

PROGRAMME DE RECHERCHE URBAINE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Action concertée incitative du fonds de solidarité
prioritaire du ministère des Affaires étrangères,
conduite par le Gemdev et l'Isted

Synthèse des résultats

Juin 2004

Les services urbains liés à l'environnement : entre mondialisation et participation - regards croisés

Maroc - Sénégal

Responsables scientifiques
Jean-Louis Coll
Jean-Jacques Guibbert,
Université Toulouse le Mirail,
France

Equipe de recherche
Catherine Baron
Sinda Haouès-Jouve
Carole Albouze
Latyr Diouf
Jérôme Klefstad-Sillonville
Demba Niang
Khalid El Harrouni
Larbi Bouayad

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

Ce rapport de synthèse regroupe une série de travaux qui, de mars 2002 à décembre 2003, se sont déroulés en deux phases :

- Une première phase d'études de cas a porté d'une part sur l'analyse des services d'eau et d'assainissement à Dakar, Casablanca et Fès, d'autre part sur la gestion des déchets à Saint Louis du Sénégal et à Casablanca.
- A partir de ces études de cas, la deuxième phase qui a démarré en octobre 2003, a consisté à construire des thématiques transversales destinées à faire émerger une contribution à la problématique des services en milieu urbain.

RAPPEL DES OBJECTIFS ET DE LA MÉTHODE DE CETTE RECHERCHE

La méthode a articulé études de cas et lectures transversales.

Les études de cas¹ 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 transversales²** 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.

LA PROBLÉMATIQUE DES SERVICES PUBLICS URBAINS ENTRE EFFICACITÉ ET ÉQUITÉ.

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 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)³, créée en 1971 pour succéder à la Compagnie Générale des Eaux du Sénégal⁴ (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.

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 SDE⁵ 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 m³ 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.

On retrouve cette situation dans l'assainissement où l'Office National d'Assainissement⁶, 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 rentabilité.

Au Maroc, la réforme et la mise aux normes des services, antérieure à la privatisation engagée à partir de 1997, 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 au respect de normes de fonctionnalité

urbaine auxquelles un Etat doit s'ajuster pour maintenir dans la compétition mondiale les parties du territoire qui y sont insérées, **les services d'intérêt général sont l'objet de logiques entrepreneuriales 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»⁷.

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 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 entrepreneuriale. Comment, face à ces logiques les Etats, dépositaires de l'intérêt général, redéfinissent ils leurs rôles ?

SOUS LA PRESSION CONJUGUÉE DE LA MONDIALISATION ET DE L'ÉMERGENCE DU LOCAL, DES ÉTATS CONFRONTÉS À UNE DIVERSITÉ D'ACTEURS

La diversité des acteurs

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 des 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.

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 du 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 la 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 à 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 neuf euros 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 déléguante 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 le 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 vingt neuf communes urbaines et six communes rurales à leur tour placées sous l'autorité de neuf 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 cohérentes 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.

Des formes de participation diversifiées

La spécificité des héritages et des cultures politiques (vieux 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 nettoyage 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.

LES LIEUX ET LES ACTEURS CHARNIÈRES DE LA RÉGULATION

Deux questions nous paraissent se dégager des éléments qui précèdent :

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 réponses 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.**

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.

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 « 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.

1. Eau-assainissement à Dakar (Carole Albouze, Latyr Diouf, Jérôme 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)
3. Après la réforme de 1996 la Société Nationale d'Exploitation des Eaux du Sénégal (SONEES) devient la Société nationales des Eaux du Sénégal (SONES).
4. La CGES était une filiale de l'ex-Compagnie Générale des Eaux.
5. Société de Distribution de l'Eau
6. 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.
7. Banque mondiale, Une stratégie pour la gestion de l'eau au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, op. cit., 55.

SUMMARY

Based upon case studies held in Morocco and Senegal into urban services (water, purification and waste management), the aim of this research was, on the one hand, to analyse the conditions of access for the most destitute to basic essential services and, on the other hand, to question the interplay of the actors involved in the implementation of these services in cities with different social, economic, political and historical backgrounds.

The links between the principles of efficiency and equity, which often conflict, result, on the one hand, from the inability of the State to guarantee the principles of public service and, on the other hand, from the impact of the privatisations which started in the early 1990s. These privatisations carry a technical and financial rationale which leads to the aim of equity being subjected to the logic of efficiency.

This observation led to a questioning as to how the interplay of the actors involved in the implementation of these services is organised. Though the situations analysed show a hybridization of the logic, it appears that States - one of the most important actors, "pulled" between the international and civil society - haven't, until recently,

chosen to encourage the emergence of an urban power where the issues at stake in public services would be negotiated and debated.

Based on these observations, three questions seem to arise regarding operational research:

- To go further than the observation of the hybridization of the logic, how can urban services understand the possible evolutions of the World Bank model, ultimately presented as domineering, and of the projects carried out by actors within civil society in favour of the most destitute?
- How can we enrich the debate between participative and representative democracy? How, in practice, to link them together in order to go from local experimentation to the emergence of urban powers, which would go beyond the discredit of the former and the inadequacies and weaknesses of the latter?
- What assumptions can we make regarding a revival of municipal structures by States, which would view such initiative as an opportunity to reposition themselves politically and socially?