

**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

Jun 2004

Responsable scientifique
Sylvie Bredeloup,
Institut de Recherches pour le
Développement (IRD),
Laboratoire Population-
Environnement-Développement (LPED),
Université de Marseille, France

Equipe de recherche
Jérôme Lombard
Frank Buez
Cyrille Trayie Botti Bi
Serigne Mbake Seck
Cheikhou Sylla
Marie-Claude Felemouh
Marie-Richard Zouhoula Bi
Benoît Lootvoet
Sultan Khan
Stéphane Vermeulin
Brigitte Bertoncello
Bellanger
Aurélie Poyau

**Autour de services urbains,
l'émergence de dispositifs
gestionnaires composites :
confrontations d'expériences
abidjanaises, dakaroises
et durbanites**

**Sénégal - Côte d'Ivoire -
Afrique du Sud**

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

Après un timide démarrage, le processus de privatisation s'est emballé dans la plupart des pays en développement à partir de 1997, marquant le triomphe du libéralisme économique. Les entreprises d'infrastructures (eau, électricité et télécommunications) ainsi que de grandes sociétés minières et pétrolières ont été mises en vente ; d'aucuns ont même parlé de « grande braderie », estimant le bilan des cessions plutôt décevant pour les entreprises publiques. Dorénavant, la privatisation dépasse le cadre étroit du changement de la propriété du capital ; son champ englobe des pratiques aussi diverses que les contrats de gestion (concession, affermage...), la liquidation, les accords de développement des grands travaux d'infrastructures comme les fameux BOT (Build-Operate-Transfer). A la privatisation des grandes sociétés d'Etat tend également à succéder la privatisation des infrastructures et services urbains, entendue comme un moyen de pallier le retrait financier des Etats. Plutôt que de privatisation, il serait plus juste de parler d'une généralisation des principes et règles du marché dans les modes de gestion des services urbains.

Devenue un objet consensuel à l'ère du paradigme libéral et, sous la pression des bailleurs de fonds internationaux, la délégation à un opérateur privé, bien souvent articulée à la municipalisation des services, constitue dorénavant un mode d'intervention acceptable, et même généralisable. Ce n'est plus un dossier à plaider. Curieusement, le discours critique semble, pour partie, évacué du débat. La privatisation est parfois revendiquée haut et fort comme la seule solution capable de sortir les pays, les villes les plus pauvres de l'ornière. Serait-elle pour autant la panacée ? (Prud'homme, 1996). En définitive, est-ce la privatisation qui est exemplaire ou la logique plus générale qu'elle contient, celle du rôle d'un « tiers contrôle », garant d'une gestion équitable (Henry, 1997) ?

Dans notre travail, nous traitons de la délégation des services urbains à des opérateurs privés et parlons de partenariat public-privé plutôt que de privatisation. D'une part, ce type de partenariat permet d'attirer les investisseurs privés sans pour autant aliéner les missions publiques au profit du privé ni la propriété des infrastructures. D'autre part, ce partenariat suppose qu'on ne se limite pas à recourir au secteur privé pour financer des projets d'investissements mais qu'on fasse aussi appel à ses compétences et à son savoir-faire de gestionnaire pour réaliser avec efficacité des projets durables (Namblard, 2000).

PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE

La multiplication des acteurs impliqués aujourd'hui dans les procédures de gestion participative, d'une part, remet en question une représentation binaire du privé et du public et, d'autre part, pose avec acuité le problème de la coordination, de la régulation socio-politique des actions engagées par les différents partenaires. On peut s'interroger sur les capacités des nouvelles instances municipales à organiser, bien souvent dans l'urgence, une concertation locale et à opérer des choix stratégiques à partir de modèles importés qu'elles n'ont pu pleinement se réapproprier, à négocier de manière contractuelle avec des intervenants aussi divers que des multinationales, des entrepreneurs nationaux ou étrangers organisés en réseaux complexes. Tout ceci, alors qu'elles ne disposent pas de moyens financiers suffisants, que les Etats lâchent difficilement leurs prérogatives et que les principes de l'action publique n'ont pas été révisés. La généralisation des procédures de délégation dans la sphère locale contribue à une redistribution des initiatives, des pouvoirs et des hiérarchies et à une remise en question des systèmes de subventions publiques. La dictature de l'urgence l'emporterait-elle sur la responsabilisation des acteurs (Lebris, 1999) ?

Mettant en perspective des situations métropolitaines contrastées, les recherches conduites dans le cadre de cet appel d'offres, à la fois à Abidjan, à Dakar et à Durban, visaient à apporter un éclairage sur les nouveaux arbitrages public, privé à l'œuvre dans la gestion des services urbains. Nous avons essayé de comprendre comment la régulation des services publics marchands s'opère à travers le jeu des interventions des opérateurs publics, privés, des usagers et des organisations citoyennes, et selon des contextes sociologiques, économiques et politiques différents. Entendue au sens large, la régulation qualifie les mécanismes juridiques, économiques et politiques auxquels recourent les pouvoirs publics locaux pour stabiliser les antagonismes (M. Marié, 1999).

Les formes et les modalités de partenariat public-privé mises en œuvre ont été analysées dans le cadre de la construction ou de la gestion :

- d'infrastructures de transport (gares routières) et de compagnie de transport
- d'infrastructures primaires (réseaux d'eau potable et d'assainissement)
- d'infrastructures commerciales (marchés)

Entre le *pseudo* comparatisme, prétexte à une simple cohérence éditoriale, et la comparaison construite a priori sur la base d'une grille de lecture commune et étroite conduisant à ériger le modèle en obsession ou encore à aplatir, appauvrir les données en ne retenant que le plus petit dénominateur commun par rapport à l'épaisseur des connaissances, nous nous sommes efforcés de trouver une troisième voie.

Il s'agissait de repérer et d'analyser à Abidjan, Dakar et Durban, un certain nombre de processus pouvant servir d'analyseurs pertinents au regard de la problématique générale. Les trois observatoires présentaient a priori des convergences en nombre limité. Ce sont trois villes pour lesquelles l'infrastructure portuaire joue un rôle déterminant dans l'économie nationale ; ce sont aussi des cités cosmopolites qui ne donnent pas lieu pour autant à des brassages culturels notables ; les politiques migratoires mises en œuvre ne favorisant pas l'intégration de tous les citoyens dans la ville. Ce sont aussi trois cités multimillionnaires, étalées sur de vastes territoires, trois métropoles extensives, difficiles à parcourir, à équiper et à gouverner, posant avec acuité, outre le problème des équipements et transports urbains à prévoir pour répondre à une mobilité croissante des citoyens, celui de la définition des territoires métropolitains à retenir pour les gestionnaires. Mais, au-delà de ces quelques points communs, ces villes, qui ont hérité de traditions diverses dans les rapports au pouvoir, connaissent également des développements économiques et politiques très différents. Le désengagement de l'Etat ne s'est pas opéré dans les mêmes termes et n'a pas produit les mêmes effets selon le pays considéré et, au sein du même pays, les villes ne sont pas gérées de la même manière. L'intervention des pouvoirs publics ne recouvre pas les mêmes réalités et varie notamment en fonction de leurs capacités à mobiliser des ressources et des options politiques, idéologiques prises par les différents gouvernements. Le secteur public n'a pas le même poids ni la même surface financière ni les mêmes orientations dans les trois pays.

Plutôt que de montrer que ces terrains différents étaient des points d'application d'un même discours universalisant, nous avons préféré mettre en lumière la diversité des processus, seul moyen permettant d'évaluer les conditions d'émergence des nouveaux dispositifs gestionnaires ainsi que les conditions de leur diffusion dans le temps et dans l'espace. Le premier travail a consisté à produire une base bibliographique et à établir un registre de vocabulaire commun avant de réfléchir ensemble à l'élaboration de guides d'entretien et de grilles d'observation. Deux chercheurs travaillant sur le site de Dakar se sont rendus à Abidjan pour mettre un programme de travail en commun sur la question de la gestion privatisée des gares routières et plus largement du transport collectif de personnes. A partir d'une confrontation des expériences, un premier guide d'entretien adapté à la fois aux situations abidjanaise et dakaroise a pu être mis en place, de concert, et testé par les différents membres de l'équipe. L'exercice comparatif, en revanche, n'a pas pu être prolongé en Afrique du Sud selon les mêmes modalités. A Durban, la recherche dans les gares routières s'est révélée périlleuse ; des gangs, créés pendant l'apartheid, contrôlant ces lieux et réglant leurs comptes à coup de mitraillettes. Les chercheurs en place ont donc concentré leur travail sur

les modalités de fonctionnement de la nouvelle autorité de transport métropolitaine indépendante et sur le processus de privatisation de la compagnie municipale de bus. Cette réflexion a néanmoins permis de réfléchir globalement à la difficile mise en œuvre d'instances de régulation autonome dans le transport et dans les trois villes. L'exercice comparatif a pu ainsi éclairer les degrés d'avancement des processus de délégation, et surtout les enjeux sous-jacents aux transformations des systèmes de transport, révélées par les privatisations. Une mission conduite au Sénégal par un chercheur travaillant en Côte d'Ivoire a également été l'occasion de réadapter, au contexte dakarois, la grille de lecture mise en place à Abidjan pour appréhender les nouvelles modalités de gestion des marchés urbains. En revanche, les réflexions amorcées à Abidjan sur la gestion privative de l'eau et sur la contractualisation des services d'assainissement des eaux usées n'ont pas pu être mis en perspective avec les travaux initialement prévus sur le même thème à Durban. Mais, a *posteriori*, les différentes études de cas produites dans les trois sites permettent d'éclairer les rapports entre approches étatique, municipale, privative et communautaire et les nouvelles formes d'accès aux services urbains. Enfin, nous nous sommes efforcés de rédiger des textes en binôme voire en trinôme de manière à poursuivre l'exercice comparatif jusque dans le rendu écrit.

Nous avons essayé de répondre à ces trois séries d'interrogation :

- Y a-t-il ou non émergence d'une classe d'opérateurs privés nationaux ?
- Quelles formes prennent les nouvelles relations entre l'Etat et les collectivités territoriales depuis la décentralisation ? Collaboration, gestion partagée ou conflits de compétences ?
- Comment la régulation se structure-t-elle et évolue-t-elle dans un contexte de multiplication des initiatives privées et de nouveaux arbitrages publics ?

MONTÉE EN PUISSANCE DES OPÉRATEURS PRIVÉS NATIONAUX, DES CORPORATIONS ET DES AUTORITÉS COUTUMIÈRES

Les bailleurs de fonds internationaux, intervenant en Afrique sub-saharienne (principalement la Banque Mondiale et l'Agence Française de Développement), appellent depuis longtemps de leurs vœux une mobilisation du secteur privé dans la gestion des équipements et services urbains. Ils y consacrent, de surcroît, des financements considérables, prenant en charge les infrastructures de base, soutenant les réformes nationales, inspirant les appels d'offre et favorisant l'implication des grands groupes internationaux au prétexte que ces derniers détiennent un réel savoir-faire, une assise financière confortable et partagent leur conception de la gestion des services urbains. Autrement dit, le processus de privatisation renforce la présence sur le continent africain des grands groupes déjà présents dans des secteurs jugés a priori rentables comme la distribution de l'eau ou de l'électricité, la gestion d'un terminal à conteneurs, la construction d'un pont à péage. Néanmoins, l'appétence des opérateurs privés internationaux pour l'Afrique reste faible en dépit de leurs déclarations d'intérêt pour le sort des « pauvres » du continent (J.F. Vergès, 2004) et tient, pour l'essentiel, au manque de confiance des investisseurs privés dans les économies et les politiques africaines.

L'implication variable de ce type d'opérateurs dépend aussi des secteurs visés et notamment de la permanence des soutiens étatiques. Autant dans le domaine de l'eau, les opérateurs privés internationaux bénéficient d'une expérience et d'une confiance des Etats qui ne varient pas, autant dans le transport, il en va différemment. La distribution de l'eau en Afrique est assurée majoritairement par des sociétés privées souvent dépendantes des grands groupes de services urbains. C'est ainsi que le premier contrat de concession, passé avec un opérateur privé (la SAUR filiale du groupe français Bouygues) au lendemain des Indépendances, fut l'affermage de la SODECLI pour l'eau potable en 1959, en Côte d'Ivoire. Pour ce qui concerne le transport urbain de voyageurs, à Dakar comme à Abidjan et après moult péripéties, les sociétés de service public de transport qui ont été très soutenues par l'Etat et par les capitaux internationaux (français notamment avec Renault-Véhicules Industriels) sont, dorénavant, réduites à la portion congrue, en sursis ou en faillite (P. Teurnier, 2002). A Dakar, la SOTRAC (Société de Transport du Cap-Vert) a disparu même si elle n'est pas encore liquidée juridiquement. La tentative, après appels d'offres, de la mise en place d'une entreprise privée avec un contrat de concession à un opérateur international n'a pas abouti. Parallèlement, une société à capitaux publics mais fonctionnant sur un mode privé a été créée (Dakar Dem Dikk). A Abidjan, la privatisation de la SOTRA (Société des Transports d'Abidjan) a été programmée alors qu'à court terme, une deuxième entreprise privée, la SOTU (Société de Transport Urbain), à capitaux ivoiriens, devait être créée. Une convention de concession a été signée, mais depuis quatre ans, aucun bus de la SOTU ne circule dans ce cadre. A Durban, le capital international est encore présent dans le transport urbain et s'accorde avec les opérateurs nationaux : la compagnie municipale de bus - qui était déficitaire - a été privatisée et vendue à des hommes d'affaires indiens en partage avec des transporteurs durbanites. Aujourd'hui, l'intégralité du transport public est détenue et exploitée par des opérateurs privés. Ces constats montrent combien la mobilisation de fonds privés est difficile pour ce type d'opérations, notamment dans le transport urbain en plein bouleversement, et questionnent sur la transparence des accords et sur l'origine des capitaux.

Dans cette période de privatisation intense, la présence variable des groupes internationaux laisse la porte ouverte à l'émergence d'opérateurs locaux, plus ou moins viables. Ces entrepreneurs aux statuts extrêmement diversifiés investissent depuis peu dans la construction ou la gestion de petites infrastructures - marchés et gares routières - qui étaient jusqu'à présent prises en charge par les autorités publiques. Quatre types d'opérateurs privés ont pu être identifiés :

- Des sociétés évoluant déjà dans le secteur du BTP ou dans la gestion immobilière et envisageant ce nouvel investissement comme une diversification de leur activité première.
- Des hommes d'affaires à la recherche d'un nouveau créneau porteur et notamment des migrants de retour ou immigrés décidés à faire fructifier leur capital.
- Des groupes professionnels (transporteurs, chauffeurs ou commerçants) souhaitant contrôler leur outil de travail et son environnement.
- Des autorités coutumières voulant recouvrer un pouvoir de décision et un contrôle sur leur territoire.

La place marchande abidjanaise se construit, pour l'essentiel, à l'initiative d'opérateurs privés : sur les

quarante cinq nouveaux marchés construits entre 1988 et 2000, plus de la moitié est ou sera gérée par un entrepreneur privé. Dans un souci permanent de diversification de leurs activités, les investisseurs d'origine libanaise, acteurs incontournables dans un secteur privé dominé par des entreprises étrangères, se sont tournés vers la construction des marchés, un domaine caractérisé par une faible prise de risque et une rentabilité immédiate. Affichant un double statut de constructeur et de gestionnaire, ils sont dans la pratique davantage intéressés par l'édification et la diffusion du modèle que par la gestion de la structure dont ils se déchargent très rapidement. Si ces quelques entrepreneurs, surnommés les « Bouygues ivoiriens », ont ouvert la marche, contribuant à l'édification des plus grosses structures dans la capitale économique, ils ne sont pas pour autant les seuls à avoir investi le secteur.

D'autres promoteurs - sociétés immobilières, entrepreneurs individuels ou opérateurs nationaux regroupés en collectifs divers, corporatistes, ethniques ou villageois, mobilisent leurs ressources pour faire édifier des marchés dans les quartiers d'Abidjan. Force sociale non négligeable, ces promoteurs privés disposent de moyens suffisants pour faire pression sur les communes ou sur l'Etat central afin d'obtenir une exonération fiscale sur leurs activités. Ils sont de moins en moins disposés à accepter les règles d'organisation et de gestion des équipements urbains édictées par le pouvoir municipal, et revendiquent la possibilité de recouvrer eux-mêmes les taxes sur les marchés et les gares routières. Enfin, à l'heure où l'initiative privée locale est largement valorisée par le gouvernement et le nationalisme exacerbé, des opérateurs économiques se réclamant haut et fort ivoiriens, se mettent à édifier des marchés ou à reprendre la construction de chantiers mal engagés.

A Dakar, les commerçants installés sur les marchés ont été les premiers à vouloir prendre en charge leur outil de travail et mettre les moyens pour le sécuriser quand les municipalités ont fait connaître, au lendemain des incendies à répétitions dans la capitale leur incapacité financière à réaménager les espaces marchés. Se constituant en comités de gestion, ils ont posé leurs conditions : ils souhaitent bénéficier d'un abaissement et d'un report des taxes pendant la durée de l'amortissement de l'investissement. S'ils ont rarement obtenu satisfaction et n'ont pu se constituer en force de proposition, cette évolution les a conduit à mieux s'organiser. D'autres commerçants extérieurs au marché mais à la surface financière supérieure se sont également positionnés sur ce créneau, jouant de leurs relations pour approcher les mairies et proposer la construction de nouveaux marchés ou la modernisation des anciens. Au côté de ces entreprises bien souvent familiales qui inondent aujourd'hui Dakar, mais aussi d'autres villes comme Touba, des structures plus grosses et plus composites se développent, intégrant de multiples associations de commerçants. Ces projets semblent, par ailleurs, impulser un nouveau type de marché transformé en centre commercial et dans lequel la vente de produits vivriers n'a plus sa place. Ce modèle importé pour partie d'Abidjan connaît un franc succès auprès des investisseurs nationaux, émigrés de retour (diamantaires et entrepreneurs mourides) qui s'emploient à le décliner dans tous les quartiers de Dakar.

Depuis plusieurs décennies, l'apparition des entreprises de transport prend des formes plurielles à Abidjan comme à

Dakar ou Durban. Quelles que soient les appellations - le secteur artisanal, la micro-entreprise, le secteur informel - qui véhiculent des idées différentes, ces entreprises occupent aujourd'hui l'essentiel de l'offre de transport urbain. Le regroupement de ces opérateurs dans le cadre de structures élargies est en cours notamment à Dakar. Mais qu'en est-il de la privatisation des gares routières, opération largement recommandée par la Banque Mondiale et envisagée comme un moyen de sortir des conflits opposant entre elles les différentes instances publiques ? A Dakar comme à Abidjan, la plupart des gares routières restent encore gérées par les collectivités locales ou l'Etat qui prélèvent des taxes comme droit de stationnement. En leur sein, cependant, des structures professionnelles, syndicats, groupements d'intérêt économique, rassemblant des transporteurs, des chauffeurs et des rabatteurs, restent les maîtres de la gestion des services de transport (entrée dans la ligne, organisation des départs). Afin d'alimenter leur caisse de fonctionnement, ceux-là taxent les véhicules à chaque entrée dans le site. Tout récemment à Dakar, la gestion de deux gares routières vient d'être prise en main par un opérateur privé, une société sénégalaise adossée à des capitaux canadiens, qui s'est introduite dans le paysage du transport dakarois à la faveur de la refonte du plan de circulation de la ville. Inconnue au départ, elle s'est imposée dans le système, profitant de soutiens dans les appareils d'Etat et municipal. Une nouvelle loi donne aujourd'hui la possibilité de généraliser ce concept de gare à gestion privée : les plus grands transporteurs de la place envisagent ainsi de postuler à des appels d'offres dans les prochaines années.

A Abidjan en revanche, la gare centrale continue d'être gérée par les autorités publiques. Mais la multiplicité des modes de transport privés, aux côtés de la compagnie publique, a favorisé l'expansion de sites sauvages, sur le pourtour de la gare et ailleurs dans la ville, dans lesquels se sont imposés par la force des syndicats de transporteurs et de chauffeurs qui prélèvent un droit d'entrée dans la structure professionnelle et dans la ligne. Ces structures « formalisées » doivent aussi composer désormais avec des groupements issus des quartiers proches, réunissant des jeunes gens, oisifs la plupart du temps, qui s'immiscent dans l'organisation du transport et les départs de véhicules. La réalisation attendue de la nouvelle gare routière pourrait conduire le secteur à se restructurer ; mais en l'absence d'une régulation effective des transports urbains, le projet risque aussi d'exacerber encore un peu plus les tensions entre les syndicats, les grands et les petits transporteurs et les professions annexes.

A Durban, une multitude d'opérateurs privés se sont implantés sur le marché du transport urbain dans les années 1980, transgressant progressivement les frontières érigées selon des critères raciaux entre les zones résidentielles. Aujourd'hui, dans une société post-apartheid, le nombre de petits transporteurs s'est encore multiplié. Les organisations de propriétaires de taxis et minibus se sont constituées en gangs mafieux. Nombre de ces transporteurs opèrent dans l'illégalité, sans licence, avec des véhicules hors normes réglementaires. C'est en réaction à cette dérégulation sauvage et violente du transport public que le gouvernement local a décidé de mettre en place une politique de régulation de l'ensemble du secteur des transports. Le consortium, qui a repris la compagnie municipale de bus en mai 2003,

est dirigé par des hommes d'affaires reconvertis récemment dans le transport. Captant l'essentiel de la manne des subventions publiques et n'exploitant que les lignes déjà subventionnées, on peut se demander dans quelle mesure ce grand groupe privé ne va pas se trouver rapidement en situation de monopole.

A Dakar comme à Abidjan, les opérateurs privés qui investissent le secteur des services urbains ne disposent pas nécessairement des compétences indispensables à la réalisation de ces activités et ne détiennent pas toujours une maîtrise technique suffisante. Or le cœur du partenariat public-privé englobe précisément la notion de prestations de services. Savoir construire des bâtiments, savoir gérer des immeubles d'habitation, savoir vendre en gros des marchandises ou organiser une compagnie de transport ne prédispose pas mécaniquement à la construction et à la gestion d'un marché urbain ou d'une gare routière. Nombre de promoteurs s'improvisent dans ce créneau sans en mesurer véritablement les enjeux, sans réaliser qu'ils s'engagent sur la longue durée. Ils sont, par ailleurs, peu nombreux à prendre des risques en matière d'investissement, s'organisant pour transférer les coûts de la construction sur les usagers ou sur les corporations. Or la prise de risques financiers devrait être une obligation pour le délégataire dans le cadre d'un réel partenariat public-privé.

Gestion de l'équipement urbain et gestion urbaine sont deux choses bien distinctes ; pourtant les gestionnaires sont avant tout préoccupés par le rendement immédiat de leur équipement à l'intérieur du périmètre où ils exercent, considérant le marché ou la gare routière comme une entité isolée. Ils ne prennent pas en compte les problèmes de circulation, ni de stockage ni d'entretien aux alentours des infrastructures, les rejetant sur la collectivité territoriale qui ne semble pas disposée à les prendre en charge.

Les opérateurs privés concernés par la construction ou la gestion de ces nouveaux édifices, ne développent pas des actions concertées ou complémentaires ; bien au contraire, l'intérêt particulier et le profit immédiat priment sur l'intérêt général, en l'absence de cadre réglementaire bien défini par les autorités publiques. De multiples projets concurrents se concentrent dans des espaces déjà largement équipés et engorgés sans qu'une réflexion globale ne soit engagée par la puissance publique pour anticiper sur les effets induits par ces interventions ponctuelles et non articulées, sans qu'un schéma directeur de l'organisation des marchés et des gares routières ne soit même envisagé. L'entrée en scène de cette multitude d'opérateurs aux objectifs contradictoires accentue la nécessité d'une gestion participative et coordonnée.

RELATIONS ENTRE L'ÉTAT CENTRAL ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : COLLABORATION, GESTION PARTAGÉE OU CONFLIT DE COMPÉTENCES ?

Le processus de décentralisation à l'œuvre dans les trois villes a pour objectif de renforcer les pouvoirs locaux. Le transfert de compétence aux collectivités territoriales décentralisées ne s'est accompagné, ni à Abidjan ni à Dakar, d'un transfert de ressources proportionnel. Aussi bien au Sénégal qu'en Côte d'Ivoire, les gouvernements centraux lâchent difficilement leurs prérogatives alors qu'ils se désengagent financièrement. Si bien que les autorités locales ont à assumer des charges croissantes en matière

de services publics sans en avoir les moyens financiers ni toujours les compétences. Elles fonctionnent sur des budgets prévisionnels, mais ne sont pas toujours en mesure de récupérer les fonds que l'Etat est censé leur rétrocéder. Elles sont notamment amenées à contractualiser des accords avec des intervenants aussi diversifiés que des multinationales, des associations de commerçants, de transporteurs, des autorités coutumières pour continuer d'entretenir leur territoire. En Afrique du Sud, la situation est totalement différente ; la gestion de la métropole durbanite apparaît à bien des égards comme un modèle. Ses finances sont réputées pour être les plus saines du pays. La nouvelle constitution de la République d'Afrique du Sud a conféré aux municipalités des prérogatives élargies qui les affranchissent de la tutelle des gouvernements national et provincial. Le gouvernement local de Durban a les moyens d'assumer ses fonctions et ses obligations. Du fait de sa capacité propre à mobiliser des ressources, il gère un budget cumulé qui représente plus de 80% du budget du gouvernement central.

Dakar : une guerre de patrimoine entre la ville et les mairies d'arrondissement

La redéfinition des compétences entre les services de l'Etat est également à l'origine de conflits d'intérêts. A Dakar notamment, se dessine aujourd'hui, entre l'Etat et les collectivités territoriales, une bataille majeure autour du renouvellement de la ville. Les textes législatifs, relatifs aux responsabilités respectives de l'Etat, de la ville de Dakar et des mairies d'arrondissement sont imprécis et donc soumis à réinterprétation. En théorie, il n'y a pas de tutelle de la ville sur la mairie d'arrondissement ; cette dernière n'a pas obligation d'obtenir l'accord de la ville pour prendre une décision. Les compétences de l'une et l'autre sont, en principe, listées mais les critères de différenciation ne sont pas définis par une loi bien que des commissions aient été constituées pour éclaircir la situation et fixer des critères. De surcroît, la mise en place des communes d'arrondissement semble avoir conduit à une politisation du débat citoyen et à l'exacerbation des rivalités partisanes.

Les mairies d'arrondissement sont habilitées notamment à gérer les vingt huit marchés de quartiers alors que la gestion des six grands marchés centraux de la ville relève de la compétence de la ville de Dakar au grand désarroi des conseils municipaux d'arrondissement qui entendaient, au travers de la collecte des taxes, accroître notablement leur budget de fonctionnement. Un certain nombre de marchés est d'ailleurs géré à la fois par la ville de Dakar et une mairie d'arrondissement. Cette gestion bi-partite des marchés se révèle au quotidien catastrophique. La dilution des responsabilités entre les instances municipales conduit à un étalement dans l'espace des marchés ; elle accélère la dégradation des équipements et de l'environnement et conduit commerçants et riverains à compter sur leurs propres forces, recourant de plus en plus souvent à des pratiques violentes.

Si les gares routières ne relèvent pas de la responsabilité des mairies, la gestion des équipements urbains englobant la gare est une compétence transférée du ministère des Transports aux mairies. En l'absence de critères objectifs et incontestables, les attributions respectives restent en définitive soumises à l'appréciation et donc à l'arbitrage de quelques-uns. Tout peut être redéfini au fil du temps, au gré des conjonctures. Lorsque les maires de la ville et de

l'arrondissement disposent des mêmes compétences, c'est une instance supérieure, en l'occurrence le ministère délégué chargé des collectivités locales, qui est obligée de trancher en cas de litiges. La structure régulatrice des transports - le CETUD (Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar) - a proposé une répartition pour l'attribution des gares routières : les gares de desserte locale seront gérées par les mairies d'arrondissement, les gares interurbaines par la Ville de Dakar et les gares nationales et internationales par le Conseil Régional. Ainsi présenté, le dispositif semble structuré et peut faire illusion. Mais cette partition ne tient pas compte du dynamisme du personnel municipal à attirer des promoteurs privés sur sa commune. Quelle attitude adopter quand un maire d'arrondissement a entrepris des investissements importants pour l'aménagement de la gare routière de sa commune et que, en lien avec le nouveau rayonnement de cet équipement, la Ville lui en confisque la gestion ? Sans système de péréquation, l'organisation ainsi déclinée semble profiter à la Ville de Dakar. Le fonds de dotation, système initié par le ministère des Finances et des collectivités locales et qui doit permettre le partage des fonds entre communes d'arrondissement et ville de Dakar ne semble pas bien fonctionner et permettre un rééquilibrage notable.

Autre problème soulevé par ce découpage géographique : la difficulté à cadrer les interventions des opérateurs privés à l'échelle de la ville, la nécessité de se positionner à l'échelle interurbaine pour limiter les concurrences, éviter les débordements et proposer des services diversifiés en réponse à une demande elle aussi très éclectique. Il faudrait être en mesure de répondre à la fois à des usagers qui souhaitent un service minimum, bon marché et à ceux qui souhaitent un service de qualité, à un tarif plus élevé.

Enfin, en dépit d'un transfert de compétences, les communes d'arrondissement doivent passer, dans les faits, par l'intermédiaire de l'Etat pour récupérer des terrains ; elles n'ont aucune maîtrise du foncier. Les négociations sont alors très dures. Une refonte profonde de tous les codes qui régissent le domaine foncier, mais aussi plus largement l'urbanisme est nécessaire au risque de handicaper sérieusement les démarches conduites par les maires pour équiper en infrastructures modernes et valoriser leurs communes.

Abidjan : les maires entrepreneurs et l'absence d'intercommunalité

A Abidjan non plus, la décentralisation ne s'est pas accompagnée d'une réflexion sur l'intercommunalité ; les dix communes restent, pour l'instant, isolées et doivent chercher de nouvelles modalités d'intervention, essayant de prendre de court leurs voisins, se situant d'emblée dans une perspective concurrentielle. Les maires les plus dynamiques, désireux de renouveler leur mandat électoral, n'hésitent pas à revendiquer certaines prérogatives de la ville d'Abidjan. Trop investies dans des règlements de compte ou encore trop absorbées par la nécessité d'augmenter leurs ressources coûte que coûte, les instances municipales ne sont pas en mesure de réfléchir à ce que pourrait être un véritable partenariat public-public, un équilibre à trouver et à rediscuter entre des associés. Cette absence de responsabilités clairement définies entre les différentes entités publiques a inévitablement des répercussions néfastes dans la mise en œuvre de partenariats public-privé. L'opérateur privé croit négocier avec un échelon de l'administration et se retrouve en but avec un autre échelon.

Les mairies s'efforcent de prouver leur efficacité et se comportent en bâtisseurs, équipant leurs communes en infrastructures modernes et monumentales. La loi de l'économiquement fort supplante désormais l'intérêt commun. La concurrence entre communes est donc effective, chacune essayant d'attirer des investisseurs potentiels sur ses terres sans aucun souci de rééquilibrage et en procédant parfois à la privatisation des espaces publics. Déchargées d'un gros fardeau financier, les autorités municipales ne concentrent pas pour autant leurs moyens et leur énergie sur leurs missions sociales. Elles tardent à réaliser des investissements complémentaires et ne semblent pas disposer à mettre en place des fonds sociaux pour permettre aux citoyens les plus démunis d'accéder aux services urbains. L'heure semble plutôt à la prédation. Dans ces conditions, le service offert à l'usager n'est pas de meilleure qualité que par le passé.

Durban : un partage de rôles bien assumé entre les trois sphères de l'Etat

Dans le cadre de la nouvelle constitution de la République d'Afrique du Sud, promulguée en 1996, les compétences du gouvernement ont été redistribuées entre trois sphères de même rang : nationale, provinciale et locale. Ce qui veut dire que le gouvernement local est doté d'une pleine capacité d'administration et de gestion financière et qu'il entretient, en tant que sphère autonome, une relation égalitaire avec les deux autres niveaux de décisions. Ce nouveau découpage, qui reprend l'esprit du programme de reconstruction et de développement, porté par Nelson Mandela, confère aux municipalités des prérogatives élargies. Le gouvernement local ne doit pas se contenter de fournir des services urbains de qualité, il doit aussi promouvoir le développement social, la croissance économique. A Durban, la municipalité, qui dispose de moyens financiers importants, est bien disposée à mettre en œuvre, de façon très volontariste, des politiques de développement économique sectoriel. Dans cette perspective, pour attirer et retenir durablement les investisseurs, la Best Practice City Commission a proposé notamment la création d'une agence de promotion des investissements.

ACTEURS DE LA RÉGULATION DES SERVICES PUBLICS MARCHANDS

Dans ce panorama foisonnant où prolifèrent les modalités partenariales public-privé, quelle structure assure la régulation ? Si le maire est par définition responsable de l'organisation de son territoire et doit veiller à une organisation ordonnée de l'espace, se pose néanmoins la question de l'identité de l'agent régulateur à l'échelle de l'agglomération : est-ce le Local Government à Durban, le District à Abidjan, la Ville à Dakar ? Plus généralement à quel niveau se mettent en place ces instances de régulation : échelle municipale, intercommunale ou structure plus autonome vis-à-vis de l'Etat intégrant des agents publics et privés ou ayant un statut privé ? Enfin, est-ce l'opérateur privé qui régule, et dans ce cas, y a-t-il ou non maintien de l'intérêt général ?

Abidjan, Dakar : des services de l'Etat plutôt défaillants en tant qu'agents régulateurs

Dans les multiples configurations de partenariat mêlant des acteurs publics et privés, l'Etat - central ou décentralisé -

demeure le plus souvent l'agent régulateur. Le modèle anglo-saxon de la régulation par des agences spécialisées et indépendantes est encore peu appliqué. A Abidjan comme à Dakar, les services de l'Etat apparaissent globalement plutôt défaillants. Les pouvoirs d'adaptation, de sanction, de résiliation et de substitution, qui sont conférés à l'Etat, en tant que contractant, pour réguler, ne sont pas activés à bon escient. Ils ne veillent pas toujours à ce que les règles du jeu soient respectées. Or, les modalités des contrats ne semblent pas intéresser les élus locaux qui en négligent parfois les termes au risque de dysfonctionnements graves. La préservation de leur électorat prime sur la satisfaction des besoins des citoyens. Ils sont, avant tout, préoccupés par les actions d'éclat qui pourront être conduites durant le temps de leur mandat et ce sont les techniciens qui assurent, dans des conditions souvent difficiles et dans la durée, la gestion quotidienne des équipements urbains. Les élus locaux accompagnent rarement la démarche du promoteur privé et peuvent, à l'inverse, se poser en concurrents. Ces défaillances tiennent aussi parfois à une volonté de maintenir une certaine confusion des responsabilités entre les différentes entités publiques pour pérenniser certains arrangements ou en impulser d'autres.

Il est rare que les communes reconnaissent une légitimité aux acteurs de la société civile comme pouvant participer à la construction des dispositifs gestionnaires. Pourtant les groupes d'usagers mais aussi les associations de commerçants et les collectifs de citoyens, structurés autour de revendications locales d'autochtonie, sont fermement décidés à participer à la gestion des équipements et services urbains et à jouer même un rôle dans la régulation du dispositif. La résistance, que certains mettent en œuvre, a pu conduire à l'annulation de contrats de délégation.

La difficile mise en œuvre d'instances de régulation autonomes

Bon nombre d'opérateurs, reprenant à leur compte le modèle anglo-saxon, s'accordent sur la nécessité de mettre en place une instance de régulation autonome, capable de contrecarrer les risques d'alternance politique que confère la position du concédant. A ce titre, au Sénégal, les propositions des juristes de l'APIX vont dans le sens d'une meilleure maîtrise des risques politiques. Un changement de gouvernement peut remettre en cause partiellement ou totalement des accords ou des formes de contractualisation passées avec l'ancien gouvernement. Or l'évolution des exigences politiques ne doit pas empêcher de sauvegarder l'intérêt général. Le contrat devrait prévoir ces possibilités d'évolution et d'adaptation entre impératifs de gestion et impératifs politiques. Autre risque à prendre en compte : celui de l'exercice unilatéral des prérogatives de l'Etat ; il pourrait être réduit par l'instauration d'une autorité de contrôle compétente et indépendante. Mais on peut s'interroger sur le degré d'autonomie que peut avoir l'instance régulatrice vis-à-vis de l'Etat. Bien souvent, ces agences sont nommées par l'Etat et la décision lui revient toujours. Il s'avère extrêmement difficile pour le co-contractant privé d'imposer une clause instaurant l'arbitrage international, hors du champ d'une loi locale.

Au Sénégal, en matière de transport urbain, le CETUD a déjà été fortement critiqué, en raison de la faiblesse de ses réalisations et il a même été menacé de disparition quelques mois après que le nouveau chef d'Etat accède à la Présidence. De surcroît, on ne peut pas parler d'une autorité

organisatrice dans la mesure où le pouvoir de concession ou d'attribution des autorisations de transport mais aussi les moyens de contrôle et de sanctions demeurent du ressort des ministères de tutelle - Transports et Finances. L'Etat central conservant ses prérogatives, le CETUD est donc pour l'essentiel une instance d'étude. La gestion des gares routières est une compétence transférée de l'Etat central aux collectivités territoriales, en l'occurrence à la Ville de Dakar, mais il a été décidé également que toutes les nouvelles gares seraient gérées, mises en affermage plus exactement, par des opérateurs privés sélectionnés après appel d'offres. En revanche, la rétrocession des fonds n'est pas clairement définie. Quelle proportion l'opérateur doit-il reverser à la Ville de Dakar et à la mairie d'arrondissement ? Par ailleurs, on perçoit mal de quel pouvoir disposera le CETUD pour intervenir au cas où la gestion des gares routières engagée par le promoteur privé serait remise en question.

Si on considère la manière dont s'est opérée la gestion privée du marché Kermel de Dakar, on s'aperçoit que les difficultés ont été liées, en grande partie, à l'incapacité de l'Etat sénégalais à tenir son rôle de régulateur. Le gestionnaire sélectionné par appel d'offres n'a pu imposer son fonctionnement en dépit d'un bras de fer qui a duré près de trois ans. Dans la réalité, il n'a pas été soutenu par la puissance publique, centralisée comme décentralisée. Si bien qu'aujourd'hui, le marché semble géré tant bien que mal par les commerçants qui reversent, comme par le passé, des taxes quotidiennes à la mairie de Dakar en attendant qu'un audit de la société de gestion soit entrepris. Les dispositifs d'animation et de suivi de concession qui se mettent parfois en place ne peuvent remplacer des instances de régulation ; ils peuvent au mieux régler partiellement les conflits. Sur le marché Kermel, cette instance de suivi a plutôt été à l'origine des conflits. Il aurait fallu au sein de ce comité de suivi un garant capable de représenter le concédant et d'engager sa responsabilité.

A Abidjan, deux structures d'arbitrage concurrentes ont vu récemment le jour dans le secteur des transports urbains. L'AGETU a été créée, avec l'appui de la Banque Mondiale et du FMI dans la perspective de sécuriser la perception et la redistribution des recettes et, à terme, de résoudre le problème de la multiplicité des institutions régulant les transports abidjanais. Mais les communes ont refusé d'entériner ce nouveau schéma, estimant qu'il y a pour elles perte financière importante. En réaction à la création de l'AGETU, la ville d'Abidjan a créé une deuxième structure : le Comité National de Gestion des Gares d'Abidjan qui n'est pas encore fonctionnel. La ville entend bien par cette opération récupérer la gestion de la gare d'Adjamé. Actuellement, le transport urbain s'opère dans le cadre d'une régulation sauvage.

En Afrique du Sud, pendant l'apartheid, les transports publics ont été un outil efficace de l'organisation de la ségrégation.

Impliqué dans la reconstruction nationale post-apartheid, le gouvernement local de Durban a décidé de prendre une part active dans la restructuration du transport de voyageurs sur son territoire et, plus largement, de s'imposer comme le maître d'ouvrage des politiques du développement local. Plutôt que de renflouer la compagnie municipale de bus, il s'est attaqué à la régulation de l'activité de transport public, avec pour objectifs prioritaires, d'améliorer la qualité du service et d'obtenir une meilleure intégration de l'ensemble des moyens de transport. C'est aussi parce que la compagnie a été privatisée qu'une Autorité des Transports métropolitaine (T.A.), entité juridiquement indépendante mais placée sous la tutelle du maire et du directeur général de l'administration municipale a pu être créée. «Privatiser pour mieux réguler», telle pourrait être la devise de la municipalité de Durban. Si cette initiative prise par le gouvernement local a été favorablement reçue par les sphères nationale et provinciale, Durban attend encore des assurances de la part du gouvernement central en matière de financements pour être en mesure de respecter ses engagements et d'imposer l'autorité de transport comme instance de régulation générale.

Le secteur privé peut difficilement renforcer le secteur public si ce dernier ne se donne pas les moyens de contrôler le secteur privé et de mettre en place des politiques complémentaires de compensation. Il n'appartient pas aux opérateurs privés, animés par des objectifs de recouvrement des coûts, d'adopter une logique redistributive ou de compensation. C'est aux instances municipales, en articulation avec les porteurs d'initiatives privées et populaires, de se donner les moyens de mettre en œuvre une véritable gestion partagée.

Mais, dans les faits, à Abidjan comme à Dakar, il est rare que les communes reconnaissent une légitimité aux acteurs de la société civile comme pouvant participer à la construction des dispositifs gestionnaires. A Durban, la situation est incomparable : le gouvernement local entend bien s'appuyer à la fois sur les organisations citoyennes et les promoteurs privés pour construire une société post-apartheid plus juste et semble se donner les moyens pour promouvoir une véritable régulation publique des services urbains de base.

La régulation ne se décrète pas à coups de règles institutionnelles. Il ne suffit pas d'avoir un canevas mettant en avant l'indépendance du régulateur, la transparence des procédures, et prévoyant dans le contrat tous les avenants possibles selon une démarche technicienne. La régulation du service va bien au-delà de l'application mécanique des règles préétablies. Elle suppose un apprentissage collectif des nouvelles règles du jeu et implique donc de profondes transformations des relations entre les acteurs. C'est un processus difficile à construire. Il faut que les autorités municipales comme les promoteurs privés impliqués à Abidjan et à Dakar en soient davantage convaincus. ■

SUMMARY

By comparing the contrasting metropolises of Abidjan, Dakar and Durban, this research provides insight into the new compromises between the public and private sectors that are emerging for the management of urban services. We have attempted to understand how commercial public services are regulated through interplay between public and private sector operators, users and citizens' organizations in differing sociological, economic and political contexts. In the broad sense, regulation refers to the legal, economic and political mechanisms employed by local public authorities in order to calm antagonisms.

An analysis has been conducted of the forms and terms of the public/private partnerships employed for the creation and management of:

- transport infrastructure (bus stations and transport undertakings);
- primary infrastructure (drinking water and drainage networks);
- commercial infrastructure (markets).

We have tried to answer three series of questions:

- Is a class of national private operators emerging?
- Since decentralization what new forms are the relationships between the State and regional and local authorities taking?
- How is regulation structured and changing in a context with an ever increasing number of private initiatives and new public compromises?