

# Villes en développement



Juin 1993 - N°20

## Opérateurs de services urbains marchands

Les conclusions des participants au Colloque EBEN<sup>1</sup> d'octobre 92<sup>2</sup> quant à l'éthique de la délégation<sup>3</sup> de service public ont été les suivantes :

-des partenariats forts et parfois inattendus peuvent être développés entre ville et entreprise ;

-de ces partenariats naissent des obligations morales dont le respect contribue au développement de la délégation de service public ;

-au-delà de celles qui s'imposent à tous les acteurs économiques (comme la lutte contre la corruption), certaines de ces obligations sont spécifiques à la formule :

-ainsi les connaissances que le délégataire acquiert par sa position privilégiée doivent être considérées comme celles des habitants et de leurs représentants ;

-il doit également faire sien l'objectif de la collectivité, la solidité du tissu social. A ce titre il doit imaginer les moyens propres à sauvegarder les intérêts des plus faibles ;

-plusieurs participants ont estimé que la prise de risque en matière d'investissement deviendrait à l'avenir une obligation du délégataire. Reste-t-il normal de présenter comme un respect du patrimoine public le refus de prendre en charge les coûts et les risques liés à l'investissement dans des secteurs parfois très capitalistiques<sup>4</sup> ?

Une fois de plus, des réflexions à l'usage de villes du Nord s'appliquent avec plus de vigueur encore aux villes du Sud. Par exemple l'extension du service aux plus faibles impose de rechercher les coûts de production les plus bas mais aussi des formules de vente adaptées. Ainsi la distribution d'eau par des "fermiers d'eau", intermédiaires contrôlés entre le délégataire et les petits consommateurs, pratiquant entre eux une certaine concurrence et payant leurs débits sur compteurs, marque un grand progrès par rapport à deux formules catastrophiques : d'une part la dis-



Borne fontaine à Ouagadougou

Source : Sylvly Jaglin - Documentation Française

tribution gratuite, et d'autre part la limitation du service aux seuls ménages capables de payer un branchement.

La prise de risque en matière d'investissement encore plus fondamentale dans les pays du Sud qu'ailleurs est aussi plus difficile à promouvoir car les candidats à la délégation de service public y sont la plupart du temps des sociétés du Nord. Cependant un élément très positif existe dans le développement mondial du "marché des risques". Ces risques pourraient eux-mêmes être tenus dans des limites raisonnables par un organisme international disposant de moyens de rétorsion économique contre qui romprait unilatérale-

ment un contrat de délégation. Or depuis l'effondrement du communisme, l'avènement d'une telle structure n'est plus de l'utopie et tous ceux qui perçoivent les enjeux de la croissance urbaine dans le Sud devraient tendre à son édification.

**Michel GERARD**

<sup>1</sup>European Business Ethics Network.

<sup>2</sup>"les responsabilités des acteurs économiques dans le façonnage des villes"

<sup>3</sup>concession, affermage, gérance, régie intéressée, gestion déléguée etc.

<sup>4</sup>F.Vergès, au cours du colloque

### Sommaire : Opérateurs de services urbains marchands

La régie de Rabat - Salé, Mohamed Fouad Djerrari

Priorité : gérer, François Vergès

L'exemple de la Côte d'Ivoire, Marcel Pelissou

Transports urbains de voyageurs en Afrique au Sud du Sahara, Gérard Mouret

Le management des services municipaux de l'eau : priorité à la formation, Jean-François Donzier

## La régie de Rabat - Salé

A la fin des concessions de la Société marocaine de distribution, dans les années 60, les autorités marocaines ont créé des Régies autonomes communales de distribution d'eau et d'électricité. La RED : Régie autonome intercommunale de distribution d'eau et d'électricité de Rabat Salé, a repris l'exploitation de la SMD Rabat en 1965. Elle avait alors 58000 abonnés à l'électricité et 35000 à l'eau potable auxquels elle distribuait près de 80 millions de Kwh et 12 millions de m<sup>3</sup> chaque année. Aujourd'hui, la RED compte 210000 abonnés à l'électricité et 173000 à l'eau, elle distribue 630 millions de Kwh et 60 millions de m<sup>3</sup> par an. La population desservie est passée de 470.000 à 1.500.000 habitants. La RED, est administrée par un conseil d'administration composé d'un tiers de représentants de l'administration et de deux tiers d'élus communaux ; elle est gérée selon les lois et usages du commerce et ne bénéficie d'aucune subvention ni d'exonération fiscale. De 1965 à 1992 la RED a effectué des investissements très importants comparativement au rythme de développement économique de la Région, qui ont atteint 1,336 millions DH<sup>(1)</sup> pour la période 1980-1992. Ces investissements ont été effectués selon les techniques et les technologies modernes dans le cadre de schéma directeurs à long terme. Cette évolution de la distribution a permis la genèse de petites et moyennes unités industrielles, commerciales et de service dans divers domaines d'activités liés directement ou indirectement à la RED. Elle joue ainsi un rôle actif dans le développement économique et social régional. Il faut noter que cet effort a été fait dans un contexte caractérisé par la stagnation des tarifs de vente de l'eau de 1962 à 1977, et des tarifs de vente de l'électricité de 1965 jusqu'en 1973, par une tarification progressive (tarification par tranches, de sorte qu'environ 45% des abonnés à l'électricité sont facturés à 0,68 DH le Kwh pour un prix de revient de 0,90 DH et 1,56 DH le m<sup>3</sup> d'eau pour un prix de revient de 3,69 DH le m<sup>3</sup>) et enfin par d'importants arriérés de paiements des administrations et des établissements publics. Cet effort a été soutenu par le choix judicieux des projets d'investissements, une gestion rigoureuse et une mobilisation permanente des moyens humains et matériels, la réinjection d'excédent dégagé et une politique financière à long terme. Les résultats obtenus par la RED n'ont été possibles que grâce à une adaptation au con-

texte et au tissu social local marqué par une imbrication des us et coutumes anciennes aux modes de vie moderne. C'est ainsi que les technologies et les techniques de distribution et les méthodes de gestions modernes sont alliées à d'autres techniques et moyens appropriés à la nature du terrain. On peut citer le système d'encaissement basé sur le prélèvement bancaire et l'encaissement à domicile avec double passage qui permet à la RED d'atteindre un taux de recouvrement dépassant 95%. De même, le suivi de l'évolution du rendement des réseaux par les techniques de comptage et les moyens modernes de détection de fuite se complète par des campagnes de détection et répression de fraudes... Les rendements avoisinent 80% pour l'eau et 94% pour l'électricité. Le système de participation (préfinancement par la RED et paiement de quotes-parts par les nouveaux abonnés) et le système de branchements sociaux (paiement sur cinq ans de la quote-part de nouveaux abonnés à faible revenu) ont permis d'améliorer sensiblement les taux de desserte. L'utilisation des techniques modernes, la gestion rigoureuse des moyens humains et matériels (la masse salariale représente environ 11,5% des charges d'exploitation), le choix de projets et de politique financières, l'adaptation au milieu local, l'omniprésence sur le terrain... ont permis à la RED d'obtenir d'excellents résultats tant au niveau économique qu'au niveau du service et une image d'entreprise moderne et efficace, tant au niveau régional, qu'au niveau national. La RED est en situation de monopole, mais avec des contraintes strictes : politique des tarifs, conditions d'exécution des travaux et services. Chargée d'un service public d'intérêt général et à caractère stratégique, elle doit garantir l'égalité du niveau de service et la progressivité des tarifs permettant la généralisation de la distribution. Il est donc possible de combiner l'efficacité économique à l'intérêt général dans le cadre du secteur public.

La privatisation de la RED ne paraît pas justifiée. A l'inverse, le renforcement de sa stratégie pourrait en faire un facteur actif de développement régional et un gage de réussite de la privatisation des entreprises publiques défailtantes.

**Article rédigé sur la base d'informations communiquées par Monsieur Mohamed Fouad Djerrari, Directeur général de la RED, Rabat, Maroc**

<sup>(1)</sup> 1 dirham = 0,61 FF.

## Priorité : gérer

### Economie et services urbains

En 1960, les services publics en Afrique étaient la clé de voûte du développement. Le développement des infrastructures (transport, téléphone, électricité) devait permettre la valorisation dans les villes des immenses richesses du sol, du sous-sol et de la main d'oeuvre. La suite s'est chargée de démentir cette vision optimiste et simpliste des choses. Aujourd'hui, beaucoup de pays africains offrent à ceux qui en ont les moyens toutes les apparences de services publics qui marchent, du moins dans les quartiers «modernes» des grandes villes. Mais l'économie, elle, n'a pas suivi. Ces services publics sont essentiellement des biens de consommation finale des élites. Leurs effets «structurants» ont été nuls sur le secteur productif concurrentiel. Pendant ce temps, malgré les pénuries en eau, électricité, téléphone et tous les retards criants de leurs services publics urbains, la Chine, la Thaïlande, l'Indonésie, le Vietnam même, connaissent des croissances aussi impressionnantes que les stagnations de l'Afrique. Ils développent aujourd'hui leurs services urbains marchands sur la base d'une demande préexistante.

Face à la dégradation de leurs situations financières, qui entraîne celle de la qualité de service, les plans de restructuration des services publics marchands se succèdent depuis une dizaine d'années. Les similitudes de ces programmes traduisent mal la complexité et la diversité des problèmes à résoudre. Il est donc difficile de faire, dans les échecs répétés généralement constatés, la part de l'environnement général (la crise et la baisse de la demande solvable), celle des erreurs de diagnostic et de prescription, et celle relevant de la mauvaise volonté des gouvernements. A travers la diversité des situations, les études menées par la Coopération française font cependant ressortir quelques constantes lourdes.

### Des fonds propres importants

Seules les entreprises de transports urbains publics bénéficient de subventions d'exploitation bien plus faibles, d'ailleurs, que celles de leurs homologues des pays développés. Les autres services urbains marchands sont censés, tout le monde est d'accord sur ce point, équilibrer leurs budgets de façon autonome. En réalité, tous ont bénéficié -et certains bénéficient toujours- de très importan-

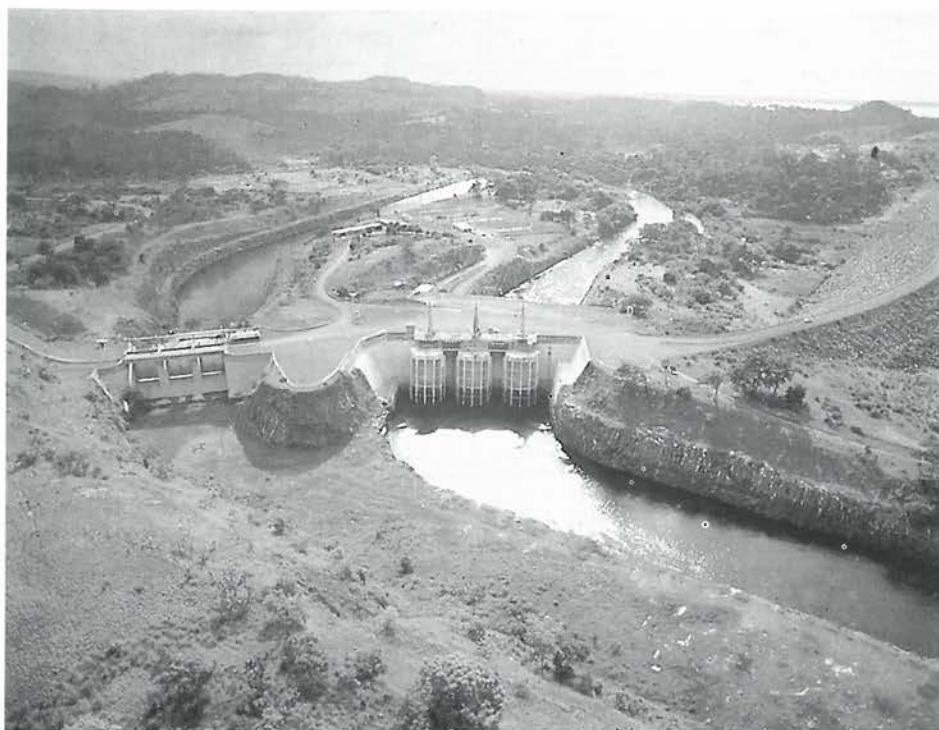
tes subventions en capital qui ont été fournies, soit par l'État à sa belle époque, soit par les bailleurs de fonds extérieurs. Ces financements permettent encore à la majorité des entreprises concernées d'afficher des hauts de bilan en béton qui devraient théoriquement en faire des entreprises solides, et leur donner des valeurs de privatisation élevées.

### Mais des trésoreries exsangues

Ces fonds propres apparemment importants sont malheureusement, le plus souvent, associés à des fonds de roulement et des trésoreries catastrophiques. Les usagers de la belle époque du service public sont certes devenus, avec l'ajustement structurel, des clients. Il s'en faut pourtant encore de beaucoup pour que tous ces clients soient identifiés, facturés, et, surtout, qu'ils paient toutes leurs factures. Les impayés de l'État, des organismes publics divers, des «personnalités» intouchables et même des petits consommateurs constituent le problème n°1 des entreprises de services urbains marchands en Afrique (et dans certains pays d'Amérique du Sud). Les situations sont là aussi diverses. Elles vont de la complicité généralisée entre les clients et les agents pour le pillage du service public à des situations relativement bien maîtrisées où les impayés ont des raisons plus politiques que techniques. Aucune entreprise ne résisterait à de telles saignées financières. L'impuissance de la plupart des dirigeants d'entreprises publiques à résister aux pressions de la "société africaine" et du pouvoir politique qui les a nommés est le premier facteur qui pousse aujourd'hui à la privatisation de la gestion.

### Productivité et économies d'échelle

On reproche aux entreprises publiques du secteur la mauvaise productivité de leur personnel qui entraînerait des coûts de fourniture beaucoup trop élevés. A première vue, ces productivités sont, en moyenne, très faibles. Les analyses menées par la Coopération française semblent cependant montrer que les disparités sont très importantes selon les pays et qu'il faut se méfier des analyses sommaires. Ainsi, si on prend en compte les facteurs d'économies d'échelles, considérables quand on passe de quelques dizaines de milliers à quelques millions d'utilisateurs, les productivités africaines du personnel ne paraissent pas dramatiques. Mais, par contre, les coûts unitaires excessifs de cette main d'œuvre, déjà très pénalisants dans l'administration et le secteur productif sont encore aggravés dans les services urbains marchands africains. Des coûts unitaires de personnel représentant autour de 15 fois le revenu national par tête



Côte d'Ivoire

Source : Saur Afrique

(aux environs de 2 en Europe ou en Asie) ne sont pas rares. Les entreprises publiques ont trop souvent confondu le service public avec le service de leurs propres personnels. Les privilèges accumulés par ces personnels (cadres et agents de base) expliquent leur hostilité de principe à tout changement institutionnel.

Au total, les productivités et performances économiques des services urbains marchands ne sont cependant pas toujours aussi mauvaises que des analyses trop rapides le prétendent : celles des transports urbains des grandes villes africaines n'ont souvent rien à envier à celles des entreprises européennes équivalentes ; les coûts complets de l'eau potable ne paraissent pas supérieurs à ceux observés en Europe.

Les coûts élevés des services publics en tant que facteurs de production des entreprises soumis à la concurrence résultent, tout autant que de coûts de production excessifs, de structures tarifaires anti-économiques reposant sur le matraquage des entreprises et le subventionnement des ménages, (exactement à l'opposé de ce qu'ont fait les tigres asiatiques pour assurer leur décollage industriel).

### La priorité pour longtemps : gérer

Les frontières, les peuplements et les économies africaines étant ce qu'ils sont, les stratégies de développement des services urbains marchands pauvres, depuis les indépendances, ne peuvent être vraiment critiquées.

Mais ces services ont malheureusement été presque toujours gérés dans des cadres économiques (structure des bénéficiaires, des

financements, des prix) et de gestion interne inefficaces. Toutes les situations ne sont, certes, pas aussi calamiteuses. Quelques responsables ont su maintenir des gestions honnêtes et rigoureuses. Le pillage du service public n'est pas une fatalité en Afrique, même dans les organismes publics. Les quelques succès observés, en dehors de l'Afrique du Nord qui est un cas à part, n'ont pas été suffisamment étudiés, en particulier pour comprendre comment ils ont réussi, au moins pour un temps, à accommoder les contraintes sociales africaines à celles de l'efficacité économique. La crise économique générale est malheureusement souvent venue entraver certains efforts prometteurs.

La période des grands programmes d'investissements de développement est terminée. Elle ne reprendra sans doute qu'avec des structures de financements nouvelles faisant plus appel aux clients bénéficiaires et moins aux agences internationales de financement. Il faudra aussi que la bataille de la gestion soit auparavant gagnée. Cela prendra encore du temps. Quelle place y tiendront des modes de gestion originaux adaptés aux spécificités des pays et des hommes ? Ou bien, comme en Asie, s'agira-t-il essentiellement de l'application, avec une rigueur extrême et sans aucun laisser-aller, des principes classiques de bonne gestion recommandés dans les pays développés ? La question vaut encore plus pour les services publics marchands que pour les entreprises productives concurrentielles. Car les premiers ont la chance d'être relativement (mais pas totalement) protégés de la concurrence internationale.

## La privatisation, passage obligé ?

Certains observateurs des entreprises africaines craignent que leurs responsables ne voient dans la privatisation qu'une «nouvelle sorcellerie des blancs» (Alain HENRY - Afrique Contemporaine de janvier-mars 1993). Il y a certes un danger à ce qu'il en soit ainsi. Mais en la matière, l'Afrique, au Nord et au Sud, est tout à fait à la traîne par rapport aux autres continents. Elle ne devrait pas penser qu'il s'agit d'une punition qui lui serait spécialement destinée. Après avoir été, au départ, une sanction des mauvaises gestions étatiques comme en Amérique du Sud, le mouvement général de privatisation des services publics en Amérique du Sud, Asie et même Europe, a pour objet de faire face à la très grande demande solvable qui se manifeste et aux énormes besoins de financement qu'elle entraîne. Le phénomène est particulièrement impressionnant en Chine où ponts, autoroutes, production d'électricité et d'eau potable et des quartiers entiers à équiper, sont mis en concessions privées sans autre souci idéologique que la recherche de l'efficacité. Ces privatisations sont souvent, en Amérique du Sud ou en Asie, de «bonnes affaires» car il y a des marchés, et des anticipations très favorables. C'est déjà beaucoup moins évident en Europe de l'Est. Cela l'est aujourd'hui encore moins en Afrique au Sud du Sahara et les «bonnes affaires» y sont aujourd'hui rares : en Gambie, on ne privatise pas GAMTEL (télécommunications) qui marche très bien, mais GUC (eau, électricité) en faillite et dont le redressement exigera des efforts énormes. Le problème des privatisations de services urbains africains est, qu'en dehors des télécommunications, les candidats à la reprise sont rares et circonspects. Ils ne sont pratiquement jamais nationaux et guère prêts à engager des capitaux importants face aux risques encourus. L'absence d'économies d'échelles pose problème. Les coûts fixes de prise en charge d'un service urbain marchand par une équipe complète de gestionnaires étrangers, avec sa logistique et ses appuis, sont souvent disproportionnés avec les chiffres d'affaires en cause. Ces coûts diminueront quand une bonne part de cet apport externe de gestion privée sera d'origine africaine.

Resteront également à résoudre les problèmes de réglementation, régulation, tutelle et équilibrage des relations entre les opérateurs privés, l'État et les collectivités publiques. Dans l'état actuel de délabrement des administrations et compte tenu des difficultés à assurer cet équilibre dans les pays développés, il faudra, là aussi, du temps.

François Verges, PDG d'ICEA

## L'exemple de la Côte d'Ivoire

Lorsqu'en 1959 le Président Houphouët Boigny prit la décision de confier l'exploitation du service des eaux de la ville d'Abidjan à la SAUR, il le fit dans l'indifférence pour ne pas dire dans une certaine réprobation générale de la communauté internationale.

Créée en 1960 par la SAUR avec 100% de capitaux français et plusieurs dizaines de cadres expatriés, la SODECI est aujourd'hui détenue majoritairement par plus de 3000 actionnaires ivoiriens.

L'encadrement expatrié a été ramené à une douzaine de personnes, grâce à la formation et à la promotion de jeunes cadres ivoiriens. La SODECI assure un service de qualité dans plus de 300 villes ou gros villages. Ses installations sont bien entretenues. Sur 100 m<sup>3</sup> d'eau produits par ses usines, elle en facture 88, et en encaisse 86. Sa gestion est bénéficiaire, et elle reverse en moyenne à l'État, chaque année, plus de 9 milliards CFA de fonds et de surtaxe, qui permettent d'assurer le renouvellement des installations et le service de la dette.

C'est avant tout le succès de la SODECI, comparé à la faillite de l'ECCI, qui a convaincu le Gouvernement ivoirien d'appliquer le même remède au secteur électrique. A Sa demande, SAUR et EDF ont créé CIE, la Compagnie ivoirienne d'électricité, qui a pris en charge le service le 1<sup>er</sup> novembre 1990. Créée avec 100% de capitaux français, CIE compte 6400 actionnaires ivoiriens qui ont repris à leur compte 19% du capital. Alors que les pertes cumulées de l'ECCI dépassaient 120 milliards CFA, CIE présente, après deux ans d'exercice, un bilan extrêmement prometteur. Le nombre d'heures de coupure est passé de plus de 50 à 24 par an. Les encaissements auprès des abonnés privés sont remontés de moins de 60% à quelque 95%. Les deux premiers exercices ont été équilibrés, et ont permis de reverser à l'État 47 milliards CFA de surtaxes. Sous l'impulsion de son Président Marcel Zadi Kessy qui applique à CIE les méthodes qui lui ont réussi à la SODECI, CIE qui a investi plus de 28 milliards CFA en deux ans, est en train de gagner son pari : doter la Côte d'Ivoire d'un service de l'électricité moderne, capable de s'équilibrer financièrement et de contribuer au développement du pays, au lieu de peser sur les finances de l'État.

Le succès du schéma ivoirien repose sur le partage des responsabilités entre les structures qui sont le mieux à même de les assumer.

Les fonctions relevant du patrimoine hydraulique et électrique restent à charge de l'État. S'agissant de biens publics, il est normal que la collectivité nationale en conserve la propriété, et qu'elle assure, outre la définition de la politique de ces secteurs, la maîtrise d'ouvrage des nouveaux investissements. Ses procédures et sa capacité de faire appel à des financements internationaux aux conditions bonifiées sont adaptées à ces responsabilités. Par contre, l'exploitation et l'entretien des ouvrages, et le service quotidien des clients nécessitent des prises de décision rapides, une adaptation immédiate des moyens aux besoins, et un arbitrage permanent pour atteindre les objectifs du service public avec le meilleur rapport qualité/prix. Ces fonctions, sont mieux assurées par une société privée. La délégation de gestion d'un service public à une entreprise privée ne se fait pas bien sûr sans difficultés.

Le premier problème rencontré est celui de l'opposition des nostalgiques du passé dont les intérêts (financiers ou politiques) étaient servis par la lourdeur, les blocages, les possibilités d'intervention et de passe-droit résultant de la situation antérieure.

Il peut y avoir également parmi le personnel de l'ancienne société nationale repris par l'exploitant privé un certain sentiment d'inquiétude devant l'avenir : un effort de communication et d'explication suffit généralement à le dissiper.

Un autre problème résulte des mauvaises habitudes prises tant par les clients que par certains anciens agents, repris par la société privée : non respect des délais de paiement pour les uns, laxisme pour les autres. La solution passe naturellement par une nécessaire «rééducation» des uns et des autres sur la base d'idées simples mais incontournables : le service de l'eau ou de l'électricité a un coût et tout bénéficiaire doit en payer le juste prix ; l'équilibre, le développement, en un mot la vie d'une entreprise sont l'affaire de tous ceux qui la composent.

Le contexte économique, enfin, joue un rôle important, et aucune activité ne peut s'en abstraire vraiment.

Il est, en effet, un seuil au-delà duquel la délégation de gestion ne saurait faire de miracle : c'est le moment où l'État ne peut plus payer ses créanciers, conduisant à l'asphyxie lente de l'économie toute entière.

Marcel Pelissou, SAUR Afrique

# Transports urbains de voyageurs en Afrique au Sud du Sahara

Alors que la croissance urbaine dans les pays au Sud du Sahara se poursuit, l'un des services publics essentiels au fonctionnement des villes - le transport de personnes - subit une crise sans précédent. On pourrait croire qu'il ne s'agit là que de la conséquence prévisible et a priori quantifiable, de l'inadaptation d'une offre insuffisante à une demande surabondante. Mais les difficultés nouvelles et très sérieuses auxquelles sont confrontés depuis trois ans les opérateurs des réseaux de transports en Afrique francophone comme en Afrique anglophone nous obligent à en chercher la raison ailleurs : presque partout la coordination intermodale a disparu.

Il se produit sous nos yeux une remise en cause profonde des cadres institutionnels, juridiques et financiers qui ont été élaborés dans les années soixante dix. Les solutions de sortie de crise qui ont été proposées depuis 1985 à ce jour s'avèrent à des degrés divers inadaptés à l'actualité du moment. De jure ou de facto le mouvement de déréglementation s'amplifie, tandis que des théoriciens proposent la dérégulation des services publics urbains marchands comme la solution pour satisfaire les besoins des citadins en période de crise de croissance de la ville. A deux exceptions près - la SOTRA en Côte d'Ivoire et Stage Coach au Malawi - toutes les sociétés structurées de transports urbains sont aujourd'hui en situation de concurrence directe (en ligne) avec le secteur informel même lorsque l'exclusivité totale ou partielle leur est attribuée au titre d'une convention de concession.

Pour comprendre le mécanisme et mesurer l'ampleur de la crise, il est nécessaire de saisir la spécificité des systèmes de transports urbains en Afrique au Sud du Sahara. Le transport privé collectif (ramassage pour compte propre ou d'autrui des fonctionnaires, des employés et des écoliers) ou individuel pèse de peu de poids dans l'ensemble des déplacements. On sait que l'usage du cycle est rare sur ce continent comme d'ailleurs en Amérique Latine ou dans les métropoles des pays nouvellement industrialisés d'Asie, et il ne représente pas une alternative au transport collectif dans les grandes villes. Le recours à la voiture particulière comme moyen de transport individuel ne se développe qu'au Nord et au Sud du continent.

Partout ailleurs l'usage privé de la voiture tend à décroître. La baisse du niveau de motorisation suit celle du pouvoir d'achat. L'importation de berlines ou petits véhicules



Conakry

Source : Villes en développement photo Laurence

utilitaires répond en fait au besoin du secteur artisanal des transports collectifs. C'est d'ailleurs celui-ci qui est à l'origine du transport public de voyageurs en Afrique de l'Ouest et en Afrique Centrale ; il assure aujourd'hui l'essentiel de l'offre transport.

Par ailleurs, les quelques expériences ponctuelles (Dakar, Kinshasa, Harare) d'utilisation des infrastructures et des équipements de chemin de fer pour les dessertes urbaines n'ont trouvé ni le cadre institutionnel adéquat, ni les financements pour pouvoir jouer un rôle structurant dans les déplacements et permettre ainsi l'amorce d'une coordination intermodale.

Ce n'est qu'à partir des années soixante que sont apparus des réseaux d'autobus structurés. Les seuls réseaux subsistant aujourd'hui sont des entreprises de droit privé, gérés suivant les critères du droit commercial, ayant bénéficié d'une assistance technique longue. L'état, les collectivités locales, les investisseurs institutionnels peuvent avoir la majorité du capital, mais toutes ont un partenaire étranger : SOTRA, SOTRAC, SOTUC, STPN, SOGETRAG, SOTRAZ, SOTRACA pour celles dont nous sommes partenaires, mais aussi SNTN (Niger), KBS (Kenya) Stage Coach (Malawi), ZUPCO (Zimbabwe).

Pour être complet, il faut aussi mentionner les entreprises d'état - ou celle dont le capital est totalement public - X 9 (Burkina Faso), GPPTC (Gambie), OTRACO (Burundi), UBZ (Zambie) qui ont pu maintenir un faible service urbain grâce aux revenus de leur activité interurbaine.

Ainsi les systèmes de transport urbains en Afrique au Sud du Sahara se caractérisent par une bipolarisation entre des opérateurs informels atomisés et des entreprises industrielles relevant de l'économie privée marchande et non comme on le croit souvent d'une opposition secteur public-secteur privé. On comprend mieux alors la demande des opérateurs des réseaux d'autobus : que soit mis fin à une concurrence sauvage qui a des effets dévastateurs puisque on a pu voir dans certains cas les recettes s'effondrer de plus de 60% en moins de deux ans (Guinée, Cameroun, Congo).

Les solutions proposées jusqu'ici, si elles sont envisageables à moyen terme, ne sont pas applicables à court terme :

- comment mettre en place une autorité organisatrice lorsque l'administration est anémiée et que les structures de l'Etat et des collectivités locales sont en pleine recomposition ?

- comment les sociétés de transports pourront-elles retrouver un équilibre financier malgré leurs efforts de productivité interne s'il n'est pas mis fin aux pratiques d'une concurrence déloyale et prédatrice ?

Les réalisations de la coopération et des entreprises françaises depuis plus de trente ans dans le secteur des transports urbains en Afrique francophone sont menacées et il faut prendre la mesure des conséquences néfastes qui résulteraient d'un tel état de fait.

**Gérard Mouret,**  
Secrétaire général, Gestrans

## Le management des services municipaux de l'eau : priorité à la formation

Au rythme actuel, sur une population mondiale de 8,2 milliards d'hommes en 2025, 5 milliards d'habitants vivront en ville dont 3,85 dans les mégapoles des pays en développement.

Les besoins de financement, sur les dix ans à venir, du marché urbain de l'eau dans les pays en développement, sont estimés à 132 milliards de dollars US dont 65 milliards de dollars pour l'assainissement.

Mais, au moins autant que ces investissements considérables nécessaires pour faire face aux besoins, il faut sans doute en préalable permettre une organisation plus efficace des services ainsi que l'exploitation et la maintenance optimale des installations et réseaux d'eau municipale, et donc insister sur la nécessité de renforcer les capacités locales de formation des professionnels de l'eau et de promouvoir l'échange de documentation institutionnelle et économique ainsi que le transfert de technologie.

Il faut prendre en compte à la fois les besoins en formation initiale diplômante pour fournir au secteur les jeunes professionnels compétents de tous niveaux dont il a grand besoin et en formation permanente des personnels en place afin de permettre une réelle qualification professionnelle qui reste en général insuffisante, voire inexistante.

Les enjeux, en termes d'efficacité des services et pour l'économie, sont majeurs si l'on se rappelle que dans le secteur de l'eau :

- sur la durée de vie des ouvrages, les frais d'exploitation et de maintenance (y compris la dotation aux amortissements) représentent 3 à 4 fois le coût de la construction,

- les salaires correspondent à la moitié des charges globales des services.

En effectif les besoins en personnel des services des eaux municipales sont considérables. Pour un effectif global nécessaire de 0,45 à 0,75 agents par 1.000 habitants desservis ou 5,2 à 7,8 agents par millions de m<sup>3</sup> distribués dans les différents secteurs, c'est donc plusieurs centaines de milliers d'agents de tous niveaux qui doivent être mis au service de la gestion de l'eau sur chaque continent (2,5 millions d'agents dans le monde !) et dont il faut assurer l'efficacité du travail par un effort considérable de formation professionnelle initiale et continue.

En matière d'adduction d'eau potable, de collecte et de traitement des eaux usées et pluviales des agglomérations, notamment les très grandes métropoles, il y a deux "chaînon manquants" :

1) Le niveau des ingénieurs-techniciens supérieurs d'exploitation et de maintenance (superviseurs) capables de faire réellement fonctionner les grands ouvrages tout comme les stations de pompes, les usines de traitement et les réseaux de distribution ou collecte et de diriger les équipes d'opérateurs.

Ce manque conduit à l'impossibilité d'atteindre les performances nominales attendues des équipements (même bien conçus, ils ne marchent pas), à la dégradation trop rapide des matériels, faute d'une réelle maintenance professionnelle avec une durée de vie réduite et des surcoûts très lourds de réhabilitation. Il faut impérativement promouvoir l'émergence de ce nouveau cadre de supervision sans lequel tous les efforts d'investissement seront voués à l'échec.

2) Le niveau des «cadres de management et employés de gestion» qui doit permettre d'établir les programmations et de mobiliser les fonds nécessaires aux investissements, et d'atteindre une gestion équilibrée des services, d'organiser les ressources humaines, de satisfaire les besoins des usagers sur la base de tarification appropriée.

Pour les pays en développement, si les solutions de formation expatriée d'ingénieurs dans les pays plus avancés restent utiles, au moins pour certaines spécialités, c'est sur place qu'il faut créer ou renforcer les capacités locales de formation pour pouvoir faire face aux besoins, notamment en termes quantitatifs, de façon appropriée et adaptée aux diversités des situations.

Or, les établissements existants, dont certains ont atteint un très bon niveau ne satisfont cependant pas encore à la totalité des besoins, par manque de moyens pour accueillir des effectifs suffisants, par absence de compétence dans certains domaines techniques et économiques ou parce que les appareils de formation ne s'adressent pas encore de façon appropriée à toutes les catégories de personnels indispensables à la bonne marche des services des eaux.

L'initiative de création du nouvel Office international de l'eau, auquel se sont associés, avec le Gouvernement français, la Commission des communautés européennes, la Banque mondiale, le PNUE et la GTZ, permet aujourd'hui de fédérer, en France, des actions jusqu'ici restées trop dispersées, de donner l'impulsion nécessaire à la mise en place d'un programme ambitieux d'interventions internationales coordonnées et de nouer des liens

de collaboration avec des organismes équivalents en Europe et à travers le monde.

En matière d'ingénierie pédagogique, les coopérations proposées par l'Office international de l'eau s'inscrivent dans le cadre de la constitution d'un réseau international de centres de formation et d'échange de technologie qui seraient jumelés avec l'Office et recouvrent l'ensemble du soutien à la création et au développement de tels centres locaux ou régionaux.

L'Office possède en effet dans ces différents domaines un savoir-faire qui a permis en 1991-1992 l'organisation de 203 stages intéressants 2.000 stagiaires en France.

Il s'appuie sur une équipe pédagogique permanente, constituée de 23 formateurs-ingénieurs et techniciens supérieurs, qui bénéficient d'un équipement exceptionnel spécialement conçu pour la formation technologique aux métiers de l'eau, constituant un ensemble unique en Europe à cette échelle :

- à Limoges où l'Office dispose d'un vaste hall technique où les stagiaires en formation professionnelle ont la possibilité de se spécialiser et de conforter leur connaissances technologiques sur des équipements réels.

Les équipements installés sur le banc hydraulique et les divers matériels permettent aux participants de se familiariser avec les développements récents des techniques avancées ainsi qu'avec l'informatique d'exploitation.

- à La Souterraine où le Centre industriel d'essai et d'application propose un ensemble de plates-formes d'installations techniques en vraie grandeur, exploitées et entretenues par les stagiaires eux-mêmes, n'ayant aucune finalité autre que la formation et l'apprentissage des métiers du traitement des eaux usées domestiques ou industrielles ou des boues et de l'exploitation des "réseaux" de distribution d'eau et d'assainissement.

Les stagiaires ont également accès au Service national d'information et de documentation sur l'eau avec près de 150.000 références.

Ce savoir-faire, unique au monde, est désormais mis au service de la coopération internationale, où le rôle principal de l'Office est d'apporter son appui à des organismes homologues pour qu'ils développent eux-mêmes des compétences locales efficaces dans le cadre d'une relation permanente fondée sur un réel partenariat.

Jean-François Donzier,  
Directeur général, Office de l'eau

# Nouvelles de la Coopération

## **M**inistère de la Coopération

Le Bureau de la déconcentration, de la décentralisation et de la coopération décentralisée (DEV/IDD), est installé depuis début mai :

20 rue Monsieur, 75007 Paris, France,  
tél. secrétariat : 47 83 16 83

## **J**VE (Jeunes, ville, emploi)

Le ministère de la Coopération a organisé, du 26 au 29 octobre dernier, un colloque intitulé "Jeunes, ville, emploi : quel avenir pour la jeunesse africaine ?". A la suite de cette rencontre d'importance (600 personnes dont 120 environ venant des pays africains), une table ronde organisée le 4 mars dernier a permis de rassembler les partenaires français et de poser les bases d'un engagement autour d'un programme JVE. Celui-ci va donc se concrétiser par la mise en place d'un budget FAC de 10 millions de francs sur trois ans. Un bureau JVE vient d'être composé, qui s'est doté d'un secrétariat permanent. Trois axes sont développés : valorisation scientifique (appel d'offre de recherche et base de données), mobilisation des pays africains et des partenaires bi et multilatéraux, appui au montage de projets. Un dernier volet de communication et d'information permettra de faire le lien entre les différents partenaires pour un meilleur échange.

Contact : Fanny Chauveau,  
Secrétariat permanent JVE - ISTEDE,  
6 rue de Talleyrand, 75007 Paris - France,  
tél. (33.1) 45 55 75 64

## **A**DP

La journée d'études annuelle de l'Association des professionnels développement urbain et coopération se tiendra le vendredi 3 septembre 1993 à l'Ecole nationale des ponts et chaussées, 28 rue des Saints Pères, 75007 Paris ; elle sera consacrée au thème suivant «Espace et temps de la ville».

Contact : ADP c/o Villes en développement

## **C**NUEH-Habitat

Le Centre des Nations Unies pour les établissements humains a tenu du 26 avril au 5 mai à Nairobi la 14<sup>ème</sup> session de sa commission.

Les débats ont porté principalement sur la gestion urbaine, les matériaux de construction, la stratégie mondiale du logement et l'identification des thèmes de la conférence Habitat 2, qui se tiendra en 1996 à Istanbul. 20 ans après la première conférence Habitat de Vancouver elle devra faire le point des actions menées par le CNUEH et débattre sur deux thèmes :

- la place des établissements humains dans un monde en urbanisation,
- un logement adéquat pour tous.

L'ensemble des documents concernant la 14<sup>ème</sup> session de la commission de Nations Unies pour les établissements Humains sera prochainement disponible à Villes en développement.

## **D**AEI

La Direction des affaires économiques et internationales du ministère de l'Equipement, des transports et du tourisme, vient de publier "l'Annuaire du personnel à l'international". Ce document à diffusion restreinte, recense les personnels gérés par la Direction du personnel et des services et la DAEI, le plus souvent en poste à l'étranger.

Contact : Jean-Paul Fiorese, METT/DAEI,  
Bureau du Personnel à l'International (IPI),  
Arche de la Défense, Paroi Sud, 92055  
Paris La Défense Cedex 04, France,  
tél.(33.1) 40 81 27 83, fax.(33.1) 40 81 27 81.

- La DAEI publie dans la collection "DAEI-Economica" un document consacré au "partenariat public-privé/financement des infrastructures".

Contact : Villes en développement

## **A**frique communes

Cette ONG pour le développement urbain et municipal en Afrique de l'Ouest a été créée fin octobre 1992 à Abidjan. Ses objectifs sont : l'amélioration de la gestion urbaine et municipale, l'élaboration de projets de développement, l'amélioration de l'environnement urbain, la formation des agents municipaux, le développement de banques de données urbaines et de l'informatique municipale. Une première "Lettre d'Afrique communes" a été publiée en avril 1993.

Contact : Jean Saint-Vil,  
Afrique communes, BP 403, Abidjan 08,  
Côte d'Ivoire, tél. (225) 44 06 06

## Formation continue des coopérants

### Stages :

#### - 23-27 août 1993 à Paris - France

Instruments et méthodes des projets de renforcement des collectivités locales,

#### - 24-28 août 1993 à Paris - France

Développement local et réhabilitation des quartiers urbains,

#### - 30 août- 1<sup>er</sup> septembre à Paris - France

Stratégie sectorielle «Développement urbain, gestion du territoire et développement municipal».

#### - début novembre 1993, à Cotonou - Bénin

Décentralisation et développement municipal,

Contact : - sur place : Mission de Coopération ; - à Paris, Département de la formation (DAG/F2), ministère de la Coopération,  
57, bd des Invalides 75007 Paris ; tél. (33.1) 47 83 18 40 ; fax : (33.1) 47 83 18 69

# Colloques

## Helsinki - Finlande

26 septembre - 2 octobre 1993

**Des villes pour demain.** L'orientation des changements. Congrès international de la FIHUAT (Fédération internationale pour l'habitation, l'urbanisme et l'aménagement des territoires)  
Contact : *Secrétariat Général FIHUAT Finlande, Conseil national du Logement, PO Box 100, 00521 HELSINKI Finlande, tél. 358.0/148 88 412*

## Toulouse

19-23 octobre 1993

**SITEF 93** - Colloque international SIG (Système d'information géographique): **Gestion territoriale et développement régional.**  
Contact : *Scot Conseil, Parc technologique du Canal, 1 rue Hermès, 31526 RAMONVILLE Cedex, tél. 33/61 39 46 32*

## Anvers - Belgique

25-30 octobre 1993

**City 93 - EPH 93** : Première conférence globale et européenne sur les **problèmes sociaux urbains, l'environnement et la santé dans les villes**, organisée notamment avec l'appui de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), et du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE)  
Contact : *City 93 et EPH 93 Secrétariat, Community Health Services, Uitbreidingsstraat 506, B-2600 ANVERS (Belgique), tél. 323/230 92 32*

# A lire

**Séminaire de perfectionnement des élus municipaux de la région de Kayes** (Mali) (Kayes, Nioro-du-Sahel, Kita), Kayes, 9-12 février 1993. Jumelage coopération-développement Agglomération nouvelle d'Evry/Kayes et Limours/Nioro du Sahel en collaboration avec le GIE Villes nouvelles de France.- Evry : SAN, 1993.- mult.

Ce séminaire a permis de confronter les expériences d'une quarantaine de participants maliens et français sur divers problèmes tels que la gestion des marchés, le ramassage des ordures ménagères ou l'eau et l'assainissement et de rédiger des recommandations pratiques pour chaque thème étudié.

Contact : *SAN d'Evry, BP 62, 91002 Evry Cedex, France.*

Prix : 40 FF.

**Comptoirs et villes coloniales du Sénégal, Saint-Louis, Gorée, Dakar** par Alain Sinou.- Paris : Karthala-Orstom, 1993.- 364 p. (Coll. Hommes et sociétés).

A travers l'histoire des comptoirs puis des villes coloniales du Sénégal, première colonie française en Afrique de l'Ouest au XVII<sup>ème</sup> siècle, la préoccupation de l'auteur est de raconter comment la pensée et les modes d'action d'une petite minorité d'administrateurs et de techniciens occidentaux évoluent en matière d'aménagement, comment les doctrines s'élaborent et quels en sont les effets sur l'espace urbain, en les confrontant aux pratiques des citoyens.

Contact : *Karthala, 22/24 boulevard Arago, 75013 Paris, France.*

Prix : 160 FF.

**Les jeunes en Afrique. I : Evolution et rôle. II : La politique et la ville.** Ed. par H. d'Almeida-Topor, O. Goerg, C. Coquery-Vidrovitch, F. Guitart.- Paris : l'Harmattan, 1992.- 2 vol., 571 + 526 p.

Le tome 1 rassemble diverses contributions sur les thèmes suivants : le concept de jeunesse, la démographie, les mariages, la marginalité, la formation et l'emploi, les formes d'encadrement social. Le tome 2 aborde les relations des jeunes avec la politique, dans la lutte anticoloniale ou face à l'Etat post-colonial, ainsi que l'expression culturelle des jeunes. Une table ronde sur les jeunes et la ville clôt l'ouvrage.

Contact : *l'Harmattan, 7 rue de l'Ecole Polytechnique, 75005 Paris, France.*

Prix : 260 + 280 FF.

Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement  
Centre de documentation et d'information "Villes en développement"  
Arche de la Défense, 92055 Paris-la-Défense Cédex 04 - Tél. 40.81.15.74

Nom :

Organisme :

Adresse :

Directeur de publication :  
J. Baudoin, président de l'ISTED  
Rédacteur en chef : ADP, F. Noisette  
Comité de rédaction : X. Crépin,  
A. Durand-Lasserve, L. Fernique, D. Gardin,  
H. Lainé, F. Reynaud, F. Starling  
Secrétaire de rédaction et fabrication : Ch. Rebel  
Impression : SIRAP  
ISSN 1151-1672  
Abonnement: 120 F/4 n° par an





Buenos Aires  
Midi-Pyrénées :  
renaissance  
d'un projet  
d'habitat  
populaire.

● **La coopération nouée entre la province de Buenos Aires et la région Midi-Pyrénées parie sur la durée : plusieurs petits projets sont l'occasion de construire une méthode d'intervention dans les quartiers d'habitat précaire, de soutenir une dynamique locale de mobilisation des habitants et d'articuler une politique publique avec des programmes privés d'habitat.**

**Le programme Solidarité habitat accompagne des projets de coopération directe et décentralisée. Un contact, une idée peuvent être l'amorce d'un projet significatif. En matière de coopération urbaine et de modes d'accès à l'habitat des plus démunis, les innovations sont multiples. Cette collection de fiches présente ces histoires d'innovation.**



**A**u sud de Buenos Aires, la rivière du Riachuelo sépare la capitale des villes de banlieue, comme Lanus ou Lomas de Zamora. Depuis plus de 30 ans, les terres inondables qui bordent la rivière sont occupées de façon illégale par des familles qui vivent sous la menace des inondations. L'habitat est précaire, les infrastructures insuffisantes.

Les habitants ont bâti eux-mêmes leur logement, au fil du temps, de façon désordonnée, avec des techniques et des matériaux très divers. L'absence de sécurité foncière, les faibles ressources financières des familles et l'impossibilité d'accéder à des emprunts empêchent les habitants d'investir dans l'amélioration de leur quartier.

Selon la conjoncture politique, les pouvoirs publics argentins ont oscillé entre la répression et le laisser-faire. La nouvelle équipe qui remporte en 1992 les élections provinciales à Buenos Aires initie une politique originale de restructuration des quartiers d'habitat précaire. Le « tout-Etat » fait place à une politique de coopération avec des asso-

ciations professionnelles et des collectifs d'habitants.

La mission réalisée en juillet 1992 dans la province de Buenos Aires par une équipe de la Cimade Sud-Ouest et du Pact-Arim Haute-Garonne formule un projet pour la zone du Riachuelo qui renforce ces nouvelles orientations politiques.

### **Priorité aux méthodes de travail**

Trois opérations concrètes sont identifiées avec les partenaires locaux : la transformation en logements d'une école occupée illégalement par 36 familles ; la restructuration de quatre îlots aux alentours à Lanus ; le lancement d'un processus global d'amélioration de l'habitat à l'échelle d'un quartier à Lomas de Zamora.

En passant progressivement d'une micro-réalisation à une action plus globale sur un quartier, il s'agit de construire de façon expérimentale, des méthodes et des mécanismes opérationnels de travail entre la province, la municipalité,

les professionnels et les habitants.

Un appel d'offre restreint a été lancé pour choisir une équipe technique locale qui sera maître d'oeuvre du projet. La fondation *Vivienda y comunidad* qui regroupe des architectes et des travailleurs sociaux a été retenue.

La fondation finit actuellement l'étude préalable de réalisation des différents projets d'amélioration de l'habitat qu'elle suivra et coordonnera, avec l'appui de la Cimade Sud-Ouest et du Pact-Arim Haute-Garonne. Trois thèmes d'action sont privilégiés : régulariser le foncier, mettre en place des systèmes de financement, permettre l'approvisionnement en eau potable et l'évacuation des eaux usées.

L'ensemble de ce projet s'intègre dans le cadre d'accords plus vastes de coopération entre la province de Buenos Aires et la région Midi-Pyrénées. En 1988, les ONG argentines avaient élaboré un programme ambitieux d'« Autogestion communautaire de l'habitat » qui avait été soumis à PSH par l'intermédiaire de l'ambassade de France à Buenos Aires. Une convention de coopération intégrant ce programme est signée en 1990 entre la région Midi-Pyrénées et la province de Buenos Aires.

Mais le projet s'enlise. Les partenaires n'ont pas d'assises suffisamment fortes pour porter à bout de bras un projet dont les failles méthodologiques sont importantes et qui ne séduit pas vraiment les bailleurs de fonds.

Sur financement du ministère des Affaires étrangères, après accord du comité PSH, la mission Cimade - Pact-Arim de juillet 92 remet le projet sur les rails, relance le partenariat et redonne vie à un projet d'amélioration de l'habitat populaire qui s'inscrit dans la durée, sur des bases solides. ■

Les éditions du GRET

## Les partenaires

### EN ARGENTINE

- Fondation Riachuelo (ONG responsable du projet).
- Les bénéficiaires.
- Fondation *Vivienda y Comunidad* (équipe technique).
- Province de Buenos Aires (appui technique et financier).
- Les communes de Lanus et Lomas de Zamora.

### EN FRANCE

- Cimade Sud-Ouest (ONG responsable du projet).
- Pact-Arim de Haute-Garonne (appui technique).
- Région Midi-Pyrénées (appui financier).

## L'histoire du projet

- 1988 : présentation d'un premier projet au PSH. Contact PSH/ONG de Midi-Pyrénées.
- 1989 : mission d'évaluation de l'opération. Sensibilisation des autorités locales par les ONG, en France et en Argentine.
- 1990 : signature d'une convention de coopération entre la région Midi-Pyrénées et la province de Buenos Aires. Inscription du projet dans cet accord-cadre. Mobilisation du Pact-Arim de Haute-Garonne en appui technique.
- 1991 : accord de principe des deux collectivités sur le cofinancement du projet dans le cadre de la coopération décentralisée.
- 1992 : examen du projet par le Comité technique du PSH. Mission Cimade/Pact-Arim : réorientation du projet, négociation avec la province, lancement d'une étude pré-opérationnelle.
- janvier-mai 1993 : accord de cofinancement par la région Midi-Pyrénées. Mission en France des partenaires argentins, établissement d'un cahier des charges définitif. Mission Cimade/Pact-Arim, lancement des premières actions.

## Le projet en chiffres

### 1989 / 1992 (en KF)

- Collectivités et ONG argentines	120	- PSH	30
- ONG Midi-Pyrénées	40	- Ministère des Affaires étrangères	200

### Budget prévisionnel 1993 (en KF)

- Province de Buenos Aires	300	- ONG Midi-Pyrénées	50
- Apport des bénéficiaires	100	- Région Midi-Pyrénées	150
- Communes de Lanus et Lomas de Zamora	20	- Ministère des Affaires étrangères	200
		- Autres (mécénat)	200

## Contacts

Mireille Murawski, Cimade, 24, rue des Polinaires 31000 Toulouse.  
Tél. : (16) 61 52 35 38. Fax : (16) 61 32 14 04.

Enrique Lavigne, Fondation Riachuelo, Viamonte 344/9, 1822 Valentin Alsina, Buenos Aires. Tél./Fax : (19-54-1) 209 1577.