle de la Mohammedia, profite de la route, de la voie ferrée, ultérieurement de l'autoroute.

A l'instar de l'ensemble des villes en développement, Casablanca est devenue mégalopole sans que son administration n'ait pu prévoir ni maîtriser sa croissance.

Ce n'est qu'au sortir de la décennie 70 que les autorités publiques commencent à mesurer l'ampleur de l'urbanisation casablancaise et ses implications socio-politiques.

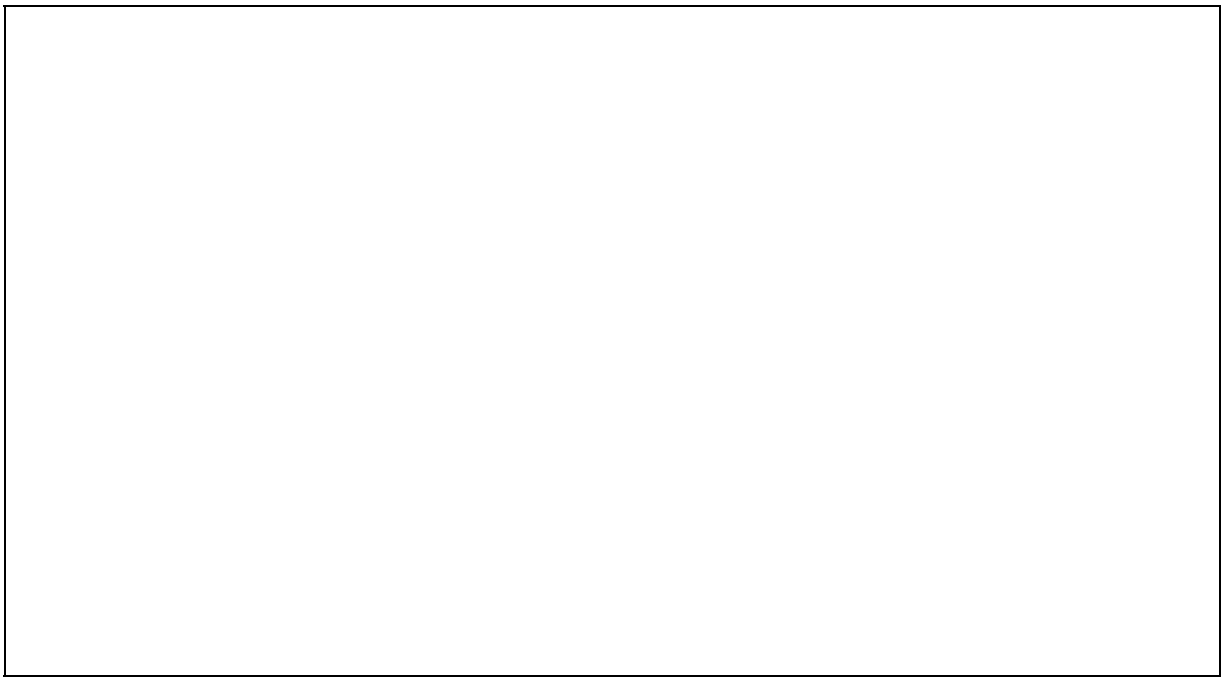


Figure 1 : La croissance urbaine de Casablanca et de sa banlieue (en millions)

Pour le pouvoir politique, parallèlement à la nouvelle action urbanistique, il est également devenu impératif de situer Casablanca et son image aussi bien sur le plan national qu'au niveau international.

Comprenant la difficulté d'agir dans le cadre des institutions existantes, les autorités publiques projettent de réguler l'urbanisation par le biais d'une décentralisation administrative parallèlement à une centralisation des décisions en matière d'urbanisme.

Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

La forte croissance urbaine, bien supérieure à celle prévue dans les documents d'urbanisme, les rend caduques avant terme. Au début des années 1980, les mauvaises conditions d'habitat et le sous-équipement d'un grand nombre de quartiers constituent le problème majeur de l'agglomération, susceptible d'entraîner des explosions sociales. Soucieuses de créer de meilleures conditions de développement, les autorités décident en 1981 de définir une meilleure politique d'aménagement au travers d'un Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme et de mettre en place une nouvelle organisation administrative.

Ainsi, il est fait appel à l'architecte parisien Michel Pinseau pour la réalisation d'un schéma directeur susceptible de jeter les grandes lignes du "nouvel urbanisme". Et les résultats du recensement de 1982 révisent à la baisse les prévisions alarmantes concernant la population casablancaise.

Le SDAU, approuvé en mai 1985, devait répondre aux objectifs suivants :

- corriger les tendances naturelles du développement urbain vers le sud ;
- répartir les fonctions centrales en créant des pôles secondaires autour des nouveaux complexes administratifs ;
- réduire la ségrégation entre l'habitat et les activités en procédant à une meilleure répartition des zones industrielles ;
- assurer l'efficacité des transports collectifs en modernisant et développant le parc d'autobus et en utilisant comme desserte urbaine la voie ferrée existante ;

- mettre en place les moyens de gestion et de contrôle du développement urbain par l'établissement et l'exécution des documents d'urbanisme et par l'adoption d'une politique foncière appropriée.

Le parti retenu consiste à restructurer la ville en renforçant l'armature existante, et à privilégier le développement suivant un schéma linéaire parallèle à la côte en direction de la ville Mohammedia. Il renforce ainsi la puissance portuaire de l'agglomération en reliant les deux ports, dont le trafic global dépasse 20 millions de tonnes. L'objectif principal vise à relier de façon intime Casablanca à Mohammedia au nord et vers le sud à des sites plus touristiques, tout en s'appuyant sur le grand aéroport installé sur l'ancienne base aérienne de Nouaceur. Il ne néglige pas pour autant la préservation d'une zone rurale proche et prévoit aussi la défense de l'environnement, améliorée grâce à un large programme de plantation.

La zone de portée du SDAU s'étend sur 102.000 hectares le long de la côte et vers l'intérieur, englobant une vaste zone rurale de plus de 80.000 hectares dont l'activité agricole, renforcée par des zones artisanales, sera préservée et servira de poumon vert à la grande agglomération grâce à des plantations. Le schéma projète de porter le nombre d'emplois industriels des 150.000 existant en 1985 à environ 380.000 grâce à la création de 800 hectares de zones industrielles exclusivement réservées à cette activité et grâce à une superficie de même ordre réservée à de petits ateliers dispersés dans les lotissements prévus pour l'habitat .

En ce qui concerne l'habitat, le Schéma prévoit de développer surtout les habitations économiques avec des lots de 80 à 120 m² suivant la structure de la famille. Les lotissements économiques concerneraient plus des deux tiers des besoins de la construction, le reste se répartissant entre des immeubles (30%) et des villas (3%).

b) La réorganisation administrative

Cette nouvelle politique s'appuie sur une restructuration administrative importante. Dès 1981, Casablanca a été érigée en Wilaya et l'agglomération, divisée en six Préfectures qui regroupent 16 communes urbaines et 6 communes rurales, constitue la Communauté urbaine de Casablanca, en incluant la ville de Mohammedia. A partir de 1984, toute l'agglomération est contrôlée au niveau urbanistique par un acteur de contrôle et de décision, l'Agence Urbaine de Casablanca. Le pari est ambitieux : créer une émulation entre les différentes préfectures pour une meilleure gestion urbaine et dans le même temps contrôler de manière la plus absolue possible le développement urbain. Le but ultime de cette restructuration casablancaise est de donner une nouvelle image de la ville, conforme à celle de l'ordre politique marocain.

L'Agence Urbaine de Casablanca a été créée pour assurer la mise en oeuvre du SDAU. Ses missions, qui couvrent le périmètre du SDAU, sont très étendues. Outre les études, elle doit assurer un contrôle administratif et technique des projets publics et privés et est habilitée à acquérir des biens immobiliers. Elle est aussi une agence foncière et peut être maître d'ouvrage pour des équipements publics ou des opérations de réhabilitation urbaine. Elle s'appuie dans ses actions sur les Plans d'aménagements au 1/2.000^{ème}, opposables aux tiers et qui forment le fondement de l'urbanisme réglementaire. Chacune des communes de la Wilaya en est dotée depuis 1989. Ces plans localisent les zones d'urbanisation future et prévoient les réserves foncières pour les voiries et les infrastructures.

L'émergence de pôles autour des nouvelles Préfectures s'est mise en place rapidement, la première - Ain Chock-Hay Hassani - à l'ouest, à proximité de l'aéroport d'Anfa ; la seconde, Ben M'sick - Sidi Ottmane est au sud de l'agglomération et la troisième - Aïn Sebaa - est à l'ouest. Autour ont été regroupés des équipements

publics tels que Palais de Justice, parcs urbains et terrains de sport.

3. La situation actuelle de Casablanca

a) L'organisation administrative

Le pouvoir de gestion du territoire de l'agglomération de Casablanca-Mohammedia est aujourd'hui partagé entre un réseau d'acteurs institutionnels : la Région, la Wilaya, neuf Préfectures, la Communauté Urbaine, 29 communes urbaines et 6 communes rurales (voir figure 2 et 3, p.10). La Région du Grand Casablanca a été créée en 1997 et son territoire coïncide avec celui de la Wilaya.

b) La nouvelle gestion de la ville de Casablanca

Dans le cadre de la nouvelle charte communale, la Communauté Urbaine disparaît et remplacée par le Conseil de la ville qui décide du sort et des décisions concernant la gestion. Les missions attribuées au Conseil dépassent la gestion des abattoirs, des décharges, marchés de gros, pour de nouvelles attributions. Il s'agit notamment de l'affectation du budget de fonctionnement des communes et des arrondissements dont 40% est géré directement par le Conseil de la ville de Casablanca.

L'autre nouvelle attribution du Conseil concerne la gestion des ressources humaines. Ainsi, l'affectation du personnel dans les arrondissements relève de sa compétence. Quant aux compétences des collectivités locales, elles sont restées pratiquement les mêmes. Cependant, quelques éclaircissements ont été apportés par les nouveaux textes. Il s'agit du délai de validation des décisions communales.

c) Croissance démographique et urbanisation

En 1994, au cours du dernier Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH 94), la Région de Casablanca a franchi le seuil des trois millions d'habitants avec un taux de croissance moyen annuel de 2%. La quasi-totalité de cette population réside en milieu urbain (95,4%) contre 51,4% au niveau national.

Aujourd'hui, la Région du Grand Casablanca constitue la plus grande concentration humaine et urbaine du pays en abritant plus de 12% de la population totale et près du quart de la population urbaine. Malgré le recul de la fécondité, dû à de nombreux facteurs, la population va continuer à croître à un rythme moyen de 1,8% par an.

ROYAUME DU MAROC
Ministère de l'Aménagement du Territoire,
de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat
Direction de l'Aménagement du Territoire

REGION DU GRAND CASABLANCA

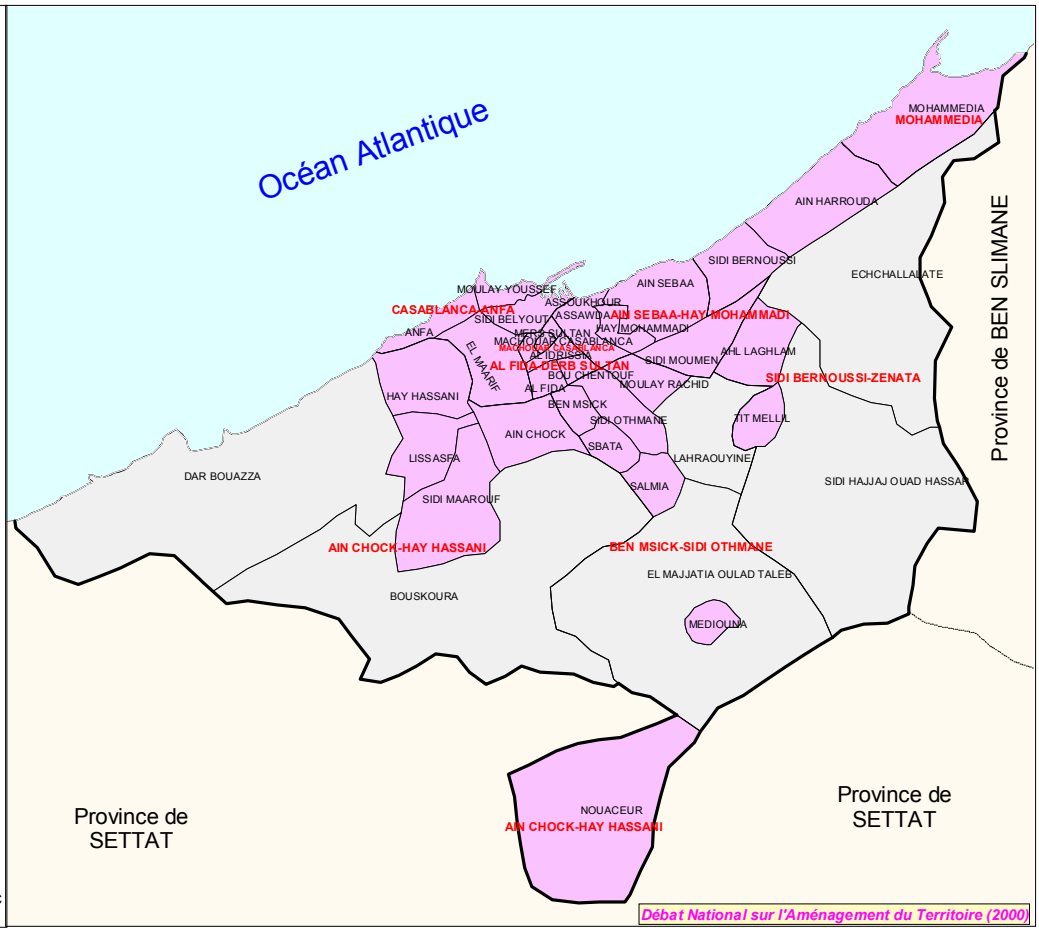
DECOUPAGE ADMINISTRATIF

Légende
- Limite de Région
- Limite de Préfecture
- Commune rurale
- Commune urbaine

N

0 3 Kilomètres

Source : - Division de la Cartographie, ACFCC
- Direction de la Statistique



Débat National sur l'Aménagement du Territoire (2000)

ROYAUME DU MAROC
Ministère de l'Aménagement du Territoire,
de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat
Direction de l'Aménagement du Territoire

REGION DU GRAND CASABLANCA

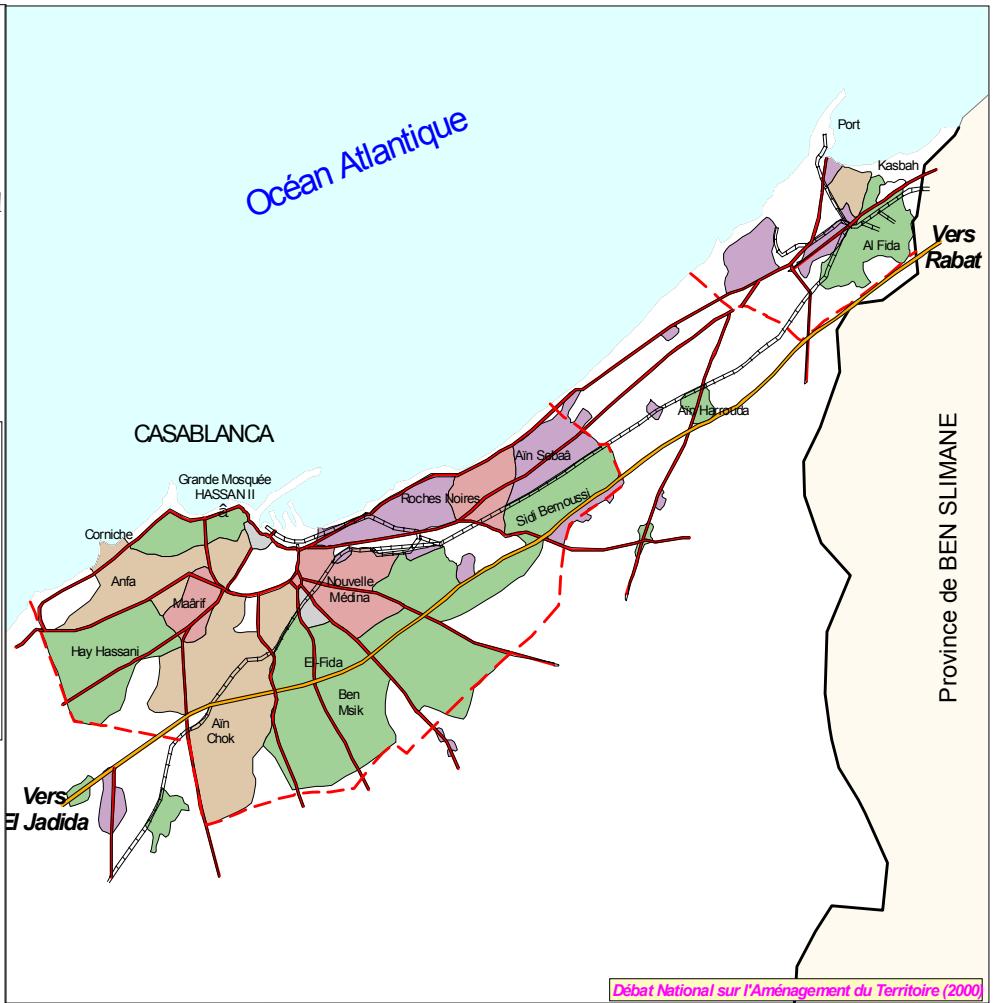
LA STRUCTURE URBAINE

Légende
- Périmètre urbain
- Autoroutre
- Route principale
- Voie ferrée
- Limite de Région
- Médina
- Centre des affaires
- Quartiers résidentiels aisés
- Quartiers d'habitat modeste ou pauvre
- Faubourgs mixtes : habitats et activités économiques
- Espaces industriels

N

0 2 Kilomètres

Source : Schéma Directeur de Casablanca



Débat National sur l'Aménagement du Territoire (2000)

Deuxième Partie

La gestion des ordures ménagères à Casablanca

I. Evolution du cadre juridique et institutionnel

1. La Charte Communale

Conformément à l'esprit de l'article 39 « Services publics locaux et équipements collectifs » du dahir n° 1-02-297 du 3 octobre 2002 portant promulgation de la loi n° 78-00 relative à l'organisation communale, les attributions confiées aux communes en matière de gestion de déchets ménagers sont désignées dans cette nouvelle charte communale qui stipule dans son alinéa n° 1 que le conseil communal *« décide de la création et de la gestion des services publics communaux»*, notamment dans le secteur *«collecte, transport, mise en décharge publique et traitement des ordures ménagères et des déchets assimilés».*

« Il décide des modes de gestion des services publics communaux, par voie de régie directe, de régie autonome, de concession ou de toute autre forme de gestion déléguée des services publics, conformément à la législation et la réglementation en vigueur. »

Par ailleurs, l'article 42 «Coopération, association et partenariat » de la même loi ajoute que :

« Le conseil communal engage toutes actions de coopération, d'association ou de partenariat, de nature à promouvoir le développement économique, social et culturel de la commune, avec l'administration, les autres personnes morales de droit public, les acteurs économiques et sociaux privés et avec toute autre collectivité ou organisation étrangère. A cet effet, il décide de la création ou de la participation à tout groupement d'intérêt intercommunal, préfectoral, provincial ou régional ».

Cependant, certaines décisions ne peuvent être exécutées qu'après l'approbation du Ministère de l'Intérieur. Ainsi, s'agissant de la tutelle sur les actes du conseil communal, l'article 69 note que

« Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité de tutelle […] les délibérations du conseil communal portant sur les objets suivants : budget, comptes spéciaux et comptes administratifs ; emprunts et garanties ; fixation du taux des taxes et des tarifs des redevances et droits divers ; création et modes de gestion des services publics communaux ; création ou participation aux entreprises et sociétés d'économie mixte; conventions d'association ou de partenariat».

2. Le Projet de loi relatif à l'assainissement solide

Sur le plan juridique, la législation des déchets reste encore à élaborer. En effet, il n'existe pas de texte spécifique dédié aux déchets. L'analyse du cadre juridique actuel montre qu'il existe un bon nombre de textes et de dispositions qui traitent directement ou indirectement des déchets mais ne représentent qu'un caractère général, et par conséquent ne sont plus adaptés au contexte économique et social actuel.

Le Département de l'Environnement a cherché depuis 1999 à y remédier par la mise à jour de plusieurs textes

réglementaires dans un projet de loi relatif à la gestion des déchets et à leur élimination, et dont l'un des chapitres de ce projet porte sur les déchets ménagers et inertes.

Le projet de loi s'est fixé comme objectif principal de prévenir la pollution, de protéger la santé de l'homme et l'environnement contre les effets nocifs dus aux déchets en incitant à la réduction de leur volume, à leur valorisation, à l'organisation de leur collecte, à la mise en décharge contrôlée et à l'information du public.

En attendant ce projet de loi, l'Etat a décidé de concéder ces services (la collecte, le transport, le transfert et le traitement des ordures ménagères) en gestion déléguée à des groupes privés.

3. Régie municipale, communautaire ou concession à une entreprise privée ?

Depuis la fin des années 90, la gestion d'un service public local (par exemple le cas des déchets et le mode de leur gestion municipale) est devenue l'objet de plusieurs débats, aussi bien du point de vue de sa capacité technique à satisfaire la demande croissante des usagers que du point de vue de son coût. Les prises de position, souvent contradictoires, reflètent les choix cruciaux auxquels sont confrontés les pouvoirs publics. Faut-il maintenir le principe de l'interventionnisme dans un cadre éventuellement rénové ? Ou au contraire se désengager en privatisant certaines activités à caractère industriel et commercial, dans le but d'améliorer la productivité et permettre la satisfaction des exigences croissantes des usagers.

La décision de transférer au secteur privé des activités industrielles et commerciales assumées par l'Etat ou par ses établissements publics fut prise dans le cadre du programme de réajustement structurel de la Banque Mondiale, il y a plus d'une vingtaine d'années. Cependant, cette décision n'a touché le secteur des déchets solides au Maroc que récemment.

Les Communes se heurtent à deux types de problèmes liés aux déchets. Il y a d'abord le problème financier ; le niveau actuel de la taxe d'édilité - principale ressource de la Commune - n'offre pas toujours la possibilité d'acquérir les moyens techniques nécessaires à la gestion des ordures ménagères. Cela entraîne l'existence du second problème : l'inadaptation parfois des moyens techniques aux exigences du personnel du service de collecte et de nettoiement, du fait du niveau des salaires notamment.

La solution susceptible de remédier à cette situation est d'acquérir le matériel adéquat, un matériel à choisir en fonction de l'objectif qualitatif que l'on se fixe, mettre en place un budget correspondant aux besoins de maintenance de ce matériel, et enfin prévoir un système d'encadrement qui sera chargé de contrôler le service de collecte et de nettoiement et d'entretenir un contact étroit avec la population.

La réalisation de ces trois conditions serait d'un coût non négligeable sur le budget de la Commune, mais elle permettrait un fonctionnement correct de la collecte des ordures ménagères et du balayage des rues.

Une estimation des coûts pour l'élimination des déchets a été faite. Cette estimation se limite aux ordures ménagères, sans prendre en compte les déchets industriels. Les chiffres donnent une impression de l'ordre de grandeur des coûts pour une élimination correcte des déchets. Selon Pirodeau[1], un service de nettoiement efficace et de bonne qualité en milieu urbain nécessiterait un coût de 120 DH par habitant et par an (10.9 euros). Ce montant se compose de 60 DH (5.45 euros) pour la collecte des ordures ménagères, 30 DH pour le balayage et 30 DH pour des services annexes (2.7 euros).

[1] Directeur Général de l'Entreprise Smarcolect, Société Marocaine de Collecte et de Nettoiement, 1997

Ainsi, une Commune de 100000 habitants devrait dégager un budget de fonctionnement d'environ 12 millions de DH par an (1.1 millions d'euros). Pour un budget identique, on se pose la question suivante : régie municipale ou concession à une entreprise privée ?

En tenant compte de ces considérations et des difficultés connues de ce service, on estime que les Conseils Communaux devraient réfléchir à une éventuelle concession du service de collecte et de nettoiement au privé.

Une fois la décision politique prise, il faut réaliser une étude de faisabilité débouchant elle-même sur une décision politico-économique concernant trois aspects : les moyens, le budget, les délais.

Un appel d'offres est ainsi lancé en vue de confier à un opérateur privé la gestion déléguée du service de collecte et nettoiement des déchets ménagers et assimilés dans le territoire de la Commune.

La gestion des déchets solides ne se limite pas uniquement à leur collecte et leur transport. Encore faut-il les traiter par leur mise en décharge contrôlée qui nécessite des moyens financiers importants et un équipement approprié. A ce niveau, la problématique du traitement des déchets est posée dans toutes les villes du Maroc pour deux raisons essentiellement.

Tout d'abord, le manque de moyens financiers induit une insuffisance en équipement : les villes octroient aujourd'hui entre 0 et 5 DH par tonne de déchets (entre 0 et 0.45 euros) alors que pour la mise en décharge contrôlée, on estime un coût entre 25 et 50 DH la tonne (2.3 et 4.5 euros), en mentionnant que le compostage engendrerait des coûts beaucoup plus élevés.

En second lieu, l'installation d'une décharge contrôlée nécessite également un coût non négligeable à la Collectivité Locale : étude hydrogéologique pour le choix du site, l'aménagement du terrain par la réalisation des casiers et la mise en place du système d'étanchéité et du système de drainage des lixiviats et du biogaz, l'aménagement de l'infrastructure et l'exploitation proprement dite du site de la décharge. A titre d'exemple, la Communauté Urbaine de Casablanca devait multiplier par 10 son budget actuel pour obtenir un site propre, rationnel et non pollué.

Pour les décharges, également, vu l'importance du budget, on se pose la même question : régie communautaire ou concession à une entreprise privée ?

ROYAUME DU MAROC - MINISTERE DE L'INTERIEUR
WILAYA DE LA REGION DE RABAT SALE-ZEMMOUR ZAER
PREFECTURE DE RABAT
COMMUNE URBAINE DE RABAT-YOUSSOUFIA
SERVICE DES MARCHES AVIS D'APPEL D'OFFRES OUVERT INTERNATIONAL SÉANCE PUBLIQUE

Les Communes Urbaines de Rabat-Hassan, de Yacoub El Mansour et de Rabat-Youssoufia envisagent, dans un objectif d'Économie d'échelle et d'homogénéité des services, de lancer des appels d'offres internationaux en vue de confier à une ou plusieurs entreprises la gestion déléguée des services de collecte et nettoiement des déchets ménagers et assimilés dans leurs territoires respectifs.

Le présent avis concerne la Commune Urbaine de Rabat-Youssoufia. Le Mercredi 5 Décembre 2001 à 16 heures, il sera procédé dans le bureau du président de la Commune Urbaine de Rabat-Youssoufia à l'ouverture des plis relatifs à l'appel d'offres international, sur offres de prix pour la gestion déléguée des services de collecte des déchets ménagers et assimilés et du nettoiement comprenant les prestations suivantes:

- Collecte et évacuation des déchets ménagers et assimilés à la décharge publique.
- Nettoiement et lavage manuel et mécanique des voies et des places publiques, ainsi que l'évacuation des produits de nettoiement à la décharge publique.
- La communication et la sensibilisation des usagers.
- La collecte des déchets des jardins après broyage et leur évacuation à la décharge publique.

Le dossier d'appel d'offres peut être retiré à la Division technique au siège de la Commune Urbaine de Rabat- Youssoufia - sise à l'avenue Oued Akreuch - Rabat à partir du 5 novembre 2001 pendant les heures de travail.

- Le cautionnement provisoire est fixé à 200.000,00 dhs (deux cent mille dirhams).

Les concurrents peuvent:

- Soit déposer contre récépissé leur pli au bureau d'ordre de la Commune Urbaine de Youssoufia.
- Soit l'envoyer par courrier recommandé avec accusé de réception au Bureau précité.

Seul le cachet du bureau d'ordre de la commue fera foi pour la date et l'heure de la réception des offres.

- Soit le remettre au Président de la Commission d'appel d'offres au début de la séance et avant l'ouverture des plis.

Il est prévu une réunion au siège de la Commune de Youssoufia le 16 Novembre 2001 à 10 heures, suivie d'une visite des lieux. Le contenu ainsi que la présentation des dossiers des concurrents doivent être conformes aux dispositions du Règlement de Consultation du présent appel d'offres et notamment son article 7.

Ces offres comprennent:

A - Une première enveloppe contenant le dossier administratif et portant la mention "Dossier Administratif"

B - Une deuxième enveloppe contenant le dossier technique et portant la mention "Dossier Technique"

C - Une troisième enveloppe contenant le dossier financier et portant la mention "Dossier Financier".

Ces dossiers seront présentés sous la forme suivante:

Les enveloppes A (Dossier Administratif) et B (Dossier Technique) seront elles mêmes mises dans une seule enveloppe portant la mention Dossier Administratif et technique.

L'ensemble de ces enveloppe devra être remis en deux exemplaires, l'une portant la mention "Original", l'autre portant la mention "Copie".

(Exemple d'avis d'appel d'offres tel qu'il est paru dans la presse)

II. Le cas problématique de Casablanca

1. Des insuffisances importantes dans la gestion du service

Polluée à cause d'une forte concentration démographique et industrielle, Casablanca est une véritable bombe à retardement. La ville ne semble répondre à aucune norme, aucune réglementation. Aussi bien élus locaux que hauts responsables semblent avoir démissionné de la gestion de la ville. Souvent montrées du doigt, les collectivités locales déclarent ne pas disposer des fonds nécessaires pour agir. Mais il semble que ce ne sont pas les fonds qui manquent dans une ville comme Casablanca, mais une gestion efficace et conséquente. La capitale économique représente le poumon du Maroc, avec une activité commerciale soutenue, un port qui totalise 60% de l'activité commerciale du Maroc, une production industrielle intensive et une concentration du capital financier.

En effet, si le Grand Casablanca s'est étendu, comptant quelque 3,5 millions d'habitants avec une croissance démographique de 3%, neuf préfectures, 29 communes urbaines avec plus de 1200 élus et 6 communes rurales, aucune politique d'accompagnement, d'entretien, de restauration ou tout simplement d'organisation de la ville n'ont eu lieu. Peut être faut-il attendre l'évaluation de l'expérience de l'unité de la ville dans le cadre de la nouvelle charte communale ?

Résultat des effets de la sécheresse et de l'exode des populations rurales, la banlieue de Casablanca a connu une prolifération vertigineuse de bidonvilles, engendrant une croissance démographique intense. De ce fait, la ville est devenue le champ de tous les maux liés au surpeuplement. Elle ressemble plus à un dépotoir qu'à un espace urbain. Rues, boulevards et mêmes grandes artères ne sont pas épargnés, tenant lieu de dépôts de détritus.

Le système de gestion des déchets solides se révèle complètement inadapté et constitue un problème environnemental majeur à Casablanca. Les habitants sont insatisfaits de la condition actuelle. Au Grand Casablanca, chaque habitant produit environ 0,89 kg par jour de déchets ménagers qui sont acheminés, dès la fermeture de la décharge de Tit Mellil en 1986, vers le site de Médiouna, la principale décharge de la Région et le seul lieu où tous les déchets de la grande ville sont stockés quotidiennement.

Production des déchets ménagers et taux de collecte en 2000

	Grand Casablanca	**National**
Population urbaine (en milliers)	3 109	14 524
kg/hab/jour	0,89	
t/jour	2 767,01	10 03,04
collecte %	92,5	85,0

Source : Annuaire Statistique 2001

Aujourd'hui, toutes les communes de la Région sauf Mohammedia, Aïn Harrouda et Echallalat utilisent la décharge de Médiouna. 500 camions y déversent, chaque jour, environ 3400 tonnes de déchets solides pour élimination. Le recyclage est réalisé à la décharge de Médiouna par une entreprise agréée « Ait Rami ». Des individus et des entreprises effectuent, eux aussi, un recyclage indépendant parmi les déchets solides urbains, soit directement dans la rue soit dans les centres de collecte qui ne sont pas contrôlés. Ils causent, par conséquent, d'énormes problèmes pour le voisinage. Les habitants ne cessent de se plaindre en posant toujours la même question : qui est responsable de la gestion des déchets solides à Casablanca ?

La région de Grand Casablanca continue à enregistrer des difficultés multiples tant au niveau de la collecte des ordures ménagères qu'au niveau de leur

traitement et de leur élimination. Le tableau suivant résume l'importance (exprimée en pourcentages) accordée à certaines actions pour le développement du secteur des déchets et les compare au niveau national.

Grand Casablanca en faveur des actions pour le développement du secteur des déchets

Action	Grand Casablanca %	National %
Mise en place d'une structure régionale pour la coordination de la gestion des déchets	100	99
Rendre autonome le service des déchets	88	93
Promulgation du projet de loi sur les déchets	100	95
Mise en place des normes de gestion	100	95
Instauration d'une nouvelle taxe	80	69
Appui financier des collectivités locales par le Gouvernement	100	100
Manque d'études dans le secteur	100	97
Privatisation de la collecte	60	75
Privatisation de l'élimination	80	82
Formation du personnel	100	98
Elaboration d'un programme éducationnel	100	99

Source: Mr. Chalabi M., 1996, *Enquête sur le secteur des déchets au Maroc. Problématique et approche de développement*. Conférence nationale sur la gestion des déchets, Rabat, Février.

La Communauté Urbaine de Casablanca et les communes urbaines se renvoient la balle quant au problème de cette gestion. Certes, le ramassage des ordures ménagères relève de la compétence des communes urbaines, tandis que la décharge publique relève de celle de la Communauté Urbaine (CUC). Or ces deux prestations laissent à désirer. Si du côté de la CUC on parle d'un projet de gestion déléguée de la décharge publique qui est quasi lancé, force est de constater que du côté des communes l'on ne s'acquitte pas de cette tâche comme il se doit, au moment où le contribuable, lui, continue à payer ses impôts et taxes.

En effet, la CUC supervise les contrats pour l'exploitation de la décharge de Médiouna. Des personnes assurent, sur place, les tâches administratives de gestion et de planification. Mais, ce sont les 29 communes urbaines de la Wilaya qui sont responsables de la collecte et du nettoiement des voies sur leur territoire sauf la Commune de Hay Hassani qui a délégué cette charge à une entreprise privée, la filiale marocaine des Eaux de Marseille pour la collecte les ordures ménagères et le nettoiement des rues.

Les communes ont récemment convenu de céder à la CUC la

responsabilité du nettoyage des rues et de la collecte des déchets. Par ailleurs, le bureau d'ingénieurs conseil américain BVA (Brown, Vence & Associates) et la CUC ont effectué récemment une étude de caractérisation des déchets à la décharge de Médiouna pour analyser la composition des déchets solides urbains de 24 des 35 communes de la Wilaya. Résultat : les matériaux organiques occupent le premier rang suivis respectivement des matières suivantes : plastique, papier, verre, métal.

D'un autre côté, les habitants de l'agglomération continuent à exprimer sans cesse leur mécontentement quant à la qualité du service rendu. Le discours souvent porté par les classes moyennes est le suivant :

« Nous payons une taxe. Nous exigeons un bon service. Nous sommes toujours contraints de supporter des odeurs nauséabondes et des décors affreux »,.



Or, les communes se plaignent, pour leur part, de la faiblesse des moyens humains, techniques et financiers pour pouvoir faire la collecte convenablement. Existe-t-il des solutions d'avenir ?

Depuis 1999, la communauté urbaine était chargée d'établir le cahier des charges et de lancer les appels à concurrence. A l'instar de la distribution d'eau et d'assainissement liquide, la communauté avait envisagé de déléguer la gestion de la collecte et le traitement des ordures ménagères. En fait, la réalité est éloquente : la décharge de Médiouna est une solution dépassée d'autant plus qu'elle sera saturée dans cinq ans. Elle menace toute la région de Casablanca.

2. Historique des stratégies et actions entreprises

a) Contrat de gérance ou délégation de service ? Le cas de la Commune Aïn Sbaa

En 1996, le Conseil Communal d'Aïn Sbaa avait approuvé sans réserve un CPS qui a été élaboré après trois ans de réflexion. En attendant le visa final du Ministère d'Etat à l'Intérieur, la commune avait confié la gestion des ordures ménagères (collecte, balayage des rues et nettoyage des dépôts sauvages) à la jeune Société Marocaine de Collecte et de Nettoiement (Smarcolect) qui avait répondu amplement aux exigences du cahier de charges sans qu'il y ait d'appel d'offres.

Le service de collecte des ordures relevant de la Commune est maintenu, son personnel est affecté à la société déléguée et le parc véhicules et autres engins sont revendus à la société. Cependant, la Commune n'a pas reçu de suite favorable du Ministère d'Etat à l'Intérieur.

b) Un projet de décharge moderne à Médiouna en 1998

La société Gren (Groupe pour la défense stratégique de l'Environnement) était devenue le partenaire de la société canadienne Biotren. Ce partenariat a abouti à la création de Biotren Maroc SA.

0Ce partenariat obéissait à une logique ; celle d'une solution en parfait accord avec la politique environnementale du pays et une offre technologique idéale. Biotren Canada est la filiale, entre autres, de Celdex, un consortium de compagnies spécialisées dans les technologies de gestion, de récupération, de recyclage et de confinements des déchets.

Biotren tient aussi de Biothermica, entreprise spécialisée dans la valorisation des biogaz et l'évaluation des gisements gaziers. Le projet de mise en valeur du site d'enfouissement de Médiouna n'était pas une idée neuve. Les Canadiens avaient, dès 1996, un projet adopté à l'unanimité par la CUC. Sur le plan technique, la concession a été accordée pour trente ans. Restait l'aval des autorités pour le lancement effectif du projet, notamment la budgétisation du projet par le ministère des Finances qui était attendue.

D'un investissement de l'ordre de 2,6 milliards de DH[1] sur 30 ans (assuré aux deux tiers par les Canadiens et le tiers restant par la partie marocaine), il entraînerait, selon le président de Biotren Canada, une création d'au moins 230 emplois. Le centre de tri et de recyclage permettrait non seulement de réduire notablement les risques de maladie et d'accidents et de traiter sélectivement les déchets urbains, industriels et biomédicaux de la CUC, mais il faciliterait également la réintégration des travailleurs présents sur le site de Médiouna. Les retombées économiques de ce projet étaient loin d'être négligeables : la valorisation du biogaz permettrait d'économiser l'équivalent de 6,3 millions de barils de pétrole sur une période de trente ans, soit une économie de plus de 1 milliard de dirhams (soit 91 millions d'euros).

Ce partenariat entre Marocains et Canadiens, dans le cadre d'une société de droit marocain, représentait plus qu'une synergie de deux compétences. Malheureusement, on s'est rendu compte par la suite que les déchets étaient à forte teneur d'eau.

c) La Communauté Urbaine de Casablanca (CUC)

Elle avait reçu le feu vert des présidents des Communes en vue de confier la gestion des ordures ménagères au privé. Les conseils communaux de la ville de Casablanca venaient de donner leur accord à la demande du Ministre d'Etat à l'Intérieur visant à déléguer à la CUC les pouvoirs de concéder à un (ou plusieurs) concessionnaire(s) la gestion des ordures ménagères de la capitale économique. La décision a été prise le 12 mars 1999, lors de la deuxième session des travaux du conseil de la CUC dont sont membres les communes urbaines casablancaises. En vertu de cette décision, la CUC était désormais habilitée à lancer un appel d'offres pour la privatisation des services de nettoiement, de ramassage et de traitement des ordures ménagères de la capitale économique. L'appel d'offres - au niveau international, en raison de l'absence d'entreprises nationales d'envergure spécialisées dans le domaine - serait lancé en mai-juin 1999. Le dossier de la propreté de la capitale économique ne saurait attendre plus longtemps. Ainsi se trouvait confirmée la volonté des pouvoirs publics de généraliser la concession des services publics, pour une meilleure rationalisation de leur gestion, telle que préconisée par la Banque Mondiale et conformément à une tendance observée à travers le monde. Pour les autorités de tutelle, cette politique se justifiait essentiellement par la nécessité de résoudre une fois pour toute les problèmes rencontrés quotidiennement par la population casablancaise.

Des blocages et des défaillances qui, depuis des années, constituaient invariablement l'ordre du jour d'interminables réunions à divers niveaux entre élus et autorités locales ou centrales (transport urbain, inondations, circulation urbaine, assainissement liquide et solide, éclairage, routes ... etc.). L'expérience a jusqu'ici démontré que si tout le monde était plus ou moins d'accord sur le diagnostic, des blocages apparaissaient très vite au niveau de l'application des solutions préconisées.

Ces blocages ont pour origine d'une part, la défaillance des élus locaux et, d'autre part, les dysfonctionnements engendrés par le découpage administratif du Grand Casablanca en 35 communes urbaines et rurales. Concernant le premier point, les élus de la ville avaient encore une fois donné une image édifiante de leur manque de responsabilité lors de la

[1] soit 236 millions d'euros

réunion de la CUC du 12 mars 1999. Sur les 170 membres représentant les habitants au sein de la CUC, seuls 39 ont participé au débat et se sont prononcés sur la décision à prendre. Ainsi, la proposition soumise au vote par l'autorité de tutelle visant à déléguer à la CUC le pouvoir de décider de la gestion des ordures ménagères de Casablanca avait recueilli 27 voix pour et 12 abstentions. Même si aucun élu n'a voté contre, il convient de relever que certains présidents de conseils communaux ont émis des réserves quant à la procédure suivie au sujet de cette délégation de concession.

Les craintes ont globalement porté sur trois points : d'abord, le coût de cette concession déléguée sur les budgets des communes ; ensuite, la nécessité d'éviter de confier à une seule société privée la gestion des ordures ménagères de l'ensemble des communes ; et enfin, l'avenir des éboueurs qui relèvent actuellement de ces communes.

La deuxième source de blocages pour la mise en place de solutions aux problèmes de la ville avait pour origine le découpage administratif du Grand Casablanca en 29 CU et 6 CR, sous la coupole de 9 Gouverneurs et d'un Wali. Cette situation la privait d'une vision globale pour une planification unifiée des solutions.

Ainsi, chaque responsable local, qu'il soit élu ou agent d'autorité, se trouve conditionné par la règle de compétence territoriale. De ce fait, il ne raisonne le plus souvent qu'en fonction des intérêts de la commune dont il relève administrativement, sans se soucier des répercussions de ses décisions sur la commune voisine.

La création de la Communauté Urbaine a bien tenté de remédier à cette situation. Mais des dysfonctionnements sont très vite apparus en son sein. Il s'agit, en premier lieu, du déséquilibre manifeste entre communes fortunées et celles qui ne disposent pratiquement d'aucune ressource, ceci se répercutant immanquablement sur la prise de décision relative à la question du financement des infrastructures communautaires. Il s'agit, ensuite, du chevauchement de compétences entre la CUC et certaines des communes qui la composent, au sujet de la notion de propriété au niveau territorial ou du partage de recettes fiscales. Le résultat est que de nombreux grands projets programmés au profit de la population casablancaise ne sont pas réalisés.

d) Dans le cadre de la coopération maroco-américaine

Un accord de don de 350.000 dollars a été signé en août 2001 entre l'Ambassadeur des Etats Unis et le Président de la Région du Grand Casablanca et le Wali du Grand Casablanca. Ce don a été offert par l'Agence Américaine pour le Commerce et le Développement (U.S. Trade and Development Agency - USTDA) à la région du Grand Casablanca pour financer l'étude du projet de lancement et l'exécution d'un appel d'offre international pour la collecte, le transfert et le traitement des déchets solides de la Région du Grand Casablanca.

En mars 2002, la Région du Grand Casablanca et le bureau d'ingénieurs conseil américain Brown, Vence & Associates (BVA) ont signé un contrat pour l'élaboration de l'étude sur les déchets solides de la région.

L'objectif de cette assistance technique est de développer un système de gestion des déchets solides comprenant la collecte et le transport des déchets, le nettoiement des rues, les centres de transfert, le traitement de la décharge actuelle, le choix d'un nouveau site pour la construction d'une nouvelle décharge et le traitement des déchets solides.

Par ailleurs, le consultant a proposé à la ville des solutions alternatives pour le développement et le financement de ce projet sur les bases d'un partenariat entre les secteurs public et privé et analysé les opportunités d'investissement en aval. Il a préparé également le cahier des charges pour le lancement de l'appel d'offre

international et pourra assister la ville dans la sélection des concessionnaires.

3. Les enseignements à tirer de l'expérience de la Lyonnaise

C'est donc cette multiplicité des centres de décision, à côté de la «démission» des élus locaux, qui pousse les autorités centrales à prendre les choses en main. Il est utile de rappeler, à ce sujet, que des enseignements pertinents sont à tirer de l'expérience initiée par la Lyonnaise des Eaux, à laquelle la CUC a confié la gestion déléguée des services d'assainissement liquide et de distribution de l'électricité et de l'eau potable. Ainsi, si des améliorations positives ont été constatées au niveau de la qualité du service et de la lutte contre les inondations qui menaçaient chaque hiver certains quartiers populaires, on est cependant en droit s'interroger sur les augmentations des tarifs.

Il semble que les élus qui ont mené les négociations avec les spécialistes de cette multinationale, ainsi que les responsables de tutelle qui ont suivi ce dossier, auraient été trompés d'une manière ou d'une autre lors de l'élaboration du cahier des charges. C'est certainement là l'une des raisons qui a poussé le gouvernement à mettre en place un comité ministériel, sous la présidence du Premier ministre, chargé d'élaborer dans les meilleurs délais un projet de loi-cadre réglementant les concessions des services publics fournis par l'Etat ou les collectivités locales.

Outre la conformité avec les orientations du Plan Quinquennal 1999-2004, cette loi-cadre vise à maîtriser l'impact économique et surtout social de toute opération de concession de services publics.

Troisième Partie

La solution actuelle à l'assainissement solide de Casablanca

I. Le choix de la gestion déléguée par la CUC

La Communauté Urbaine de Casablanca vient de lancer un appel d'offres international pour la gestion, par des opérateurs privés, du service de nettoiement et de collecte des déchets ménagers et assimilés de la ville de Casablanca.

Cette opération a pour objectif principal d'améliorer la qualité de gestion des déchets solides urbains. Elle vise également la préservation de l'environnement et la protection de la salubrité publique. Les futures entreprises gestionnaires auront pour charge la collecte, le transport et l'évacuation des déchets ménagers de la ville et assimilés. Elles seront également chargées d'effectuer des opérations de nettoiement des voies et des places publiques, d'éradiquer les dépôts sauvages et points noirs et de mener des campagnes d'information et de sensibilisation des habitants à la propreté de la ville.

Par ailleurs, dans le cadre de la concession faite par les communes à la communauté urbaine de Casablanca, la ville est divisée en cinq zones territoriales d'exploitation permettant d'assurer une gestion plus rationalisée de la collecte des déchets solides et du nettoiement de voies.

Chacune de ces zones génère une quantité importante de déchets. Les zones sont les suivantes :

- Les quartiers nord, d'une population d'environ 955.156 habitants sur 41 km² : Sidi Belyout, Maârif, Anfa, Moulay Youssef, Méchouar, Mers sultan, Bouchentouf, El fida et Idrissia ;

- Des quartiers nord-est d'une population d'environ 1 millions d'habitants sur 310 km² : Aïn Sebaa, Hay Mohammadi, Essoukhour Assawda, Sidi Moumen, Sidi Bernoussi, Aïn Harrouda, Ahl Loughlam, Tit Mellil, Sidi Hajjaj Oued Hassar, Echellalat et Mohammedia ;

- La préfecture de Aïn Chok Hay Hassani à l'exception de la Commune de Nouaceur, d'une population de 705 071 habitants sur 502 km² : Aïn Chock, Hay Hassani, Sidi Maârouf, Lissasfa, Bouskoura et Dar Bouazza.
- Les préfectures centrales de Sidi Othmane Moulay Rachid et Ben M'sik avec la commune Nouaceur, d'une population d'environ 875 464 habitants sur approximativement 184 km² : Sidi Othmane, Moulay Rachid, Lahrawiyine, Ben M'sik, Sbata, Salmia, Mjjatia Ouled Taleb, Médiouna et Nouaceur.

ROYAUME DU MAROC - MINISTERE DE L'INTERIEUR
WILAYA DE LA REGION DU GRAND CASABLANCA
COMMUNAUTE URBAINE DE CASABLANCA
AVIS D'APPEL D'OFFRES OUVERT INTERNATIONAL No1 I RELATIF A LA GESTION DELEGUEE DES SERVICES DE COLLECTE , DE NETTOIEMENT ET D'EVACUATION DES DECHETS MENAGERS DE LA VILLE DE CASABLANCA
SÉANCE PUBLIQUE

Le 28 septembre 2003 à 15 heures, il sera procédé à la salle des réunions de la Communauté Urbaine de Casablanca-Anfa sise à l'annexe 1 de l'hôtel de ville – place Mohammed V Casablanca-Maroc, à l'ouverture des plis relatifs à l'appel d'offres ouvert sur offres de prix pour **la gestion déléguée, sur une période de 10 ans, des services de :**

-la collecte et l'évacuation des déchets ménagers et assimilés ;

-le nettoiement des voies et des places publiques, ainsi que l'évacuation des produits de nettoiement.

Le marché comporte cinq (5) lots distincts et indépendants. Chaque lot porte sur une aire géographique précise de la ville de Casablanca dite « zone ».

Les entreprises sont appelées à soumissionner sur un ou plusieurs lots.

Le dossier d'appel d'offres peut être retiré au service des marchés de la Communauté Urbaine de Casablanca, sis à l'adresse sus-indiquée.

Le prix d'acquisition du dossier d'appel d'offres est fixé à 5 dh (Cinq dh) la feuille et cinquante dirhams (50 dh) le plan.

Le montant du cautionnement provisoire est fixé à un million de dirhams (1.000.000,00 dh) par lot.

Le contenu ainsi que la présentation des dossiers des concurrents doivent être conformes aux dispositions des articles 29 et 30 du décret n°2-98-482 du 11 Ramadan 1419 (30/12/1998) fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ainsi que certaines dispositions relatives à leur contrôle et à leur gestion.

Les concurrents peuvent:

-soit déposer contre récépissé leurs plis auprès du service des marchés de la Communauté Urbaine de Casablanca, sis à l'adresse sus-indiquée ;

-soit les envoyer par courrier recommandé avec accusé de réception au bureau précité ;

-soit les remettre au Président de la Commission d'appel d'offres au début de la séance et avant l'ouverture des plis.

Les propositions doivent mises dans un pli fermé et cacheté contenant les enveloppes prévues dans le dossier d'appel d'offres relatives :

1- aux dossiers administratif et technique ;

2- à l'offre financière

et devront porter les indications suivantes :

-Le numéro et l'objet d'appels d'offres

-Le numéro de la zone pour laquelle l'entreprise soumissionne

-Le nom et l'adresse du soumissionnaire

-La date et l'heure de la séance d'ouverture des plis

La mention « les plis ne doivent être ouverts que par le président de la commission d'appel d'offres lors de la séance d'examen des offres ».

Les pièces justificatives à fournir sont celles prévues à l'article 26 du décret n°2-98-482 précité.

(Avis d'appel d'offres tel qu'il est paru dans la presse)

Dès le démarrage de la gestion déléguée en faveur des sociétés privées, tous les déchets solides seront acheminés vers le site de Médiouna. Une nouvelle décharge est proposée quand ce site sera saturé. Elle est située en face de la décharge existante. La Communauté Urbaine de Casablanca a déterminé qu'au moins deux sites de transfert sont nécessaires pour procéder à la sélection des matières recyclables comme le bois, le carton, le verre et des matières organiques destinées au compostage. Un terrain a été identifié dans la partie nord-ouest de la wilaya et pourrait servir pour l'emplacement du site de transfert.

L'autre site de transfert a été, également, identifié et sera situé dans la

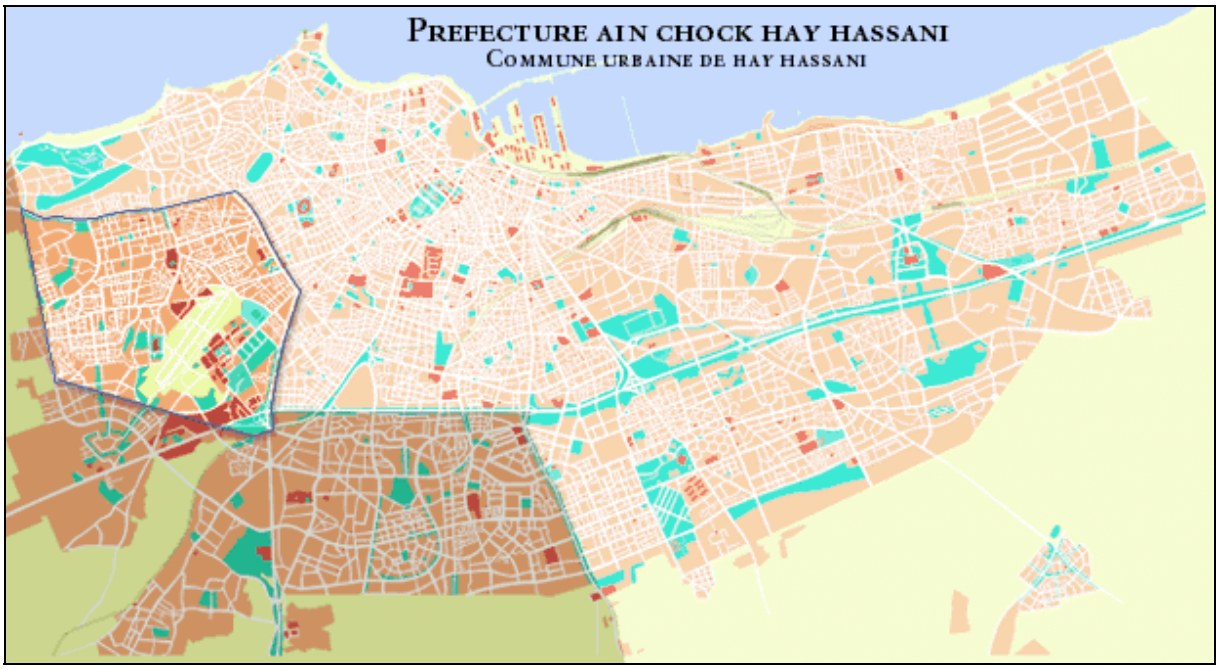
partie nord-est de la wilaya. Dès que ces deux stations de transfert seront construites, les déchets de la majorité des communes seront orientés vers ces stations de transfert pour organiser un transfert groupé à la décharge.

Enfin, il reste beaucoup de choses à faire dans le domaine de la gestion des déchets solides à Casablanca. Le problème est de taille et se pose avec acuité à l'échelle nationale. Il est fort accentué par la taille de la ville, la pluralité d'acteurs et le nombre des habitants aspirant de vivre dans un milieu sain et propre.

II. Le cas de la Commune Urbaine Hay Hassani

1. Présentation générale de la Commune Hay Hassani

La Commune Urbaine de Hay Hassani est l'une des sept communes et centres relevant de la Préfecture Ain Chock-Hay Hassani, elle-même faisant partie de la wilaya de Casablanca. Elle est limitée au nord par la Commune Urbaine Anfa, à l'est par les Communes Urbaines El Maarif et Ain Chock, au sud par la Commune Urbaine Lissasfa et à l'ouest par la Commune Rurale Dar Bouazza. (Voir la carte la Région du Grand Casablanca relative au découpage administratif).



Selon le Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 1994 (RGPH94), cette commune comptait 198 195 habitants, sur une superficie qui ne dépassait pas les 1800 hectares. De ce fait, elle représente environ 44 % de la population totale de la Préfecture Ain Chock-Hay Hassani.

Cette commune est caractérisée par la grande diversité de son tissu urbain dans lequel cohabitent différents modes de production et d'occupation de l'espace urbain et architectural. Ainsi, la commune abrite toutes les typologies d'habitat avec deux bidonvilles, l'un situé à proximité du quartier CTL de villas de luxe, et l'autre situé en face du siège de la RAM (Royale Air Maroc).

2. La gestion des déchets à Hay Hassani : l'organisation du service municipal depuis sa création

Comme le montre l'organigramme ci-dessous, le service technique est coordonné par l'ingénieur communal et il se compose de trois cellules essentielles ; chacune d'elle a un rôle et des attributions à remplir suivant la compétence, la spécialisation et les moyens dont elle dispose.

La cellule 'Administration' assure l'organisation administrative et la gestion des activités du service, notamment celle des ressources humaines mobilisées pour ce service ainsi que le traitement de leurs dossiers socio-administratifs.

La cellule 'Adjudants Chefs Conducteurs de Travaux' assure le départ et le retour des camions, la collecte, le nettoiement et l'évacuation des déchets ainsi que l'entretien et le lavage des conteneurs à ordures.

Quant à la cellule 'Secrétariat du Parc Auto', elle s'occupe de l'entretien et le suivi des réparations des véhicules, de la gestion du magasin du petit matériel et des pièces de rechange ainsi que la gestion du carburant et des lubrifiants.

Cependant, l'organisation de la collecte, dont la fréquence est quotidienne en général, souffre de nombreux handicaps.

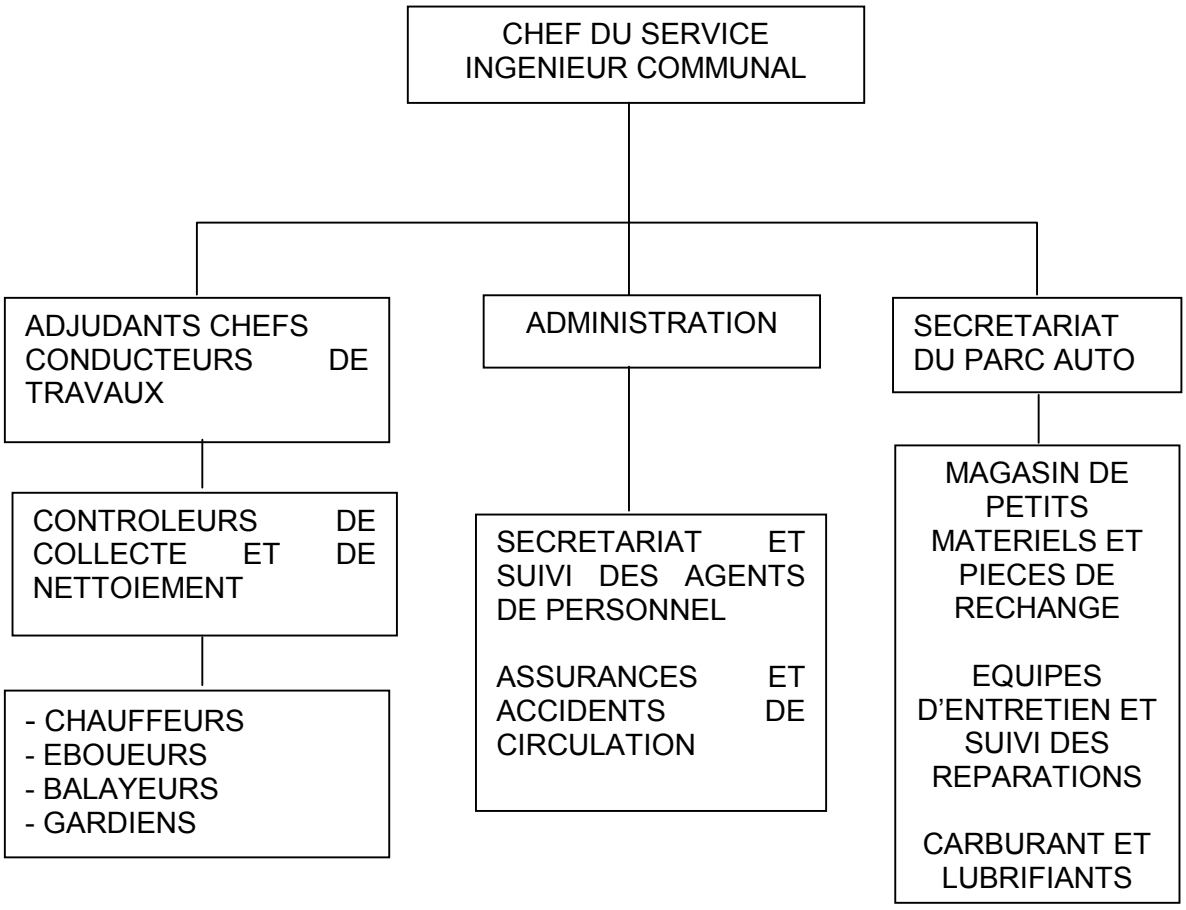
Les heures de passage irrégulières occasionnent un séjour prolongé des poubelles et des dépôts d'ordures sur la voie publique.

La sur-utilisation des véhicules dans des circuits de collecte non optimisés engendre des surcoûts de carburant et une dégradation accélérée (vieillissement prématuré) du parc. La conséquence de cette surcharge est qu'une partie du parc de véhicules reste immobilisée pour l'entretien et les réparations.

L'efficacité de la maintenance de véhicules en état de fonctionnement est pénalisée par le manque de personnel technique compétent et par les difficultés d'approvisionnement en pièces de rechange de matériels de diverses marques (manque d'uniformité).

Le faible niveau de rémunération et de qualification du personnel de collecte constitue un facteur démotivant qui explique le manque de rigueur dans les horaires de passage et les chutes de détritus sur la chaussée.

ORGANIGRAMME DU SERVICE TECHNIQUE MNICIPAL



3. Production et moyens de collecte avant la gestion déléguée

Les tableaux suivants (p.27) nous informent sur la production collectée des ordures ménagères, la population desservie ainsi que les moyens utilisés par la commune avant de confier la gestion du service de collecte et de nettoiement au privé.

Les résultats de l'audit environnemental régional de 1997, appuyés par les données actualisées appellent les commentaires suivants.

Il faut souligner la prépondérance de la commune Hay Hassani dans sa préfecture et même dans la wilaya de Casablanca en terme de population urbaine, et par suite en matière de production de déchets ménagers.

Le taux de desserte moyen de la population par le service de collecte des ordures ménagères varie aussi bien entre les préfectures de la wilaya de Casablanca, qu'à l'intérieur même de celles-ci. Au sein d'une même préfecture, les écarts sont importants mais relativement aléatoires dans la mesure où le taux de desserte ne dépend que de la taille de la commune.

La production spécifique journalière des déchets ménagers exprimée en kg/jour/habitant desservi, présente également quelques disparités. Les volumes produits sont fonction du poids démographique de la commune et de son niveau de consommation.

	Commune Hay Hassani	Préfecture Hay Hassani Aïn Chock	Wilaya du Grand Casablanca
Population RGPH94	198 195	454 870	2 957 623
Population desservie :	188 285	392 716	2 784 263
Taux de desserte	95 %	86 %	95 %
Production collectée	174.4 t/j	371.0 t/j	2334.0 t/j
Production spécifique	0.93 kg/hab/j	0.95 kg/hab/j	0.84 kg/hab/j
Parc des véhicules de collecte	20	48	215
% en service	70		

Source : RGPH de 94. Monographie Régionale de l'Environnement, Région Economique du Centre, Audit Environnemental Régional, 1997

Concernant les moyens matériels mis en œuvre pour la collecte, il est possible d'utiliser comme indicateur ou critère de comparaison le rapport Population/Nombre de véhicules, exprimé en nombre d'habitants par véhicule. Evaluant de manière approximative le niveau d'équipement de la collecte, ce rapport varie considérablement d'une commune à une autre au sein d'une même préfecture ou la wilaya. Il traduit assez souvent les disparités financières entre les communes. A titre indicatif, ce rapport était, dans Hay Hassani, de 9910 habitants par véhicule en 1994 contre 10 000 habitants par véhicule actuellement. En 1994, le ratio était de 9476 habitants par véhicule dans la préfecture Hay Hassani Aïn Chock et de 13756 habitants par véhicule dans la wilaya de Casablanca.

Une analyse plus fine de la situation réelle pourrait être obtenue en intégrant le pourcentage moyen de véhicules effectivement en service, qui résulte directement de la qualité de l'entretien et de la maintenance du parc. Ce problème, comme nous l'avions dit, constitue souvent le goulot d'étranglement du service de collecte. Ce pourcentage varie largement d'une commune à l'autre (60 à 100 %) avec une valeur moyenne de d'ordre de 75% ; ce qui signifie en pratique qu'un véhicule sur quatre est souvent immobilisé.

4. La gestion déléguée du service de collecte et de nettoiement

a) Les grands axes du contrat de la gestion déléguée

La Commune Urbaine Hay Hassani (la Collectivité ou l'Autorité Délégante), comme c'est le cas de plusieurs communes urbaines dans les grandes villes, avait procédé à la délégation de son service à une entreprise privée, la filiale marocaine des Eaux de Marseille (le Délégataire ou le Gérant) pour la collecte des ordures ménagères et le nettoiement des rues depuis février 1998 pour une période de 7 ans. Mais le problème demeure posé ; on se demande si cet opérateur privé a pu renforcer l'efficience de la gestion des ordures ménagères, améliorer les conditions d'hygiène et d'environnement urbain.

Les éléments de référence du contrat de délégation du service de collecte des

ordures ménagères et de nettoiement se résument comme suit :

1) Contrat n° 15/1997 :

a) Tonnage de base : 54 600 tonnes par an pour une population de 200 000 habitants; soit une production spécifique moyenne de 0.76 kg/j/hab.

b) Début des prestations le 20 février 1998 pour une durée de 7 ans.

c) Chiffre d'Affaires : 19.95 Millions de Dirhams toutes taxes comprises par an en valeur 1998, y compris la masse salariale du personnel communal mis à disposition.

d) 264 agents communaux mis à disposition, encadrés par 10 agents de la société privée.

La question du personnel fut au centre des négociations. Il a été convenu que l'autorité délégante mette un maximum de 264 agents communaux à la disposition du délégataire pour être affectés au service. La société doit organiser et former ce personnel et le compléter si nécessaire en nombre suffisant.

2) Moyens matériels mis en œuvre :

- Collecte : 14 bennes tasseuses, 2 multi-bennes, 1 chargeur, 35 caissons de 8 m³, 100 conteneurs de 660 l, 1200 conteneurs de 240 l répartis sur 11 secteurs de collecte.

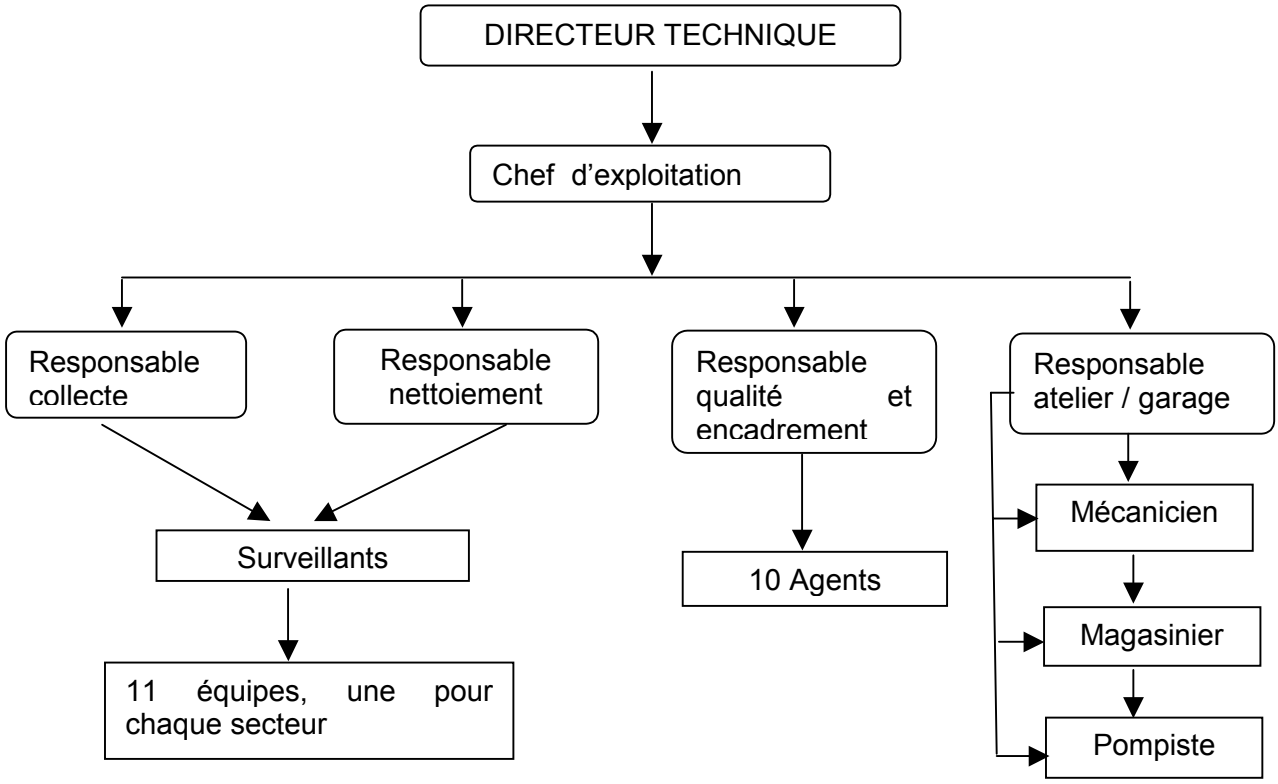
- Nettoiement : 1 balayeuse mécanique, 5 bennes satellites, 125 chariots cantonniers, répartis également sur 11 secteurs de nettoiement.

b) L'organisation administrative du service

Dès le lancement de ses travaux, la société Eaux de Marseille-Maroc (EMM) a essayé d'être à la hauteur de ces obligations et d'assurer au maximum les clauses du contrat. Pour se faire, la société a organisé son service selon l'organigramme ci-dessous.

.

Organisation administrative de la Société privée



5. Les améliorations apportées par l'opérateur privé

Une organisation performante a été mise en place pour organiser les circuits et les horaires du balayage ainsi que les tournées de collecte. Cette opération délicate a pu être menée à bien grâce au soutien actif de la municipalité, à la bonne coopération de quelques agents et à l'organisation structurée pour l'entretien du matériel.

D'autres améliorations concernent l'apport de matériel neuf, performant et adapté aux besoins, et les conditions de travail des agents en termes de compléments de rémunération versés par la société sous forme d'aide sociale, de vêtements de travail adaptés et d'actions de formation aux métiers de la propreté



La tenue et la visibilité des agents, un gage de sécurité pour la collecte des déchets.



III. Evaluation de la gestion déléguée : des objectifs partiellement atteints

1. Les problèmes et les contraintes rencontrés par l'opérateur privé

Les contraintes rencontrées par l'opérateur privé sont liées aux problèmes de recouvrement des finances locales, notamment les arriérés de payement, les salaires du personnel de la commune mis à la disposition de la société, et aux mauvaises habitudes de la population.

A la commune, on impute ce retard de paiement aux problèmes de recouvrement des finances locales. Cette dépense est inscrite dans le budget de la commune. Mais la disponibilité des fonds fait défaut.

Du côté de la wilaya, les responsables sont rassurants. Pour eux, l'accumulation des impayés s'explique par deux raisons. La première a trait à la faiblesse du recouvrement de la commune qui dispose de ressources importantes pour payer les créances dues. Le deuxième concerne la facturation. La présentation des pièces justificatives des services rendus a enregistré du retard. Pourtant, la gestion déléguée de collecte des ordures n'est pas un marché de travaux mais de prestations réglé par une facture mensuelle. Il est évident que les responsables ont du mal à envisager cette opportunité. Le marché de la collecte des ordures à Hay Hassani est très important puisqu'il abrite de grands consommateurs et producteurs de déchets.

Par ailleurs, suite à la non-obligation de rester avec la société, quelques ouvriers affectés au service de propreté municipale et mis à la disposition de la société, préfèrent garder leurs postes au sein des services de la municipalité et continuer à percevoir leurs salaires sans accomplir leurs fonctions.

En plus de ces problèmes, les mauvaises habitudes de la population vis à vis de leurs déchets, surtout dans les espaces publics, influencent directement toute intervention visant une gestion efficace des déchets. C'est le cas par exemple des rejets dans la rue, sur les trottoirs, dans les terrains vagues près des conteneurs, le non respect des horaires fixés par la société. Toutes ces habitudes gênent éventuellement le bon fonctionnement du service de propreté dans la commune.

Une autre catégorie de la population gêne, par ses activités, le service de la collecte. Les récupérateurs et les chiffonniers gênent également les habitants des quartiers dits riches en salissant le sol, les trottoirs et en dispersant les ordures par terre. Généralement, ils sont intéressés par les papiers, les cartons, les bidons d'huile et les bouteilles en plastique.

2. Evaluation de la gestion déléguée

Un certain nombre de facteurs doivent être examinés pour déterminer s'il convient, au moins d'envisager un partenariat public-privé en associant ce dernier opérateur à un programme de gestion des déchets ménagers. Parmi ces facteurs nous citons :

- Efficacité : quelles sont les contraintes réelles qui empêchent la commune de fournir un service efficace de collecte et de nettoiement ? Le secteur privé peut-il dépasser ces contraintes en lui confiant la gestion déléguée des déchets ménagers ?

- Capacité : le secteur privé prédisposé à assurer la gestion de ces services urbains dispose t-il des moyens techniques et financiers nécessaires pour fournir une qualité de service raisonnable comme prévu dans le contrat ? L'Etat possède t-il les moyens techniques et financiers pour

contrôler et suivre l'exécution du contrat ?

- Coût : tous les aspects financiers et les coûts de fourniture du service en question sont-ils connus ? C'est impératif pour que la collectivité locale puisse évaluer le coût et les avantages de la gestion déléguée au secteur privé.

Chacune des considérations énumérée ci-dessus doit être suffisamment approfondie avant que l'on puisse juger si un partenariat public-privé peut avoir lieu pour une quelconque partie du programme de gestion des déchets solides.

3. Souplesse et efficacité de gestion.

Comme nous l'avons signalé, le transfert des services publics de gestion des déchets solides au secteur privé a de fortes retombées sur le personnel communal. En effet, l'opérateur privé est souvent considéré comme ayant une plus grande souplesse de gestion que la collectivité locale. Cela peut contribuer à l'efficacité globale en facilitant le licenciement des ouvriers non performants ou en permettant la promotion des bons agents.

L'autre élément servant à mesurer l'efficacité d'un programme de gestion des déchets ménagers concerne les moyens matériels mis en oeuvre pour la collecte et le nettoiement. Le secteur privé dispose d'un programme efficace de collecte optimisée, des cartes de circuits élaborées et régulièrement mises à jour pour la collecte, le transport et le nettoiement. Ces cartes indiquent les itinéraires optimisés que suivent les véhicules de collecte dans l'accomplissement de leurs tâches quotidiennes. Elles permettent, en outre, d'examiner chaque itinéraire afin de vérifier si les ressources affectées sont adéquates et si la collecte est efficace.

4. Communication et sensibilisation : la clef de la réussite.

L'usager occupe une place essentielle dans le système de la propreté. Sa contribution constitue une condition primordiale pour la réussite de tout programme d'optimisation de la gestion des déchets ménagers. Le niveau de la participation des usagers peut être amélioré par la mise en œuvre d'actions de sensibilisation. Ces actions visent à responsabiliser l'usager en l'incitant à respecter les consignes de la salubrité publique et améliorer les conditions d'évacuation des ordures ménagères.

En fait, une campagne de sensibilisation doit privilégier le plus possible les motivations locales. Les habitants doivent se sentir directement concernés, donc penser que leur comportement est important. Les quelques expériences de la gestion déléguée (cas de la Commune Ryad-Agdal à Rabat), avec une bonne campagne de sensibilisation, ont montré que les habitants sont tout à fait disposés à participer à l'opération si on leur indique ce qu'ils doivent faire.

Dans le cas de la Commune Hay Hassani, nous pensons que le programme de communication de l'opérateur privé n'a pas été suffisant pour sensibiliser une population s'étalant sur un large territoire, celui de la commune en question et celui de toute la ville de Casablanca.

Bibliographie

ECOCHARD M., 1955, *Casablanca, le roman d'une ville*, Paris, éd. de Paris,.

PINSEAU M., 1993, « Casablanca, un profil atlantique », *Les Cahiers de l'IAURIF*, n°104-105.

ADAM A., 1968, Casablanca, essai sur la transformation de la société marocaine au contact de l'Occident, Paris, éd. du C.N.R.S, 2 vol.

BENZAKOUR S., 1978, Essai sur la politique urbaine au Maroc, 1912-1975, Casablanca, les éd. Maghrébines, 434 p.

DETHIER J., 1972, «60 ans d'urbanisme au Maroc», *Le Bulletin Economique et Social du Maroc*, n°119-120, Rabat, pp. 5- 56.

ROYAUME DU MAROC, MATEUH, 1999, *Débat National sur l'Aménagement du Territoire, Eléments Introductifs*, Région Grand Casablanca, Direction de l'Aménagement du Territoire.

EL OUAZZANI A., 1982, *La Gestion municipale au Maroc, Casablanca*, Librairie de France, 297 p.

SEDJARI A. (ouvrage collectif), 1991, Etat, Espace et Pouvoir Local, Réflexion sur le Maroc et les pays en développement, éd. GUESSOUS, Rabat.

ZIYANI B., 1991, « Espace urbain et gestion des grandes villes », in *Etat, Espace et Pouvoir Local, Réflexions sur le Maroc et les pays en développement*, ouvrage collectif sous la direction de A. SEDJARI, éd. GUESSOUS, Rabat.

ABOUHANI A., 2000, « Enjeux urbains et luttes d'institutions dans les villes » in *Enjeux et Acteurs de la Gestion Urbaine, Redéfinition des pouvoirs dans la ville marocaine*, ouvrage collectif sous la direction de A. ABOUHANI , éd. CODESRIA.

BERGERON R. et SALMI M., 2000, « La gestion des services urbains dans les pays en développement» in *Enjeux et Acteurs de la Gestion Urbaine, Redéfinition des pouvoirs dans la ville marocaine*, ouvrage collectif sous la direction de A. ABOUHANI , éd. CODESRIA ,.

BENCHEIKH A., 2000, « Gouvernance des villes au Maroc : éléments s'une réflexion prospective », in *Gouvernance et Sociétés Civiles, Les mutations urbaines au Maghreb*, ouvrage collectif sous la direction de M. KHAROUFI, éd. AFRIQUE ORIENT

BEKKALI A., 1997, «La pratique de la gestion déléguée au Maroc: réflexion sur la portée de la convention conclue entre la communauté urbaine de Casablanca et la Lyonnaise des eaux » in *Le Devenir du Service Public: Comparaison France-Maroc*, (sous la direction de) GUERRAOUI D., EL AOUFI N. et BARREAU J., éd. Toubkal et l'Harmattan.

EL YAAGOUBI M., 1997, « Les droits de l'usager des services publics au Maroc » in *Le Devenir du Service Public: Comparaison France-Maroc*, (sous la direction de) GUERRAOUI D., EL AOUFI N. et BARREAU J., éd. Toubkal et l'Harmattan,.

ROYAUME DU MAROC, MATEUH, SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE L'ENVIRONNEMENT, 1997, *Monographie Régionale de l'Environnement*, Région Economique du Centre, Document 3 : Audit environnemental régional, ONEM.

ROYAUME DU MAROC, MATEUH, SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE L'ENVIRONNEMENT, 1999, *Projet de Loi Relative à la Gestion des Déchets et à leur Elimination*, DCC/SIC.

Textes fondamentaux

- Charte Communale, Dahir n° 1-02-297 du 3 octobre 2002 portant promulgation de la loi n° 78-00 portant charte communale, B.O. n° 5058 du 2/11/2002, p. 1351.

- Organisation des Collectivités Préfectorales et Provinciales, Dahir n° 1-02-269 du 3 octobre 2002 portant promulgation de la loi n° 79-00 relative à l'organisation des préfectures et des provinces B.O. n° 5058 du 2/11/2002, p. 1370.

Annexes

Annexe 1
Découpage administratif et population du Grand Casablanca

Grand Casablanca	**Cercles**		**Communes**	
Préfectures		**Urbaines**	**Rurales**	**Ensemble**
	2	**29**	**6**	**35**
Aïn Chock-Hay Hassani	1	5	2	7
Aïn Sebaâ-Hay Mohammadi	-	4	-	4
Al Fida-Derb Sultan	-	4	-	4
Ben M'Sick-Médiouna	-	4	1	5
Casablanca-Anfa	-	4	-	4
Mechouar de Casablanca	-	1	-	1
Mohammadia	-	1	-	1
Moulay Rachid-Sidi Othmane	-	2	1	3
Sidi Bernoussi-Zenata	1	4	2	6

Source : Annuaire Statistique 2001

Population en milliers en 2000	**Urbaine**	**Rurale**	**Urbaine + Rurale**
Grand Casablanca	**3 311**	**111**	**3 422**
Préfectures			
Aïn Chock-Hay Hassani	581	48	629
Aïn Sebaâ-Hay Mohammadi	582	-	582
Al Fida-Derb Sultan	378	-	378
Ben M'Sick-Médiouna	774	22	796
Casablanca-Anfa	528	-	528
Mechouar de Casablanca	5	-	5
Mohammadia	205	-	205
Moulay Rachid-Sidi Othmane			
Sidi Bernoussi-Zenata	258	41	299

Source : Annuaire Statistique 2001

Annexe 2
Note de synthèse sur les équipements publics et les infrastructures
Agglomération Casablanca-Mohammedia

L'analyse des fiches urbaines contenant les données extraites de la Base de Données Communales 1997 et celles qui sont récentes, actualisées et qui sont relatives aux équipements publics et infrastructures, montrent des déficits flagrants qui touchent tous les types d'équipements par rapport aux normes urbanistiques. Néanmoins, ces normes restent relatives et non représentatives des besoins réels de la population. Les extensions, les espaces périurbains et même les tissus urbains existants se distinguent par un sous-équipement face aux besoins croissants de la population.

A l'échelle urbaine, la problématique qu'on peut dégager, reste en premier lieu l'insuffisance au niveau quantitatif des équipements d'enseignement et de formation, socio-culturels et de santé, essentiellement les établissements de formation professionnelle, les centres culturels et les centres de santé. L'agglomération Casablanca-Mohammedia parait en effet relativement sous-équipée avec 40% de déficience en établissements d'enseignement et de formation (en particulier les établissements de formation professionnelle avec 52%, les écoles 48% et les lycées 49%) et 57% de déficience en centres de santé.

En matière d'infrastructure, les réseaux de voirie, d'eau potable et d'assainissement dans la plupart des villes, et en particulier les villes moyennes, sont faiblement fonctionnels, faute d'entretien efficace et régulier.

En milieu urbain, les taux de branchement aux réseaux d'eau et d'électricité sont assez élevés. Pour l'eau potable, la desserte est bonne dans l'ensemble, sauf pour quelques grandes et moyennes villes qui ont accusé un certain retard dû à la croissance démographique et au développement de l'habitat clandestin. Cependant, l'eau potable et l'électricité sont globalement des secteurs bien encadrés avec un bon niveau de desserte. La politique des branchements sociaux a eu un impact direct sur l'évolution du taux de desserte en eau et en électricité et dans une moindre mesure sur l'assainissement

En conclusion, la pression des besoins sociaux en matière d'équipements est très forte vu l'ampleur des déficiences dans ce domaine. Une maîtrise précise de la gestion et la planification urbaine s'impose par les pouvoirs publics afin de minimiser la crise urbaine que connaissent les villes.

Agglomération Casablanca-Mohammedia

Type d'équipement		Ratio-norme (hab.)	Nombre d'éqpts	Ratio-population (hab.)	Déficit en éqpts (-)	% de déficience	
Enseign. Formation	Ecole prim. Pr	----	182	---	-301	**48%**	**40%**
	Ecole prim. Pb	1/5000	321	1/9685			
	Collège Pr	----	48	---	-84	**40%**	
	Collège Pb	1/15000	123	1/25276			
	Lycée Pr	----	32	---	-51	**49%**	
	Lycée Pb	1/30000	53	1/58660			
	ES/FC Pr	----	9	----	-4	**13%**	
	ES/FC Pb	1/100000	27	1/115148			
	F.P. Pr	----	84	----	-54	**52%**	
	F.P. Pb	1/30000	50	1/62180			
Socio-culturel	Bibliothèque	1/75000	36	1/86361	-5	**12%**	**22%**
	C. culturel	1/150000	18	1/172722	-3	**14%**	
	Théâtre	----	6	----	----	**----**	
	F. féminin	1/65000	18	1/172722	-30	**63%**	
	M. de jeunes	----	2	----	----	**----**	
	Stade	1/150000	30	1/103633	+9	**----**	
Santé	Clinique	1/45000	52	1/59788	-17	**25%**	**40%**
	Hôpital	1/150000	13	1/239154	-8	**39%**	
	C. de santé	1/15000	88	1/35329	-119	**57%**	

(Pr: Privé, Pb: Public)

Voirie :

Voirie revêtue en Km	1677
Densité de voirie revêtue en Km/K m²	2,3

Espaces verts :

	Ratio norme	Superficie (Ha)	Ratio population	% de déficience
Espaces verts	10m²/hab.	916,0	2,9 m²/hab	**71%**

Electricité et eau potable :

Nombre d'abonnés		% de ménages bénéficiaires
Electricité	528556	**85%**
Eau potable	426737	**69%**

Assainissement :

	Nombre de branchements	% de ménages bénéficiaires
Assainissement	Plus de 300000	**82%**

Annexe 3

PROJET DE LOI RELATIVE À LA GESTION DES DÉCHETS ET À LEUR ELIMINATION

(version élaborée depuis 1999 concernant uniquement les déchets ménagers)

Chapitre Premier : Dispositions Générales

Section 1 : Dispositions Générales

Article premier :

Au sens de la présente loi on entend par:

1. **Déchets**: Tous résidus d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon ou a l'obligation de s'en défaire dans le but de ne pas nuire à la collectivité et de protéger l'environnement.

2. **Déchets dangereux**: Tous déchets qui par leurs constituants ou par les caractéristiques des matières nocives qu'ils contiennent sont susceptibles de nuire à la collectivité ou à l'environnement et dont la liste est fixée par voie réglementaire.

3. **Déchets ménagers** : Tous déchets issus des ménages ainsi que les déchets analogues provenant des activités industrielles, commerciales, artisanales ou autres.

4. **Déchets industriels** : Tous déchets non ménagers résultant d'une activité industrielle, ou artisanale.

5. **Déchets médicaux** : Tous déchets issus des activités de diagnostic, de suivi et de traitement préventif, curatif ou palliatif dans les domaines de la médecine humaine ou vétérinaire, de la recherche scientifique ou de laboratoires d'analyses opérant dans ces domaines.

6. **Déchets inertes** : Tous déchets provenant de l'exploitation des carrières, des mines, des travaux de démolition, de construction ou de rénovation et qui ne sont pas constitués ou contaminés par des substances dangereuses ou autres éléments générateurs de nuisances.

7. **Déchets agricoles**: Tous déchets générés directement par des activités agricoles ou par l'élevage.

8. **Déchets ultimes**: Tous résidus résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux.

9. **Gestion** : Toutes les opérations relatives à la production, au stockage, à la précollecte, à la collecte, au tri, au transport, à la décharge, au traitement, à la valorisation et à l'élimination des déchets y compris le contrôle de ces opérations ainsi que la surveillance des sites de décharges pendant la période de leur exploitation ou après leur fermeture.

10. **Générateur de déchets**: Toute personne physique ou morale dont l'activité de production ou de distribution génère des déchets.

11. **Détenteur de déchets**: Toute personne physique ou morale ayant la possession de fait de déchets.

12. **Technique la plus avancée** : Technique mise au point sur une grande échelle permettant de l'appliquer dans le contexte industriel concerné, dans des conditions économiquement viables. Le terme "Technique" recouvre aussi bien les technologies employées que la manière dont une installation est conçue, construite, entretenue, exploitée ou mise à l'arrêt.

13. **Précollecte** : Phase qui précède la prise en charge des déchets par la commune ou tout organisme habilité,

14. **Collecte** : Toute action de ramassage des déchets par la commune ou la communauté urbaine ou par tous autres organismes habilités à cet effet.

15. **Décharge Contrôlée**: Lieu où sont déposés les déchets en conformité avec les dispositions de la présente loi et ses textes d'application

16. **Stockage :** immobilisation provisoire des déchets dans une installation autorisée sans mélange d'un déchet avec un autre.

17. **Traitement**: Toute opération conduisant à un changement dans la nature ou la composition des déchets en vue de réduire leur quantité ou leur nocivité.

18. **Elimination** : Toutes les opérations d'incinération, d'enfouissement, de dépôt dans des lieux réservés à cette fin ou tous procédés similaires et ce conformément aux conditions prévues par la présente loi et ses textes d'application.

19. **Valorisation**: La valorisation comporte :

    (i) le recyclage, le réemploi, la récupération ou toute autre action visant à obtenir des matières premières ou des produits réutilisables provenant de la récupération des déchets visant à réduire ou à éliminer l'impact négatif sur l'environnement.

    (ii) l'utilisation des déchets comme source d'énergie conformément aux dispositions de la présente loi et ses textes d'application.

20. **Récipient** : jerrican, bidon, fût, tonneau ou tout autre outil similaire, utilisé pour contenir des déchets liquides quelque soit la matière dont il a été fabriqué et quelque soit son volume.

Article 2 :

La présente loi a pour but de prévenir la pollution et de protéger la santé de l'homme, la faune, la flore, les eaux, l'air, le sol, les écosystèmes, les sites et paysages, et l'environnement en général contre les effets nocifs des déchets et ce par:

- La réduction de la production des déchets et de leur nocivité notamment aux niveaux de la fabrication et de la distribution des produits;
- La valorisation conformément aux prescriptions de la présente loi et de ses textes d'application;
- La mise en décharge contrôlée;
- Le traitement approprié des déchets;
- L'organisation de la collecte, du stockage et du transport des déchets;
- L'élimination contrôlée des déchets;

- L'information du public quant aux effets nocifs des déchets sur la santé de l'homme et l'environnement ainsi que sur les modalités de leur gestion.

Article 3 :

Sans préjudice des dispositions de l'article 54 de la loi 10-95 sur l'eau, la présente loi s'applique à tous les déchets tels que définis à l'article premier ci-dessus.

Elle s'applique également aux véhicules abandonnés sur la voie publique, aux épaves maritimes, aux épaves d'aéronefs, aux immersions et rejets effectués par les navires et les aéronefs et aux cadavres d'animaux.

Toutefois, sont exclus de son champ d'application, les déchets radioactifs, les effluents gazeux, les dépôts ou rejets liquides couverts par l'article 52 de la loi 10-95 sur l'eau sauf si ces rejets sont contenus dans un récipient fermé.

Les modalités d'application du 2ème alinéa de cet article sont fixées par voie réglementaire

Article 4 :

Pour atteindre les objectifs prévus à l'article 2 de la présente loi, des textes réglementaires fixent:

1. Les normes et les spécifications techniques pour les méthodes de valorisation.

2. Les prescriptions techniques pour le tri, le conditionnement, la collecte, le transport, l'évacuation, le stockage, le traitement et l'élimination.

3. Les mesures d'autocontrôle.

4. Les prescriptions techniques destinées aux générateurs de déchets afin de réduire la quantité et la nocivité des déchets.
5. Les restrictions ou interdictions de la production ou de la mise sur le marché de certains produits, notamment des emballages susceptibles de porter atteinte aux intérêts visés à l'article2 de la présente loi.

6. Les conditions particulières, pour certains produits et certaines branches d'activité, afin de prévenir la génération des déchets, notamment par le développement, la fabrication et la mise sur le marché de produits utilisables à plusieurs reprises, de longue durée de vie ou biodégradables.

7. Les mesures d'accompagnement financières.

Articles: 5

L'autorité gouvernementale chargée de l'Environnement, élabore en collaboration avec

les départements ministériels, les collectivités locales et les organisations concernés un plan national pour la gestion des déchets dangereux. Ce plan détermine notamment :

les objectifs et les mesures de réduction ou d'élimination des déchets dangereux ;

les sites appropriés pour les installations d'élimination des déchets dangereux en tenant compte des lieux de génération de ces déchets. Ces sites sont portés sur les documents d'urbanisme et sur les plans de développement de l'espace concerné.

les bilans portant sur la quantité, la nature des déchets générés et les modes de traitement et d'élimination de ces déchets.

Le plan national est établi pour une période de 10 ans. Cependant, il peut être révisé chaque fois que les circonstances l'exigent.

Le plan national est approuvé par décret.

Article 6:

L'autorité gouvernementale chargé de l'environnement et le conseil régional crée par la loi n° 46-96 relative à l'organisation de la région élaborent, en concertation avec les communes, les communautés urbaines, les départements et les organismes concerné, un plan régional pour la gestion des déchets ménagers et assimilés, déchets industriels non dangereux, médicaux et inertes.

Ce plan détermine notamment :

1. les objectifs et les mesures de réduction ou d'élimination desdits déchets ,

2. les sites appropriés pour les installations d'élimination de ces déchets. Ces sites sont portés sur les documents d'urbanisme et sur les plans de développement de l'espace concerné.

3. les bilans portant sur leur quantité, leur nature et les modes de leur traitement et de leur élimination.

Le plan régional est élaboré pour une période de 10 ans. Cependant, il peut être révisé chaque fois que les circonstances l'exigent.

Ces plans régionaux sont approuvés par arrêté interministériel des autorités gouvernementales chargées de l'Environnement, de l'Intérieur et de la Santé.

Section 2 : Obligations Générales

Article 7 :

Les générateurs de déchets sont tenus, pour satisfaire aux objectifs de la présente loi, de concevoir et de fabriquer des produits de manière à ce que, lors du cycle de vie des matières, la quantité et la nocivité de ces déchets soient réduites en utilisant la technique disponible la plus avancée. Ceci est assuré notamment par:

1. le développement, la fabrication et la mise sur le marché de produits durables ou biodégradables;

2. l'utilisation, lorsque cela est possible, des matières premières provenant de la récupération ou du recyclage des déchets;

3. la réduction des emballages ;

4. l'étiquetage de produits contenant des substances dangereuses et toxiques ;

5. La reprise d'emballages après leur usage notamment par des systèmes de consigne.

Article 8 :

Le générateur est tenu d'assurer ou de faire assurer la récupération des déchets engendrés par les matières ou les produits qu'il fabrique ou écoule.

Les conditions et les modalités d'application de l'alinéa précédent sont fixées par voie réglementaire notamment en ce qui concerne la mise en place de systèmes de reprise de déchets d'emballage, de leur réutilisation ou de leur valorisation.

Article 9;

Le générateur et le détenteur de déchets sont tenus d'assurer ou de faire assurer la valorisation ou l'élimination de leurs déchets de manière à éviter des effets nocifs sur la santé de l'homme et sur l'environnement.

Article 10 :

Le générateur peut stocker provisoirement ses déchets dans des sites aménagés à cet effet et ce conformément aux prescriptions précisées dans l'autorisation prévue aux articles 41 et 42 ci-dessous.

Article 11 :

Les détenteurs des déchets ultimes sont tenus de les céder ces déchets à un organisme compétent en vue de leur élimination.

Article 12 :

A l'exception des déchets végétaux issus des jardins des maisons privées et du brûlis qui se pratique sur les chaumes dans les champs, le brûlage des déchets en plein air est interdit.

Les conditions de valorisation ou d'élimination des déchets résultant des activités agricoles sont déterminées par arrêté des autorités gouvernementales chargées de l'Agriculture et de l'Environnement.

Article 13:

Quiconque dépose des déchets en dehors des endroits désignés à cet effet, est tenu, indépendamment des sanctions encourues, en vertu de la législation en vigueur de les reprendre en vue de les éliminer conformément aux dispositions de la présente loi et ses textes d'application.

Article 14 :

Toute personne a le droit d'être informée auprès des organismes publics concernés, sur les modes de précollecte, de collecte, de transport, de traitement, de stockage, d'élimination et de mise en décharge des déchets ainsi que sur les mesures prises pour prévenir ou combattre leurs effets nocifs sur la santé de l'homme et sur l'environnement.

Les modalités d'application de cet article sont fixées par voie réglementaire.

Deuxième Chapitre: Déchets ménagers et inertes

Article 15:

La gestion des déchets ménagers, assimilés et inertes est à la charge des communes et des communautés urbaines, chacune en ce qui la concerne et ce conformément à la législation en vigueur.

Les communes et les communautés urbaines peuvent établir, par convention, un système commun pour la gestion totale ou partielle des déchets dont elles ont la charge.

Article 16:

Les communes et les communautés urbaines peuvent confier la gestion de leurs déchets ménagers, assimilés et inertes à des tiers conformément à la réglementation en vigueur.

Article 17:

Les communes et les communautés urbaines sont tenues d'assurer la collecte et le dépôt des déchets provenant des ménages relevant de leurs compétences territoriales dans des décharges contrôlées.

Elles sont chargées également, dans la mesure du possible, de mettre en place un système de tri et de traitement de déchets en vue de leur valorisation ou de leur élimination.

Cependant, le système de tri et de traitement de déchets est obligatoire pour les communes et les communautés urbaines, dont la population dépasse 50.000 habitants.

La phase de précollecte et de collecte peut être réglementée par arrêté communal.

Article 18:

Le rejet ou le dépôt des déchets ménagers sur la voie publique est interdit.

Article 19:

Tout détenteur de déchets ménagers est tenu d'utiliser le système de collecte, de tri et de traitement mis à sa disposition par les services désignés à l'article 17.

Article 20:

La taxe d'édilité prévue par la loi n°30-89 du 21 novembre 1998 relative à la fiscalité des collectivités locales et leurs groupements est affectée exclusivement à la gestion des déchets ménagers.

Article 21 :

Pour être valorisés, les déchets inertes sont utilisés à la fin de leur cycle de vie pour remblaiement de carrières.

Ces déchets peuvent être également utilisés pour valoriser, traiter ou éliminer les autres catégories de déchets à l'exception des déchets dangereux.

Dans tout les cas, les déchets inertes ne peuvent être déposés que dans des sites désignés à cet effet dans les plans régionaux prévus à l'article 6 de la présente loi.

Programme de Recherche Urbaine pour le Développement.

Les services urbains liés à l'environnement
entre mondialisation et participation.
Regards croisés Maroc - Sénégal

Etude de cas

Dimension sociale de l'accès à l'eau et à l'assainissement dans un quartier des marges de la médina de Fès, Maroc : Sehrij Gnaoua

Larbi BOUAYAD
Ecole Nationale d'Architecture de Rabat

Septembre 2003

Sommaire

Introduction 2

1ère Partie - Présentation de la ville de Fès 4

I. Fès dans son environnement naturel 4
II. Le Grand Fès, une juxtaposition d'entités 5
III. Démographie et aspect social 6

2ème Partie - Les services urbains à Fès 8

I. Historique 8
II. Le réseau moderne 9
III. La RADEEF : principal acteur de la gestion des services urbains de Fès 9

3ème Partie – Monographie de l'eau potable et de l'assainissement de Fès 12

I. Situation de l'eau potable à Fès 12
II. Le Schéma Directeur d'Eau Potable (SDEP) du Grand Fès 14
III. L'assainissement liquide 14
IV. Le Plan Directeur d'Assainissement liquide (PDAL) de Fès 15

4ème Partie – Intégration urbaine du quartier de Sehrij Gnaoua 17

I. Présentation 17
II. Equipement en infrastructure de Sehrij Gnaoua 18
III. Rôle de la population et de l'intermédiation associative 19

Conclusion 24

Bibiliographie 25

Annexes 26

Introduction

La présente étude se propose d'évaluer les degrés d'intégration des quartiers populaires et le niveau de participation de leurs populations à la vie urbaine à travers l'accès aux services urbains, notamment l'eau et l'assainissement. Elle vise en outre, à saisir la perception qu'ont les usagers du véritable jeu d'acteurs à l'œuvre dans la gestion des services urbains.

Le support de cette étude est le quartier Sehrij Gnaoua, situé sur les marges de la médina de Fès et caractérisé par son édification dans un cadre informel.

Les transformations en cours qui régissent les relations des populations à leurs espaces et celles des acteurs publics ou privés aux sphères du local et du central nous incitent à approfondir la réflexion, à travers les services urbains, sur les dynamiques d'intégration ou de répulsion qui s'exercent en milieu urbain et qui déterminent en grande partie ces rapports. Pour cela, nous nous proposons de mener cette étude sur la base d'un fil conducteur qui s'articule autour des questions suivantes :

Quelle relation entre urbanité et accès aux services urbains des quartiers populaires ?

Quel est le rôle des acteurs gestionnaires de ces services, de la puissance publique et des élus locaux ?

Quelle relation ces acteurs tissent-ils avec la population des quartiers populaires, avec ou sans intermédiation des coopératives d'habitation, d'associations amicales de quartiers ou des ONG ?

Il s'avère primordial que les réponses à ces questions résultent d'une expérience de terrain auprès des élus, des associations de quartiers et des citoyens avec toutes les richesses et les complexités dont celles-ci recèlent, ainsi que d'une intégration de la dimension sociale de l'accès aux services urbains.

La méthodologie se base à cet effet sur une observation participante de la part des chercheurs. Les modèles à proposer devront tenir compte des situations existantes dans l'optique d'une critique constructive. Ainsi, nous pouvons dégager deux domaines de recherches distincts qui convergeront, toutefois, dans l'analyse finale portant sur une liaison approfondie entre des faits et des idées :

- La compréhension de la gestion de ces services urbains ;
- La participation de la population.

Nous avons essayé, d'abord, de comprendre la logique de gestion des services urbains, assainissement et eau potable, ce qui existe et leur procédure. L'intérêt a porté notamment sur l'étude de l'organisation de ces services urbains, de leur réalité sur le terrain des acteurs et des procédures d'alimentation.

L'approche de la participation de la population s'est effectuée à travers l'évaluation du degré d'intermédiation des instances élues, des associations locales et des ONG. L'implication des habitants eux-mêmes a été mise en lumière afin de comprendre, sur le plan quantitatif, la performance des services urbains, le délai d'implantation et leur capacité à répondre aux besoins actuels et futurs.

Concernant les indicateurs d'intégration du quartier, nous avons pu évaluer le niveau de branchement, la consommation des ménages et le rôle des structures associatives dans le quartier. La qualité de la prestation a pu être déterminée à travers la capacité d'entretien des services urbains de l'eau et de l'assainissement, la fréquence de problèmes dans les réseaux et leur impact sur l'environnement.

Au niveau de la participation de la population, l'étude s'est intéressée aux modalités de détermination des grandes décisions de gestion, à l'analyse des

relations entre usagers et organes de gestion et aux prestations de ces organes. L'approche des structures élues, chargées du suivi de la gestion, ainsi que des structures associatives et des ONG ont permis d'analyser leurs rôles respectifs et le degré d'implication de la population à la gestion des services urbains.

La rédaction générale du rapport se propose de saisir la réalité de l'intégration urbaine que permet l'accès à l'eau et à l'assainissement, aussi bien dans un contexte légal que social. Elle abordera également le côté pratique en développant les différentes possibilités de son applicabilité qui se basera sur :

- la lecture monographique globale de ces services urbains (première partie), notamment en ce qui concerne l'eau potable, au niveau de la ville de Fès ;

- la partie empirique relative à l'étude du quartier Sehrij Gnaoua (deuxième partie).

Les services de l'eau et de l'assainissement, introduits en 1992[1] dans le quartier informel de Sehrij Gnaoua, ont eu un impact social et économique certain que nous avons essayé d'évaluer auprès des agents immobiliers et auprès des services d'enregistrement. Les impacts de ces infrastructures sont estimées sur le plan foncier et en ce qui concerne la mobilité des habitants à travers notamment les valeurs locatives du logement.

Nous pouvons émettre l'hypothèse que la société civile[2] au Maroc n'est pas en mesure d'assurer la régulation auprès des gestionnaires des services urbains de distribution de l'eau et de l'assainissement et que les fonctions d'intermédiation, associative, et éventuellement celle des ONG, avec ces institutions sont appelées à être évaluées.

[1] La RADEEF a installé, en 1992, 34 km de conduites d'eau dans et autour de ce quartier. L'Opération des Branchements Sociaux (OBS) a permis la généralisation de l'alimentation en eau potable de 90 % de ménages du quartier de Sehrij Gnaoua.

[2] Les élus et les associations de quartier ou celles d'appui, peuvent favoriser un travail participatif de la population, la sensibiliser et l'informer.

Première Partie

Présentation de la ville de Fès

I. Fès dans son environnement naturel

Carrefour géographique, humain et économique de grande importance, lieu de convergence de flux de toutes sortes (populations, marchandises, "flux culturels", etc.), "lieu de passage obligatoire"[1], Fès, véritable centre de gravité de toute la région nord et centrale du pays, jouit ainsi d'une situation exceptionnelle dont l'importance n'a jamais été démentie tout au long de sa longue histoire.

Localisation de Fès dans sa région



Les éléments principaux qui caractérisent le site de Fès sont : les deux monts Zalagh (du côté nord-est) et Tghat (du côté nord-ouest) ; la présence de sources nombreuses (une dizaine de sources importantes) et d'un grand nombre de cours d'eau ; un relief complexe et souvent plus ou moins accidenté[2] ; des plateaux découpés par les oueds, se situant près des cours des vallées, etc. Ces caractéristiques géographiques diversifiées impliquent un ensemble de contraintes qui ont conditionné et continuent de conditionner l'urbanisation, le paysage et la morphologie urbaine de la cité dans sa Région économique.

Etablie au creux d'un vallon, dominée par les masses sombres et imposantes des monts Zalagh et Tghat, avant-gardes du Rif à la frange de la plaine haute du Saïs, la cité de Fès est située dans le passage étroit entre le Saïs et le Sebou[3] et se trouve ainsi dans une position stratégique à la jonction de quatre régions naturelles facilement accessibles[4].

[1] LETOURNEAU Roger, 1949, *"Fès avant le protectorat",* édition Laporte, Rabat, p.37.

[2] Ce qui n'a pas empêché la médina de se développer sur des sites des plus complexes et accidentés dont les pentes excèdent à maints endroits les 15 %.

[3] Plus de 200 m de dénivelé, dossier technique I-5, "Les données naturelles", ROYAUME DU MAROC, PNUD, UNESCO, 1980,*"Schéma directeur d'urbanisme de la ville de Fès",* Paris, p.1.

[4] *"Le Moyen-Atlas au sud, les plaines atlantiques à l'ouest, le Rif au nord et les hauts plateaux de l'Oriental, ouvrant de larges passages vers le Tafilalet et le Sahara, la côte atlantique, la Méditerranée, la "méseta" orano-marocaine et la basse Moulouya, une position privilégiée de domination régionale et de conquête d'un empire au croisement des grandes routes d'une partie du continent."* Ibid.



Ses éléments concrets donnent à voir un site encastré dans la vallée fertile de l'Oued Fès, au cœur du bassin du Sebou, au croisement de quatre ensembles géographiques et humains de taille : le Rif, le Moyen-Atlas, la plaine du Saïss, les hauts plateaux de l'Oriental ; et à l'intersection des routes menant à Oujda (Est) via Taza, à Tanger via le pré-Rif, à la côte atlantique (Rabat, Salé, Casablanca...) via la plaine du Gharb, au Tafilalet (sud) via les villes d'Ifrane et d'Azrou.

Le site de Fès possède en outre le privilège de disposer d'une véritable manne : une eau abondante aisément exploitable[1], la proximité d'un sol prodigue en matériaux de construction, un climat favorable, un sol agricole fertile et un site proche de pâturages et de bois.

L'abondance des eaux à Fès et dans sa région est due aux conditions géographiques exceptionnelles du site : la plaine du Saïs descend en pente douce du Moyen-Atlas vers le Rif, les eaux provenant du Moyen-Atlas remplissent des nappes phréatiques qui viennent heurter la barrière imperméable des montagnes du pré-Rif ; elles affleurent au sol à plusieurs endroits, notamment dans la sous région de Fès.

[1] Plus de cinquante sources et l'intarissable Oued Fès parcourant la ville.

II. Le Grand Fès, une juxtaposition d'entités

On entend aujourd'hui par "Grand Fès" l'ensemble constitué par la juxtaposition des entités suivantes :

- la médina, la nouvelle médina (Aïn Qadous) ; la ville nouvelle, les bidonvilles (Douar Riafa, Kaf el 'azba...) ;
- les quartiers d'origine non réglementaires (Jnanat, **Sehrij Gnaoua**, Ben Slimane...) ;
- les quartiers économiques réglementaires (Montfleuri, Bab Sifer...) ;
- les lotissements de recasement (Dhar Richa, Douar el Istiqlal...) ;

- les divers autres lotissements urbains (résidences Badr, Narjiss...) ;
- les quartiers de villas (Route d'Imouzzer, Bouremmana...) ;
- les douars périphériques (Ben Souda, Oulad Tayeb...) ;
- les zones industrielles (Dokkarat, Ben Brahim...) ;
- la zone de l'aéroport Fès-Saïss ;
- les palais (le Palais Royal, le palais du roi Fahd d'Arabie...) ; la cité universitaire de Dhar el Mahrez...

La réalité urbaine de l'agglomération de Fès se caractérise par une juxtaposition d'entités disparates socialement et économiquement très différenciées : ces entités peuvent être considérées comme des "strates", celles-ci reflètent les rapports ségrégatifs qui se sont instaurés entre les franges sociales de l'agglomération, de même que l'impact cumulé des décisions urbanistiques.

III. La croissance démographique de Fès

Actuellement, la ville de Fès est la troisième agglomération du pays en terme de population. Fès, qui était la quatrième agglomération du pays aux lendemains de la proclamation de l'Indépendance, est devenue vers 1982 la troisième ville du Royaume, surclassant Marrakech et venant juste derrière Casablanca et l'agglomération de Rabat-Salé.

Au niveau des taux d'accroissement annuels, il est remarquable de constater que Fès possédait entre 1960 et 1971 un taux d'accroissement moyen (3,76 %) identique à celui de la moyenne des taux des dix premières villes du Maroc, ce qui la plaçait au cinquième rang parmi celles-ci. Entre les deux recensements de 1971 et 1982, l'accroissement se ralentit et le taux diminue (3,71 %) et la ville n'est plus qu'au septième rang.

Entre les deux recensements de 1982 et de 1994, la ville se place au quatrième rang avec un taux de 3,98 %, dépassant largement celui de la moyenne des dix premières villes du Royaume (2,78 %). Ce qui signifie qu'après avoir considérablement perdu de son attractivité durant les années soixante-dix, au profit d'autres villes telles que Salé, Kénitra, Tanger, Fès, durant les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix semble être redevenue un lieu de destination primordial pour les migrants.

Selon les prévisions de l'équipe du SDAU (Schéma Directeur d'aménagement Urbain - 1991), établies à partir du taux d'accroissement annuel moyen 1971-1982, la population totale du périmètre urbain de Fès atteindra en l'an 2000 les 904.000 habitants, et devrait dépasser le seuil du million d'habitants aux alentours de 2005, pour atteindre 1.177.000 âmes en l'an 2010. Ce qui signifie qu'en l'espace d'une quinzaine d'années, la population fassie devrait augmenter de plus de 400.000 habitants.

En partant du taux d'accroissement moyen annuel entre 1982-1994, nous pouvons calculer que pour l'année 2015, la ville de Fès aura atteint le chiffre environ de 1.760.000 habitants, et devrait franchir le seuil des 2.000.000 d'âmes au cours des premiers mois de l'année 2020.

Le taux de population active à Fès, comme dans tout le Maroc, est assez faible, en raison notamment de l'extrême jeunesse de la population (près de la moitié des habitants de la ville est âgée de moins de vingt ans[1]) de la conjoncture économique défavorable, etc. La population fassie ayant entre 20 et 39 ans représente 30 % du total[2] et le taux de population active de l'agglomération à la même date est de 32,7%.

Les activités dites "modernes" (banques, assurances, commerces de luxe, etc.) et les administrations sont localisées essentiellement en Ville Nouvelle, alors que plus de la moitié (et jusqu'à une date récente, les deux tiers) de la population de Fès se trouvent en médina et dans les

[1] Recensement Général de la Population de 1982.
[2] ROYAUME DU MAROC, 1991, Ministère de l'Intérieur, *"Schéma directeur d'urbanisme de la ville de Fès, Rapport justificatif",* août, p.45.

quartiers défavorisés à l'est de celle-ci. Or, considérant le fait que l’essentiel des déplacements à Fès s'effectue à pied (80 % de ménages, d'après le SDAU, ne possèdent pas de voitures) ou en utilisant les moyens de transport en commun, on peut se rendre compte des difficultés que cette situation engendre pour les habitants.

Deuxième partie

Les services urbains à Fès

I. Historique de la ville de Fès et de son réseau

La ville de Fès disposait d'un réseau traditionnel dont les vestiges attestent de de leur complexité. Les recherches effectuées par l'Agence de Dédensification et de Réhabilitation de la médina de Fès (ADER-Fès) montrent que le non entretien de ce réseau peut entraîner des dégradations importantes des constructions et des sols sur lesquels elles reposent.

L'utilisation de ce réseau et la potabilité de l'eau qu'il transporte appellent à être étudiées afin de garantir la qualité de l'eau. A cet effet, plusieurs études ont été menées à partir de 1995 ; par la Régie Autonome de Distribution de l'Eau et de l'Electricité à Fès (RADEEF), sur financement de la Banque Mondiale, dans le cadre du Schéma Directeur d'Eau Potable (SDEP) et du Plan Directeur d'Assainissement Liquide (PDAL), ainsi que par l'ADER-Fès sur les Réseaux Traditionnels, sur financement du FADES. Ces trois études peuvent contribuer à faciliter la réhabilitation de ce réseau traditionnel.

Les principes originels de ce réseau traditionnel sont :

- Un système ramifié essentiellement à partir du répartiteur des jardins Massira, permettant à une multitude de bras d'irriguer et de drainer les différents quartiers de la médina et d'assurer l'alimentation en eau potable et l'évacuation des eaux usées et des rejets divers ;
- Un tronc commun, l'oued Bou Khrareb au centre de la médina, sur lequel convergent les petits oueds précédents, et qui fonctionne comme un émissaire principal jusqu'à son débouché dans l'oued Sebou.

Un tel système a pu parfaitement remplir son rôle tant que les débits sont restés importants (de l'ordre de 3 m3/s) pour permettre l'effet de chasse, que la population est restée en dessous du seuil de 100 à 120 000 habitants et que l'entretien a pu être mené avec la participation de la population puisque les petits oueds passent, en grande partie, sous le bâti.

Malheureusement, depuis une cinquantaine d'années, ces trois impératifs ne sont plus remplis. Les débits ont considérablement baissé à cause de la sécheresse, des pompages dans la nappe phréatique et des prises en amont sur l'oued Fès. De plus, la population a considérablement augmenté dépassant le seuil de 60 %, ce qui s'est répercuté sur le volume accru des déchets solides produit, facteurs d'obstruction et de rejets polluants. En outre, les nouvelles populations immigrées, composées essentiellement de locataires, n'ont plus de préoccupations participatives.

Le réseau traditionnel pose par ailleurs de plus en plus de problèmes : obstruction, cassures et porosité, ce qui a causé des remontées d'eau dans le bâti. Pour parer au plus pressé, la tendance est de boucher en amont l'oued ou éventuellement la canalisation, suspectés d'être la cause de ces problèmes, opération effectuée par les autorités locales et aussi par des particuliers.

En conséquence, l'alternative semble actuellement posée : maintien du réseau

traditionnel, considéré comme partie intégrante de la médina historique, ce qui implique une réhabilitation problématique longue et certainement très coûteuse, ou remplacement par un réseau de canalisation en matériaux modernes (ce qui implique une grande difficulté de mise en œuvre compte tenu de la configuration des derbs).

II. Le réseau moderne de distribution

Le réseau moderne de distribution de l'agglomération de Fès date de plus de 80 ans. Le premier réseau a été établi par les militaires sur le plateau de Dhar-El-Mehraz, Casbah militaire de la Ville Nouvelle de Dar Dbibegh. A partir de 1927, la distribution d'eau potable a été assurée dans toute la Ville Nouvelle par raccordement direct du réseau à la conduite d'amenée d'Aïn Chkef.

Des réservoirs surélevés ont été construits entre 1934 et 1960, reliés par des forages dont le premier est réalisé sur le site actuel du réservoir de la route de Séfrou. Ainsi et jusqu'à la fin des années 80, toutes les ressources en eau étaient situées au sud de la ville et leur adduction était gravitaire. Seuls quelques quartiers, situés au nord, nécessitaient un pompage local pour les desservir. Cependant, malgré sa situation au sud de la médina, le quartier de **Sehrij Gnaoua**, de par sa topographie accentuée, va bénéficier d'une station de pompage.

Cependant, vu le tarissement de la nappe par la sécheresse, la croissance démographique et l'essor économique de Fès, le recours à l'exploitation des eaux de surface est devenu nécessaire pour adopter le grand projet d'adduction des eaux de l'Oued de Sebou. En effet, si le coût d'adduction de l'eau de source ne nécessite pas d'investissement, celui du forage est coûteux. Le coût augmente encore plus pour l'adduction de l'eau du fleuve. Actuellement, l'eau de forage ne nécessite pas de pompage, lequel augmenterait davantage le coût d'adduction de l'eau potable.

III. La RADEEF : principal acteur de la gestion des services urbains de Fès

La connaissance de la stratégie du principal gestionnaire des réseaux de ces services, la RADEEF, est primordiale pour déterminer le comportement de la population et leur accès à ces services. L'état des lieux nous a amené à identifier les indicateurs de cette régie. Toutefois, nous entreprenons d'ajouter de nouveaux indicateurs suite à l'application de la stratégie de réajustement préconisée par la RADEEF et afin, également, de constater les solutions préconisées par cette Régie. Les hypothèses apparues sont confirmées à travers les entretiens auprès des gestionnaires, de l'association du quartier de Sehrij Gnaoua et des populations de ce quartier.

Sur le plan qualitatif, la RADEEF est censée assurer la distribution de l'eau en garantissant la sécurité de l'alimentation et sa potabilité. En plus des efforts concentrés sur l'offre par l'ONEP (l'Office National de l'Eau Potable), la RADEEF gère la demande et lui accorde plus d'importance en exploitant les ressources existantes.

Sur le plan quantitatif, le problème de la RADEEF est essentiellement financier ; le problème de la faible tarification des consommations se pose avec acuité. Un début de solution partielle apparaît avec l'application d'une augmentation tarifaire, devant cependant être validée par la Commune Urbaine. Cette approbation semble être des plus improbables, vu la position adoptée par la Commune urbaine lors des augmentations de 1995 concernant la 1ère tranche et celles de 2000 pour les autres tranches.

Cependant, le gouvernement marocain vient d'officialiser en juin 2003 la proposition d'augmentation des tarifs de consommation de 12 % présentée par la Banque Mondiale au début de l'année 2003. La tarification de l'eau est actuellement de 2,08 DH/m3 en première

tranche, 7,56 DH/m3 pour la 2ème tranche, 9,40 pour la 3ème tranche et 9,45 pour la 4ème tranche[1].

La RADEEF autoproduit 30 % d'eau et s'approvisionne pour le reste, auprès de l'Office National de l'Eau Potable (ONEP) à un prix d'achat supérieur à celui de vente. En effet, l'ONEP cède l'eau potable à la RADEEF au prix de 2,90 DH/m^3 (0.26 euros/m3) qui la revend à l'utilisateur au prix de 1,60 DH/m^3 (0.14 euros) en première tranche (avant les augmentations de juin 2003). Depuis cette date, l'ONEP a augmenté son prix et cède l'eau à 3,03 DH/m^3 (soit 0.27 euros).

De 2 m^3 de l'ONEP, l'abonné en consomme seulement 1 m^3 vue les fuites évaluées à 50 %. De plus, l'amortissement et l'entretien des réservoirs de stockage et les frais d'exploitation (salaires du personnel, fournitures, gestion, etc.) font augmenter le prix de revient du m^3 d'eau potable à environ 10 DH/m^3 (soit 0.9 euros), alors qu'il est vendu à 5 DH/m^3 (soit 0.45 euros) toutes tranches comprises. Il s'avère que l'exploitation ne peut amortir les pertes cumulées ; celles de 2001 furent évaluées à plus de 300 millions DH (27,2 millions d'euros).

Afin de se rapprocher du citoyen, la RADEEF possède 11 agences dans l'agglomération de Fès, dont une à Sehrij Gnaoua, en plus de la délégation de Sefrou. L'abonné est traité en tant que client avec un service en notable amélioration.

L'Opération des Branchements Sociaux (OBS), inaugurée à partir de 1983, vise à faciliter l'accès à l'eau courante aux ménages à moindre coût. Jusqu'au début des années 90, les résultats ont été peu spectaculaires, notamment en médina. Appuyée par un prêt de la Banque Mondiale de 12,8 millions $ (environ 130 millions DH), cette opération a été relancée en 1995, où 45 000 personnes sur les 150 000 abonnés existants ont profité des OBS. Les bénéficiaires des branchements sociaux ont participé financièrement, sur la base des devis réalisés, avec un étalement du paiement sur 6 à 12 mois.

Investissement total de la RADEEF : eau et assainissement (en millions de DH)

Projets	*Eau*	*Assainissement*	TOTAL
1992	63,3		63,3
1993	47,3		47,3
1994	59,8		59,8
1995	78,6		78,6
1996	62,5	13,6	76,1
1997	69,3	15	84,3
1998	61,1	8,9	70
1999	30,2	85,6	115,8
2000	32	43	75
2001	25	33,2	58,2
TOTAL	529,1	199,2	728,3

Par ailleurs, la tutelle du Ministère de l'Intérieur développe des priorités (indicateurs à l'appui) où apparaît une absence de vision conforme à la nature et au rôle des gestionnaires de ces services. Ce Ministère considère les Régies autonomes à travers le pays comme une boîte de financement supplémentaire et ce, malgré la volonté et les compétences que possèdent certaines d'entre elles, telle celle de Fès. Le CA de la RADEEF, où siègent les représentants des communes urbaines, est présidé par le Wali de Fès, ce qui dénote d'un certain degré d'"autonomie" de la Régie.

De son côté, le citoyen n'a pas conscience du pouvoir régulateur qu'il peut exercer à travers le Conseil d'Administration de la Régie. Les élus, membres de ce Conseil, participent en principe aux décisions prises et au choix des options. Seulement, leur comportement atteste d'un manque de lucidité et d'absence de priorités. Ils militent généralement pour des intérêts partiels dans le cadre de la sphère électorale, à l'encontre de l'intérêt global des citoyens et de la Régie. L'exemple des bornes-

[1] soit, respectivement, 0.19 euros, 0.68 euros, 0.85 euros, soit 0.86 euros

fontaines est édifiant à ce propos : la Régie tente de restreindre leur nombre pour diminuer les pertes d'eau, tandis que les élus ne cessent de réclamer leur réinstallation.

De fait, les élus et les associations de quartier ou celles d'appui, peuvent favoriser un travail participatif de la population, la sensibiliser et l'informer pour diminuer la consommation et se suffire du strict nécessaire.

Troisième Partie

Monographie de l'eau potable et de l'assainissement à Fès

I. Situation actuelle de l'eau potable à Fès

La ville de Fès est alimentée en eau potable par une série de forages profonds captant la nappe phréatique de Saïs, par le captage des sources Aïn Chkeff, Aïn Bourkaïz et Aïn Amier et par la station de traitement de l'oued Sebou. Deux réseaux assurent le stockage et la distribution de l'eau potable pour la médina :

- Au nord-est, Bab El Hamra avec une capacité de 2 x 7500 m3 à la cote 350 et un débit de distribution de 400 l/s ;
- Au quartier Batha, Cherada avec une capacité de 2800 m3 à la cote 400 et un débit de distribution de 20 l/s.

Cette desserte est relativement bonne en terme d'étendue et de quantité. Les bornes fontaines et les branchements sont les deux modes d'approvisionnement en eau qui coexistent au sein de la médina. Certaines de ces zones sont entièrement couvertes à travers les ramifications des derbs. Quelques îlots ont accès à l'eau à travers des bornes fontaines.

Un problème majeur réside dans la vétusté du réseau, en fonte grise, et dont l'âge dépasse souvent 40 ans[1]. Ce réseau n'a pas connu de transformations depuis sa première réalisation. En particulier, le diamètre des canalisations inchangé pose aujourd'hui des problèmes du fait de l'augmentation importante du taux de raccordement. Les fuites dues à la vétusté posent des problèmes différents selon leurs positions :

- avant les compteurs, les chaussées et bâtisses sont dégradées et des pertes commerciales sont enregistrées (eau non comptabilisée)

- en aval, il y a dégradation des constructions et risque de court-circuit (incendie, électrocution).

Parmi les quartiers en marge de la médina, celui de Jnanate bénéficie depuis le début des années 80 d'un réseau récent. Celui d'Aïn Nokbi est desservi par branchement et par des bornes fontaines. Avant 1992, le quartier Sehrij Gnaoua, avec douar Riafa et Sahb El Ouard, n'étaient pas desservis hormis, en partie basse, par une ou deux bornes fontaines.

Un travail préliminaire de détection des fuites a été lancé en mai 1992 dans le cadre du Plan Directeur d'Eau Potable (PDEP). Les informations antérieures faisaient état d'un rendement du réseau de 65 %.

[1] Sans revêtement intérieur, la fonte grise est endommagée en terrain argileux acide. De plus, la conduite maîtresse de diamètre 350 et 300, posée en 1934, est toujours en service.

Programme de Recherche Urbaine pour le Développement.

Projet n°82

Synthèse - Conclusion

Les services urbains liés à l'environnement entre mondialisation et participation. Regards croisés Maroc - Sénégal

Jean-Louis COLL
CIRUS/CIEU, UTM

Janvier 2004

I. Rappel des objectifs et de la méthode de cette recherche

La méthode a articulé études de cas et lectures transversales**.**

Les études de cas[1] ont été réalisées dans les quatre villes retenues (Dakar, Saint-Louis, Casablanca, Fès) pour repérer et analyser selon une grille de travail commune, les dynamiques à l'œuvre dans le domaine des services urbains liés à l'environnement. Les catégories et groupes d'acteurs impliqués et leurs stratégies, les manières dont la question de l'accessibilité des pauvres aux services est posée et les réponses qui lui sont apportées dans chaque contexte, les interférences entre les dynamiques sectorielles des services urbains et les processus de démocratisation de la vie publique locale ont été au centre des analyses.

Dans un deuxième temps qui a débuté à l'issue du second atelier organisé à Rabat en septembre 2003, les études de cas ont été rapprochées pour élaborer **des synthèses transversales**[2] conçues autour des deux thèmes suivants :

- **La question de l'accessibilité aux services pour les plus démunis comme moyen d'accéder à la ville et à ses ressources** : au delà de la problématique de la solvabilité de la demande à travers laquelle les bailleurs de fonds traitent traditionnellement la question de l'accessibilité, nous nous sommes interrogés, au vu des différents cas abordés, sur la pluralité des logiques et des modalités formelles et informelles par lesquelles les différents acteurs abordent le problème essentiel de l'accessibilité aux services.

- **L'enjeu de la démocratisation de la vie publique locale** : la notion de gouvernance locale s'efforce de traduire la diversification des acteurs intervenant dans la production et la gestion des services urbains, ainsi que la complexification des relations qui s'établissent à cet effet entre globalement la puissance publique, le marché et les représentants de la société civile. Dans un tel contexte, nous nous sommes interrogés sur les caractéristiques des systèmes d'acteurs à l'œuvre dans les services étudiés ainsi que sur leurs modalités de régulation, en relation notamment avec les processus de décentralisation et de démocratisation en cours dans deux pays exposés à la mondialisation.

II. La problématique des services publics urbains entre efficacité et équité

1. Le modèle de l'Etat comme garant du service public

La clarification et la contextualisation de la notion de service sont un préalable à l'analyse dans la mesure où cette notion est un construit social. L'implicite qui accompagne cette notion, et les ambiguïtés qui entourent cet implicite, rendent cette clarification d'autant plus nécessaire qu'il est généralement accompagné d'une série de qualificatifs qui, s'ils ne sont pas précisés et distingués, peuvent occulter la réalité.

Le modèle institutionnel français, qui a souvent fortement inspiré l'organisation des nouveaux Etats indépendants, positionne l'Etat comme le garant de l'intérêt public. A travers ce « modèle », **le service public**

[1] **Eau-assainissement** à Dakar (Carole Albouze, Latyr Diouf, Jérome Klefstad), à Casablanca (Sinda Haouès-Jouve), à Fès (Larbi Bouayad), **Gestion des déchets** à Saint Louis du Sénégal (Demba Niang), à Casablanca (Khalid El Harouni)

[2] Accessibilité aux services pour les plus démunis (Catherine Baron, Sinda Haouès-Jouve), Décentralisation et démocratisation de la vie publique locale (Jean-Louis Coll, Jean-Jacques Guibbert)

est un construit social dont le secteur public, et en premier lieu l'Etat avec l'appui d'entreprises publiques et/ou de collectivités territoriales, est le principal promoteur. Ce modèle à prétention universelle, a été transposé au Maroc et au Sénégal.

Au Sénégal, au lendemain de l'indépendance, la gestion des services urbains s'inscrit dans la doctrine de l'Etat-Providence et du socialisme africain porté par le régime sénégalais. Cette période se caractérise par une vague de nationalisations aboutissant notamment à la création des principales entreprises de services urbains au début des années 70. Ainsi, dans le secteur de l'eau, la Société Nationale d'Exploitation des Eaux du Sénégal (SONEES)[1], créée en 1971 pour succéder à la Compagnie Générale des Eaux du Sénégal[2] (CGES), assurait la production et la distribution d'eau potable, ainsi que l'assainissement.

Au Maroc, le secteur de l'eau est également placé sous le contrôle des autorités nationales, même si les attributions en matière de gestion et d'exploitation s'exercent au niveau local, notamment par le biais des Régies Autonomes de Distribution dans les grandes agglomérations.

2. Le déclin du modèle centralisé

Au-delà des dispositifs mis en place, il s'agit d'évaluer la manière dont les services considérés sont effectivement rendus, en se demandant si l'intervention régalienne de l'Etat au travers d'entreprises « nationalisées » permet d'assurer un service public, au sens de service garantissant l'universalité et l'équité.

Le cas du Sénégal est exemplaire à cet égard. En dépit des textes qui pourraient faire illusion (comme par exemple le Code de l'eau de 1981 et les contrats d'objectifs de services publics qui structurent les relations entre la SONES, la SDE[3] et l'Etat), la réalité montre que les objectifs sont loin d'être atteints. Ainsi, en 1999, l'agglomération dakaroise connaissait un déficit de 30 000 m^3 d'eau par jour ; en 2000, seulement 33% de la population de la zone péri-urbaine de Pikine disposait d'un branchement au réseau de distribution de la SDE.

A Casablanca, jusqu'à la fin des années 80, la régie autonome en charge des services avant la concession donne l'image d'une entreprise relativement performante fournissant des services de bonne qualité au niveau de l'agglomération. En dépit de son nom, cette entreprise manque toutefois d'autonomie et prend peu en compte la question de l'accès des plus démunis, à l'exception des branchements sociaux et des modulations tarifaires, décidés sur un mode très sélectif. Les pouvoirs publics n'autorisent par exemple pas la régie à intervenir dans les bidonvilles qui pourtant sont les territoires dans lesquels la question de l'accessibilité se pose avec le plus d'acuité.

Les difficultés – principalement financières - rencontrées par le modèle centralisé vont, au début des années 90 entraîner des réformes de décentralisation, de déréglementation et de privatisation qui à Dakar et à Casablanca vont déboucher sur la formule de la délégation de services. Dans ce contexte, les logiques de rentabilité économique entrent en concurrence avec celles d'équité liées au mandat de service public.

A Dakar, la SDE en tant qu'opérateur privé investi d'une mission de service public, est soumise à une logique de rentabilité économique. Ses actions en faveur des quartiers non lotis, privilégient ceux dont la population a démontré ses capacités à prendre en charge les coûts induits par l'accès à l'eau potable.

[1] Après la réforme de 1996 la Société Nationale d'Exploitation des Eaux du Sénégal (SONEES) devient la Société nationales des Eaux du Sénégal (SONES).

[2] La CGES était une filiale de l'ex-Compagnie Générale des Eaux.

[3] Société de Distribution de l'Eau

On retrouve cette situation dans l'assainissement où l'Office National d'Assainissement[1], bien que maître d'ouvrage et opérateur des politiques d'assainissement, doit préalablement faire approuver son plan d'action par la Banque Mondiale dont les critères sont sous tendus par des logiques de privatisations.

Au Maroc, la réforme et la mise aux normes des services, antérieure à la privatisation engagée à partir de 97, vont de plus en plus interdire le recours aux subventions.

La charte communale attribue explicitement la responsabilité de la gestion des déchets au Conseil communal, et prévoit dans le même mouvement que l'exercice de cette responsabilité se fera notamment sous une des formes de gestion déléguée prévue par la loi. Cela s'est traduit, dans le cas de la Communauté Urbaine de Casablanca et dans les Communes qui la composent, par l'externalisation, à la demande du Ministère de l'Intérieur, de cette compétence en direction d'entreprises privées filiales d'entreprises étrangères.

Dans la plupart des cas ces situations montrent que dans le modèle dominant qui caractérise la mise en œuvre des services publics, **la recherche de l'efficacité économique et financière prend le pas sur celle de l'équité.** Qu'il s'agisse de veiller à l'équilibre de la gestion financière ou du respect de normes de fonctionnalité urbaine auxquelles un Etat doit s'ajuster pour maintenir dans la compétition mondiale parties du territoire qui y sont insérées, **les services d'intérêt général sont l'objet de logiques entrepreunariales qui affectent l'accessibilité des plus démunis aux services de base que sont l'eau et l'assainissement.** Cette opposition entre efficacité et équité mérite d'autant plus d'être relevée que la généralisation de l'accès à l'eau fait partie des objectifs inscrits à l'horizon 2025 par la communauté internationale dont la Banque Mondiale.

Dans leurs formulations, ces objectifs s'interrogent toutefois rarement sur les raisons de la tendance dominante (l'exemple du Projet Eau Populaire qui au Sénégal a engendré une forte augmentation de l'accessibilité au travers des bornes fontaines constitue toutefois une exception) à la divergence entre efficacité et équité, la seconde étant implicitement supposée être une conséquence de la première.

Ainsi, lorsque la Banque affirme la nécessité de favoriser l'accès des plus pauvres aux services de l'eau et de l'assainissement, elle n'explique pas comment concilier cet objectif social avec l'injonction à la privatisation de ces services. Notamment, rien n'est dit sur le risque de voir les investisseurs privés préférer investir dans les zones à forte demande solvable plutôt que d'étendre les services vers les catégories les plus démunies, ouvrant ainsi la voie aux processus d'exclusion et de fragmentation socio-spatiale.

En fait, la seule recommandation de la Banque à ce sujet concerne la nécessité de multiplier les niveaux de services préconisant de "favoriser l'accès des pauvres à un plus large éventail d'options pour pouvoir choisir le niveau de services d'eau qu'ils sont prêts à payer, donnant par la même occasion aux prestataires des raisons financières de répondre à leurs besoins"[2].

Dans ce contexte, la Banque Mondiale qui est un acteur « d'amont » déterminant pour la définition de ces politiques de services a acquis la conviction que l'objectif de fournir à tous, à plus ou moins long terme, un accès satisfaisant aux services de l'eau et de l'assainissement sera impossible à atteindre si l'on se contente de l'arsenal technologique traditionnel. Pour assurer la pérennité des services proposés, **la Banque Mondiale met désormais l'accent sur l'ingénierie institutionnelle et sociale au service de**

[1] L'ONAS résulte du partage opéré en 1996 entre eau et assainissement : la réforme de l'hydraulique urbaine va, au travers de la création de la SDE, privatiser une partie de la gestion du secteur de l'eau, alors que l'assainissement est supposé rester au travers d'un Office dans le secteur public.

[2] Banque mondiale, *Une stratégie pour la gestion de l'eau au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, op. cit.,* . 55.

la logique financière et voit dans la vérité des prix, appliquée même aux plus économiquement faibles, une façon d'agir sur la demande dans le sens d'une plus grande économie.

Dans la mesure où les services de base que sont l'eau et l'assainissement sont désormais entendus comme des activités économiques soumises au principe d'efficacité, **la divergence entre efficacité et équité que traduisent les conditions d'accès des plus démunis aux services de base s'exprime en faveur de la première** ; l'Etat et les opérateurs privés s'adaptent à cet impératif.

La délégation permet en premier lieu à l'Etat de ne pas être en première ligne dans la fourniture d'un service qui est loin de remplir les objectifs d'équité et d'universalité qui font partie de son discours. Il peut par ailleurs s'appuyer de façon pragmatique sur des opérateurs (Ong, associations locales…) qui maîtrisent soit la technologie, soit l'ingénierie sociale et bénéficient à ces titres d'une certaine crédibilité.

Dans ce contexte, des formules sont recherchées au Maroc et au Sénégal pour que le maintien ou l'amélioration de l'accessibilité d'un service renforcent l'efficacité de sa gestion. Ainsi, la transformation des bornes fontaines gratuites en contrats de gestion déléguée à des personnes privées ou associatives bénéficiant d'un emploi pour remédier aux impayés publics des municipalités qui en assuraient la gestion illustre cette logique entrepreunariale.

Comment, face à ces logiques les Etats, dépositaires de l'intérêt général, redéfinissent ils leurs rôles ?

III. Sous la pression conjuguée de la mondialisation et de l'émergence du local, des Etats confrontés à une diversité d'acteurs

1. La diversité des acteurs impliqués

Au travers de leurs politiques de services les Etats, du fait de la mondialisation, soumettent les villes à deux types de pressions :

- Pour rester présentes (du moins au travers d'une partie de leurs activités) dans la compétition que se livrent les villes à l'échelle mondiale, **les villes étudiées doivent offrir un minimum de services de standard international.** L'impératif d'attractivité minimale oriente prioritairement les investissements liés aux infrastructures de services en direction des secteurs de la ville insérés dans la mondialisation.

Au Sénégal par exemple, bien que son mandat lui dicte en théorie de gérer la distribution de l'eau au profit des quartiers les plus pauvres, il apparaît que dans un contexte de pénurie (1999) la SDE privilégie les espaces les plus insérés dans la mondialisation.

- **L'importance accrue des services urbains dans un contexte de mondialisation apparaît** aussi, plus particulièrement dans le cas du Maroc et du Sénégal, **comme une problématique sous contrainte des bailleurs internationaux** : plans d'ajustement structurels conditionnés par des mesures de privatisations préalables, « bonne gouvernance », recours à des expertises extérieures…

Ainsi au Sénégal, l'ampleur des investissements requis pour résoudre les

problèmes caractérisant le secteur de l'eau était, au début des années 90, hors de portée de la SONEES. Dans ces conditions, le gouvernement sénégalais a dû faire appel à ses partenaires traditionnels du développement avec lesquels il s'est accordé sur la nécessité d'une réforme du secteur avant qu'ils ne s'engagent sur les financements demandés.

Suite à ces réformes et notamment à l'engagement de privatisation du secteur de l'eau, la Banque Mondiale avec d'autres bailleurs de fonds internationaux (KFW, AFD,...) ont débloqué 155 milliards de FCFA pour le Projet Sectoriel Eau et 163 milliards de FCFA pour le Projet Eau Long Terme.

Au Maroc, la pression de la Banque Mondiale s'est manifestée à travers son appui à la privatisation du secteur des services de sorte qu'aujourd'hui le groupe Suez détient 64% de la Lydec (Lyonnaise des eaux de Casablanca, société privée de droit marocain). L'exemple marocain montre toutefois qu'en dépit de la pression les acteurs internationaux les Etats peuvent garder une marge de manœuvre : contre l'avis de la Banque Mondiale qui a reproché le manque de transparence , l'accord avec la Lyonnaise des Eaux a relevé d'une procédure de gré à gré.

Dans les deux cas, la maîtrise technique qui a incontestablement légitimé ces choix a conduit à faire prévaloir un mode de gestion, une culture d'entreprise et une culture technique totalement dépendants de l'extérieur : les différents volets de la contrainte extérieure (financière, institutionnelle et technologique) cumulent leurs effets.

La mondialisation ne renvoie pas uniquement à un fort degré d'ouverture-soumission des Etats aux bailleurs de fonds et aux entreprises multinationales. Elle **se manifeste également au travers de l'apparition simultanée de nouveaux acteurs, autres vecteurs de l'influence extérieure** (ONG, groupes d'experts, organisations multilatérales…), **producteurs eux aussi de normes, de partenariats qui induisent de nouvelles fonctions régulatrices et de réseaux associatifs.** De l'échelle globale à l'échelle locale, l'éventail des acteurs intervenant dans l'organisation, la production et la mise à disposition de services s'élargit chaque jour davantage : le renforcement de la diversité caractérise progressivement l'ouverture internationale du secteur des services.

Au Sénégal, l'exemple de l'agglomération dakaroise nous montre que la mise en œuvre des politiques concernant la distribution de l'eau et les opérations d'assainissement accorde un rôle déterminant aux ONG et aux associations locales. A Saint Louis, c'est l'impulsion donnée par la coopération décentralisée qui a conduit à définir une stratégie et des dispositifs destinés à la gestion des ordures ménagères.

Au Maroc, si les ONG et la coopération décentralisée paraissent peu présents dans ce secteur, on observe toutefois que la multiplication de l'intervention d'acteurs privés étrangers (canadiens, français, américains…), souvent sous la forme de « joint venture » avec un partenaire marocain, répond à une double préoccupation : la fourniture du service mais aussi la promotion de technologies notamment liées à la valorisation industrielle du traitement des déchets.

2. La « réorganisation » de l'intervention des Etats

La multiplicité et la diversité des acteurs qui interviennent sur la ville conduit les Etats à réorganiser leurs logiques d'interventions sectorielle et institutionnelle.

- *Les stratégies sectorielles des Etats se caractérisent par un passage du modèle « tout public » vers un modèle où l'Etat délègue, devient incitateur, chef d'orchestre de l'intervention d'acteurs diversifiés.*

L'observation des exemples sénégalais confirme la diversité des initiatives réglementaires prises par l'Etat : création d'un cadre gouvernemental favorable à l'attraction de financements privés, au renforcement de l'efficacité technique et financière du secteur et à l'amélioration des prestations de service. Le cahier des charges inclus dans le contrat d'affermage de la SDE prévoit des obligations d'investissements et un objectif d'amélioration de l'efficacité technique, donc de la rentabilité économique du secteur dont l'entreprise est investie. L'encouragement du partenariat entre structures étatiques, entreprises privées et ONG fait également partie de dispositif.

Au Maroc, les mesures mises en place à la fin des années 80 pour moderniser le secteur de l'eau (tarifications reflétant les coûts réels, épuration des impayés des clients publics, loi sur l'eau qui instaure une gestion par bassins versants, création d'un Haut Conseil du climat et de l'eau destiné notamment à élaborer une réflexion en matière de politique de l'eau) s'inscrivent dans le même logique.

Même si le redéploiement sectoriel des Etats n'est pas réductible à un modèle unique, il apparaît in fine, que la rationalité technique et financière portée par la vision de la Banque Mondiale y occupe une place essentielle.

- *La dimension institutionnelle : la décentralisation*

La décentralisation, plus particulièrement **la municipalisation**, apparaît plus comme un **concept « fourre tout »**, terme générique qui désigne un large faisceau de processus qui recouvrent soit des initiatives politico-administratives, soit des formes de mobilisation et d'association locale, soit la réhabilitation de structures anciennes sous la dénomination de termes importés, qu'une notion offrant des perspectives opérationnelles répondant à des objectifs d'équité et de cohésion sociale. Observée au travers de l'analyse des services, cette forme de réorganisation de l'Etat illustre le décalage entre discours et pratique. **En même temps que la municipalisation ne s'appuie pas sur des systèmes solides d'administration locale fondés sur une réelle déconcentration administrative, la mobilisation de moyens financiers et humains par la municipalité ne permet pas un exercice a minima des compétences transférées.**

Les études Ecoloc estiment que les ressources propres d'une municipalité d'Afrique de l'Ouest sont de l'ordre du millième de celles des communes des pays développés et que le déficit budgétaire municipal moyen est de 9€ par habitant et par an.

L'étude sur Saint Louis illustre les contraintes qui pèsent sur cette municipalité : non-application du principe de déconcentration qui prévoit que les services de l'Etat apportent dans leurs domaines respectifs leur appui à la Commune, extrême faiblesse du budget d'intervention de la municipalité, très faibles capacités de recouvrement de l'impôt.

Au delà de cette municipalisation sans moyens, il apparaît que dans la majorité des cas les politiques sectorielles contribuent à une «capture » du pouvoir de décision par les ‘'acteurs du haut''. Mues par des logiques qui sont extérieures aux territoires auxquels elles s'appliquent les politiques sectorielles interfèrent peu avec les processus de décentralisation et de démocratisation ; elles ne sont ni débattues, ni coordonnées au niveau municipal alors que leur complémentarité y apparaît souvent comme une nécessité (le lien eau potable, assainissement, nappes phréatiques constitue une priorité sanitaire dans toutes les zones défavorisées).

Au Sénégal, les lois de décentralisation de 1996 ne donnent aux municipalités aucune compétence, aucun rôle officiel dans la maîtrise d'ouvrage du secteur de l'hydraulique urbaine.

Dans le secteur de l'assainissement, les municipalités n'ont également qu'un rôle très réduit : leur seule compétence concerne la gestion des édicules publics où des ouvrages collectifs d'assainissement

sont réalisés. Créés pour les besoins du Programme Eau Long Terme, les Comités Locaux de Pilotage, composés de représentants de la société civile (imams, chefs de quartiers, leaders associatifs) occultent le rôle des municipalités en jouant un rôle décisif sur le choix des réalisations collectives et semi-collectives pour lesquelles ils solliciteront ensuite un co-financement…municipal.

L'organisation qui caractérise le service de l'eau au Sénégal est donc celle d'un système centralisé, au sein duquel les collectivités locales n'ont qu'un rôle très réduit : au niveau central la régulation mise en place est contractuelle et le mode de gestion choisi, le contrat d'affermage, permet à la puissance publique de garder la propriété des infrastructures et le pouvoir sur les actes fondateurs et structurants (autorité/organisation/contrôle), tandis que les pouvoirs d'exécution sont confiés à l'exploitant privé.

De même au Maroc, le développement de la gestion déléguée au cours des années 90 renforce, en dépit d'attributions locales, la permanence, d'une part du rôle de « filtre » des relations avec l'extérieur joué par l'Etat, d'autre part de la tutelle qu'il continue à exercer par l'intermédiaire de la Direction Générale des Services concédés qui fixe des priorités aux régies et concessions.

L'exemple de la Communauté Urbaine de Casablanca, illustre d'autres aspects de la faiblesse du pouvoir municipal : autorité délégante de la concession de la distribution d'eau donnée à la Lyonnaise des eaux en 1997, la CUC est banalisée au sein du Comité de suivi des activités de la Lydec qui a un périmètre de compétences plus étendu qu'elle. Cette Communauté urbaine n'est pas le lieu d'un pouvoir municipal au sens d'un Conseil communautaire souverain ; elle est simplement un lieu de concertation intercommunale fermement tenu par la pouvoir central au travers de la tutelle du Wali.

Qu'il s'agisse du service de l'eau ou de la gestion des déchets, la Communauté Urbaine de Casablanca fournit un autre éclairage des limites de la décentralisation : le Grand Casablanca se trouve découpé en 29 communes urbaines et 6 communes rurales à leur tour placées sous l'autorité de 9 Gouverneurs et d'un Wali. Au-delà de ce fractionnement institutionnel qui engendre des chevauchements de compétences entre la CUC et certaines communes membres ainsi qu'une multiplicité de centres de décisions empêchant une vision et une démarche cohérente nécessaires pour appréhender la gestion d'un service au niveau d'une agglomération, on notera que cette aire urbaine n'est dotée d'aucun outil de solidarité financière intercommunale qui pourrait inciter à la construction d'une politique de services à son échelle.

Depuis 2003, la CUC n'existe officiellement plus puisque la nouvelle charte communale promulguée la même année par Dahir introduit au travers du Conseil de ville l'idée de pouvoir d'agglomération ; il est cependant trop tôt pour connaître la portée réelle de cette nouvelle disposition.

Il ressort de ces observations que les municipalités ne disposent pas des moyens leur permettant d'assumer les compétences qui leur sont dévolues par les textes, ni les ambitions qu'affichent leurs discours. Il apparaît ensuite que, volontairement ou pas, **elles participent du processus global de régulation du désengagement de l'Etat, car elles sont en première ligne pour assumer le coût politique de ce désengagement.** Enfin, **elles n'apparaissent pas en mesure d'assurer la régulation locale de l'intervention extérieure**, soit parce que le jeu des bailleurs de fonds et des ONG court-circuite le plus souvent l'action municipale, soit parce que la conduite de politiques sectorielles confrontée au fractionnement institutionnel des agglomérations désigne naturellement l'Etat, pour des raisons d'échelle, comme seul interlocuteur possible des opérateurs étrangers.

Il apparaît à ce stade que la décentralisation-municipalisation participe peu à un processus de légitimation de l'action publique. Cette faiblesse du pouvoir municipal qui n'est plus qu'un acteur local parmi d'autres illustre (en particulier dans

le cas de l'eau et de l'assainissement) l'ambiguïté de la notion de décentralisation.

3. Des formes de participation diversifiées

La spécificité des héritages et des cultures politiques (vieil Etat makhzénien au Maroc, jeune Etat indépendant au Sénégal) se traduit, même si l'on peut considérer que l'injonction à la participation de la part des acteurs internationaux est sensiblement la même dans les deux pays, par des modalités d'adaptation et d'appropriation locale diversifiées.

Après l'indépendance, le Maroc adopte un modèle d'Etat centralisateur, interventionniste (voire sécuritaire dans certaines périodes) pour lequel la gestion du social a été pendant longtemps un élément de régulation important des tensions sociales et politiques.

Après une période de transition pendant laquelle l'Etat a été tenté par un désengagement du social à partir des années 80, les tensions politiques et les risques d'explosions sociales actuels le conduisent à revenir sur le devant de la scène.

Depuis 2000, les politiques de contrôle en amont des ONG marocaines par les pouvoirs publics et l'Etat se traduisent par la reprise en main des politiques sociales et de leurs financements (la Fondation Mohamed V, le Fonds Hassan II et l'Agence de Développement Social), première étape de leur institutionnalisation progressive.

Les orientations politiques et stratégiques et l'accès aux financements étant aux mains de structures et de personnes proches du Palais, leur mise en œuvre technique et leur opérationnalisation sur le terrain peuvent être déléguées à des ONG et associations ayant fourni la preuve de leur efficacité technique et de leur attitude « politiquement correcte ».

Le contrôle exercé par le pouvoir politique central n'exclut toutefois pas le recours à des montages financiers public-privé international, ni au drainage de capacités de gestion et de ressources du secteur privé au bénéfice du développement du secteur associatif.

Au Sénégal, la construction récente et incomplète d'un Etat ébranlé par les Programmes d'Ajustement Structurel, ne permettra pas à ce dernier d'exercer sur le territoire et les services, le même niveau de contrôle exercé par l'Etat marocain. C'est donc sans trop d'états d'âme qu'il laissera le terrain des politiques sociales, et en particulier celui de l'accès aux services pour les plus pauvres, à la charge tout d'abord du secteur informel et des initiatives populaires, puis plus tard aux mains des ONG.

Dans ce contexte, **le thème des services urbains est devenu progressivement un terrain d'intervention privilégié des associations locales et des ONG de développement dont la pratique a fait émerger deux groupes de questions :**

- celles liées à la gestion démocratique des services qui, au delà d'un intérêt éthique, offre un intérêt pragmatique parce que source d'une plus grande efficacité.

- celles liées au changement d'échelle : comment, au travers des services, passer d'expérimentations de quartiers, à la construction d'une politique urbaine ?

Au delà de la diversité des modalités d'interventions, la gestion de proximité des services urbains exprime la montée en puissance des ONG et des associations locales même si on peut actuellement observer une tentative de réinvestissement, sous la forme d'un essai de reprise en main de la coordination des politiques, par l'Etat.

Au Sénégal en particulier, cette montée en puissance apparaît d'autant plus structurelle que les ONG, puis les associations, ont avec le temps su se doter des ressources humaines compétentes en matière d'ingénierie technique et sociale,

développer des capacités de mobilisation financière tant à l'extérieur qu'au niveau local et initier des mises en réseaux leur permettant d'entrer dans une logique de dialogue et d'influence sur les politiques.

De la sorte, les services apparaissent comme un point sensible du système de régulation urbaine car, participant à la fois au dispositif de reproduction clientéliste des acteurs politiques et à celui de la régulation des tensions sociales liées à la pauvreté, ils permettent l'articulation entre la sphère du marché et celle du socio-politique.

Dans ce contexte, si la production et la décision concernant les équipements et infrastructures urbaines sont encore du ressort du pouvoir central sous conditionnalité internationale et contrainte extérieure, la gestion du coût social de ces choix est pour l'essentiel renvoyée vers les ONG et la société civile. Le pouvoir municipal apparaît comme le grand absent d'un dispositif qui, en multipliant les acteurs et les interventions, aboutit à la fragmentation du politique local.

L'observation de la gestion des déchets à Saint Louis nous conduit cependant à relever une logique différente **:** le financement de ce service par la coopération internationale a progressivement favorisé le développement d'une maîtrise d'ouvrage communale qui a débouché sur une stratégie de coordination du système de nettoiement de la ville par l'Institution municipale. Bien que lente et très progressive, cette mise en cohérence municipale sous intervention extérieure a permis, d'une part d'écarter une privatisation du service impulsée par des acteurs étrangers sous motif de développement touristique, et d'autre part de rapprocher la municipalité des populations en mettant en place des Groupements d'Intérêts Economiques qui assurent la collecte dans les quartiers difficiles d'accès, alors que la gestion conventionnelle des déchets continue à être assurée par la Régie municipale.

IV. Les lieux et acteurs charnières de la régulation

Deux questions nous paraissent se dégager des éléments qui précèdent :

1. L'articulation entre politiques sectorielles et politiques urbaines ?

La question de l'articulation entre politiques sectorielles de services portées par les acteurs de la mondialisation qui structurent leur offre au travers de grands réseaux, et les politiques territorialisées susceptibles de construire au niveau urbain la complémentarité de diverses approches (sanitaires, éducatives, sociales, foncière, gestionnaire etc…) destinées à améliorer l'accessibilité des plus démunis aux services de base, paraît être au centre des développements qui précèdent. Dans quelles conditions peut-on imaginer l'émergence d'un pouvoir urbain (municipal et/ou intercommunal) en mesure de relever ce défi ?

Les réponses apportées à cette question apparaissent contrastées en fonction des situations observées au Maroc comme au Sénégal. Après la suppression de structures techniques d'intercommunalité à Dakar (2000) et à Casablanca (2003), une nouvelle phase s'ouvre peut être avec le projet d'agglomération de Dakar et la Communauté de ville créée en 2003 à Casablanca. Ils sont encore trop récents pour livrer des plus simples.

Le seul exemple aujourd'hui disponible est celui de la municipalité de Saint Louis qui, en intégrant des dynamiques associatives sous l'impulsion de la coopération décentralisée portée par le partenariat Lille-Saint Louis, a progressivement, et parfois avec des incertitudes, donné naissance à une

stratégie de développement local qui à son tour a permis, à partir de 1996, l'émergence d'un leadership municipal.

Dans ce cas, il apparaît que l'intervention extérieure avec comme acteur principal (mais pas exclusif) la coopération décentralisée, a abouti au renforcement de la maîtrise d'ouvrage municipale. Cela a eu pour conséquence, d'une part la construction d'un système cohérent d'enlèvement des déchets au niveau municipal, d'autre part la mobilisation des bailleurs de fonds étrangers qui acceptent, au travers d'un Plan de Développement Municipal, de se coordonner pour définir leurs modalités d'interventions.

A l'exception de cet exemple (dont il conviendrait sans doute d'analyser plus finement, au delà de la communication qui en est faite, le contenu concret) **la question posée est de savoir comment le pouvoir municipal peut parvenir à se construire entre la tutelle (politique, institutionnelle, financière…) d'un pouvoir central qui pourtant se désengage du local depuis 1990, et les conditionnalités posées par des opérateurs ou acteurs étrangers qui, plus directement en prise avec la société civile, l'ignorent ou le court-circuitent.**

2. Les services urbains, leviers de la construction d'une gouvernance municipale ?

En dépit de ce constat, les services peuvent, en première approche, offrir une hypothèse de reconstruction du pouvoir urbain. Ils sont d'une part au cœur de la reconnaissance et de l'inclusion urbaine, en particulier pour certains quartiers (bidonvilles et quartiers 'clandestins' au Maroc, bidonvilles et quartiers irréguliers au Sénégal) qui se situent aux marges de la légalité urbaine ; et ils constituent d'autre part (qu'ils soient négociés - revendiqués par les habitants ou proposés par la municipalité) un argument du maintien ou de la reconquête du pouvoir politique local. A contrario, en s'appuyant sur des approches communautaires dont les liens avec la démocratisation sont souvent ambigus, ils peuvent contribuer à fragmenter les processus de démocratisation et de construction des citoyennetés locales.

Face à ces interrogations, la municipalité de Saint Louis du Sénégal, peut offrir l'exemple ponctuel d'un acteur charnière de l'articulation entre logiques descendantes (aides extérieures) et ascendantes (populations et associations).

La réponse à la question de la possible construction d'une gouvernance municipale au travers des services est toutefois conditionnée par la façon dont un service véhicule le poids des enjeux et des injonctions de la logique du marché dans la construction urbaine, ces enjeux et ces injonctions n'étant pas les mêmes dans le cas des politiques d'eau et d'assainissement à Casablanca que dans celui de la gestion des déchets à Saint-Louis.

Pour la construction d'une gouvernance municipale, l'hypothèse d'une hybridation des logiques nous paraît donc pouvoir être retenue, dans la mesure où la façon dont les espaces de négociations se construisent dépend pour chaque ville du contexte socio-économique, historique et politique à partir duquel chaque logique fait valoir son influence.

Au Sénégal ce qui est débattu au travers des services urbains, c'est le droit à l'expérimentation autonome et à la pluralité des normes ; le problème posé à la construction municipale est celui de l'articulation des différents modèles de prestation des services. Au Maroc le défi majeur auquel est confrontée l'hypothèse d'une construction municipale concerne, à travers l'application d'un modèle unique de service, le prix économique et-ou politique à payer pour l'intégration à la ville des populations défavorisées.

V. Des questions pour la recherche et pour l'action

Trois constats majeurs peuvent être établis à l'issue de cette étude :

- La façon dont l'organisation des services urbains réagit à la mondialisation donne davantage lieu à une hybridation des logiques d'acteurs et des « modèles » organisationnels qu'à une tendance à l'uniformisation.

- Au-delà de cette hybridation, la construction d'un pouvoir municipal comme lieu d'articulation et de négociation entre le mondial et le local apparaît être le passage obligé de la recherche d'une convergence progressive entre les logiques d'efficacité et d'équité.

- Le renouveau de la réflexion sur l'amélioration de l'accessibilité des plus démunis aux services de base passe à la fois par l'évolution des formes de gestion « nationales » de gestion des services et par le renforcement de la démocratie, en particulier au niveau local, en posant la question du renforcement de la société civile dans ses capacités de plaidoyer et de contrôle citoyen des actions qui sont engagées.

Ces constats nous paraissent appeler les questions de recherche suivantes :

- Pour aller au delà du constat de l'hybridation comment, pour les services urbains évaluer, dans le cadre de travaux de prospective, le devenir du modèle de la Banque Mondiale présenté in fine comme dominant face aux hypothèses de régulation locale au profit des plus démunis ?

- Quelles sont les alternatives existantes, de quelles logiques et de quelles méthodologies sont elles le fruit ? Comment dans la pratique les articuler pour passer de l'expérimentation à l'échelle des quartiers à l'émergence de pouvoirs urbains dépassant le discrédit de la démocratie représentative et les carences et faiblesses de la démocratie participative ?

- Comment enrichir les synergies entre démocratie représentative et participative ? Comment une politique de ressources humaines et de construction d'une expertise locale peuvent-elles contribuer à ce débat et à cette construction ?

Le traitement de ces trois questions pourrait donner matière à des travaux conduits par des groupes qui, aux côtés des chercheurs, réuniraient les acteurs et opérateurs qui viennent d'être évoqués.