

Sommaire

1 Editorial

2 Le financement privé d'infrastructures de transport

3-4 Rétrospective sur la gestion déléguée du service public en France

5 Gestion et tarification de l'eau et de l'assainissement

6-7 Le service public de l'eau pour les populations défavorisées

• Publications

• Formations

8 Nouvelles de la coopération



D.R.

Véronique Verdeil - Gret

Cité l'Eternelle, Port-au-Prince

Efficacité des services urbains

On assiste, depuis quelques années, à un retour des débats concernant les services publics, urbains notamment, en grande partie du fait d'une reconnaissance croissante de leur importance dans le développement durable, des villes en particulier. Les services urbains sont à la fois des réponses à des marchés qui se développent et se transforment, et des outils de cohésion sociale et politique.

L'efficacité de ces services apparaît comme un des éléments majeurs de l'efficacité urbaine. La tendance actuelle, dans beaucoup de pays en développement, pour améliorer l'efficacité des services urbains est de prôner la dérégulation et la délégation de leur gestion.

Toutefois, l'efficacité d'une ville ne se résume pas à son efficacité économique ; elle inclut nécessairement une dimension d'efficacité sociale, de capacité de maintenir des équilibres sociaux. Les services urbains ont vocation à y contribuer.

Pour bien appréhender la problématique, il est intéressant d'examiner les évolutions historiques, en France par exemple, depuis les premières délégations médiévales issues du système féodal, jusqu'à l'émergence de la régie et le développement de la notion de marché au XX^{ème} siècle. On peut constater que les problèmes et les solutions d'aujourd'hui correspondent en général à des questions pérennes sous tous les régimes. A cet égard, le projet de premier pont à péage urbain à Abidjan ne fait que reprendre une tradition ancienne.

Par ailleurs, il est utile de rappeler la très longue durée de vie et d'amortissement des investissements nécessaires pour la fourniture de certains services urbains comme l'eau potable ou l'assainissement. Les villes européennes qui ont hérité d'infrastructures réalisées au XIX^{ème} siècle ou dans la première moitié du XX^{ème} siècle sont de ce point de vue dans une situation très différente des villes du Sud, souvent très jeunes. Parallèlement, François Vergès montre bien dans son article tout l'intérêt des comparaisons entre les systèmes de tarification et de transparence des coûts mis en oeuvre dans différents pays. Ne serait-ce que pour relativiser certains « modèles » supposés inspirer les villes du Sud. Enfin, on relèvera le rôle fondamental et l'extrême diversité des opérateurs privés qui interviennent aujourd'hui dans la fourniture des services urbains dans beaucoup de pays en développement. Par exemple dans l'approvisionnement en eau de petits centres et de quartiers irréguliers de grandes métropoles d'Afrique de l'Ouest ou d'Haïti. Ces opérateurs complètent souvent les lacunes du service offert par les entreprises nationales (publiques ou privées) ; leur place est en général d'autant plus importante que le service national est déficient. ■

Claude Praliaud
Rédacteur en chef

Le financement privé d'infrastructures de transport

Jean-Louis VENARD (AFD)

Troisième pont d'Abidjan : une concession au privé pour 30 ans

Contexte et contenu du projet

L'agglomération d'Abidjan, dont la population est aujourd'hui estimée à près de trois millions d'habitants et pourrait atteindre et dépasser cinq millions d'ici l'an 2020, s'est étendue progressivement de part et d'autre de la lagune Ebrié qui constitue le principal obstacle naturel entre les quartiers nord et sud de la ville. Cette lagune est actuellement franchie par deux axes routiers: à l'ouest le Pont Félix Houphouët Boigny, dont la construction remonte à la fin des années 50, et à l'est, le Pont Charles de Gaulle, construit à la fin des années 70. La saturation croissante de ces deux ouvrages se manifeste par de longs embouteillages aux heures de pointe, et, depuis près de vingt ans la construction d'une troisième traversée de la lagune est considérée comme prioritaire. Plusieurs implantations possibles de ce nouvel ouvrage, y compris le doublement du pont Houphouët Boigny ont été étudiées et les autorités se sont orientées vers la réalisation d'un troisième pont implanté entre les communes de Cocody-Riviera et de Marcory. L'intérêt majeur d'un tel ouvrage serait, au sud, de décharger, aussi en amont que possible le trafic alimentant les deux ponts existants, et, au nord, de desservir des quartiers résidentiels en fort développement où logent une majorité de ménages très motorisés et très mobiles, en empruntant des emprises très peu occupées donc aisément libérables. Cette future liaison sera une voie rapide urbaine comprenant trois sections : (i) au nord, une voie d'accès de 2600

m de long à 2x2 voies, (ii) en partie centrale, une digue de 440 m de long, supportant la barrière de péage, prolongée par un viaduc de 1560 m de long à 2 x 3 voies, et se terminant par un remblai au dessus du terrain naturel, et (iii) au sud, une voie d'accès de 2075 m de long à 2x3 voies, se terminant par un échangeur de raccordement au boulevard Valéry Giscard d'Estaing.

D'après les comptages effectués en 1997, le trafic moyen total dans les deux sens sur les ponts Houphouët Boigny et Charles de Gaulle s'élevait à environ 175000 véhicules/jour, avec deux pointes journalières d'environ 6000 véhicules/heure/sens. L'accroissement de la demande de trafic pour traverser la lagune est estimée à 7,2% par an entre 1997 et 2000, et à 5% par an entre 2000 et 2020. Les ponts actuels ne comportant, à eux deux, que cinq voies dans chaque sens, on est très proche de la saturation complète aux heures de pointe. En supposant que le troisième pont puisse attirer 30% du trafic total traversant la lagune, la saturation des deux ponts existants, prévue pour 2000, pourrait alors être reportée entre 2015 et 2020. La projection de trafic à l'ouverture du pont à la fin de l'an 2000, qui permet d'estimer la rentabilité financière du projet en tenant compte de l'effet de dissuasion d'un péage moyen de 500 FCFA par passage, table sur un trafic moyen journalier sur le troisième pont de 32000 véhicules/jour dans les deux sens, composé à 46% de véhicules particuliers d'usagers à hauts revenus, à 29% de véhicules particuliers d'usagers à bas revenus, à 20% de taxis et à 4% de camions.

Mise en place du financement

Pour alléger ses charges de financement d'infrastructures publiques, le Gouvernement ivoirien a décidé en 1996, dans le cadre des «douze travaux de l'éléphant d'Afrique» de s'orienter vers un financement privé de type BOT pour réaliser le troisième pont d'Abidjan. Il a chargé le BNETD de lancer, en juillet 1996, un appel d'offres international pour la conception, la construction, l'exploitation et le financement de cet ouvrage. Après de longues négociations, la signature de la convention de concession entre l'Etat de Côte d'Ivoire et un consortium constitué par le Groupe Bouygues est intervenue le 14 novembre 1997.

Aux termes de ce contrat, la société SOCOPRIM¹, maître d'ouvrage et exploitant, prend la responsabilité de construire et d'exploiter à ses risques pendant une durée de 30 ans le pont à péage entre Cocody et Marcory et les voies d'accès reliant cet ouvrage aux boulevards Mitterrand, au nord, et Giscard d'Estaing, au sud. La construction est confiée au Groupement Bouygues/SETAO. Les tarifs de péage seront déterminés librement par la société concessionnaire, le «tarif moyen pondéré» étant toutefois plafonné à 650 FCFA avec possibilité d'indexation en cas d'inflation. Le concessionnaire versera en contrepartie à l'autorité concédante une redevance constituée de : (i) 3% du chiffre d'affaires trimestriel à compter de la fin du remboursement des emprunts contractés par SOCOPRIM pour financer le projet, et, (ii) d'un pourcentage d'au moins 25% des dividendes distribués.

Le coût total du projet est estimé à environ 900 millions de francs français à la charge de la

société concessionnaire, en y incluant le coût des travaux proprement dits (estimés à environ 700 MF) les études et la direction du projet, les frais de gestion et les intérêts des emprunts pendant la période de construction. L'Etat prend à sa charge le coût de libération des emprises à savoir le déplacement des réseaux, et le recasement des populations déplacées.

Le plan de financement du projet comporte d'une part un apport en fonds propres des actionnaires de la société concessionnaire, qui sera de l'ordre de 30% du coût du projet et, d'autre part, des emprunts de celle-ci auprès de diverses institutions financières (la SFI, PROPARGO, la BAD et la BOAD) assortis d'un mécanisme de garanties adossé au projet avec un recours limité à la maison-mère de l'exploitant pendant la construction et le démarrage de l'exploitation. Par ailleurs, l'AFD a donné son accord pour financer, par un prêt concessionnel à l'Etat ivoirien, une partie des composantes restant à la charge de celui-ci, à savoir le déplacement des réseaux pour libérer l'emprise du projet et la construction de l'échangeur entre la nouvelle voie d'accès au pont et le boulevard Giscard d'Estaing.

Leçons de l'expérience

La réalisation d'une voie primaire urbaine en BOT, qui implique la mise en place durable d'un péage, est une première en Afrique sub-saharienne, et l'acceptabilité du péage, même si elle dépend largement du tarif pratiqué, reste une inconnue. Par rapport à d'autres BOT plus courants où le concessionnaire vend un bien en gros à une entreprise de distribution, la difficulté est accrue ici par le fait que le concessionnaire est directement en contact avec l'utilisateur final du service, ce qui l'ex-

pose à des risques de «boycott» face auxquels elle peut être plus ou moins soutenue par l'autorité concédante. La prise en compte de ces risques n'a pas remis en cause le principe de financement privé de cet ouvrage, mais, malgré la qualité du promoteur, elle a conduit les bailleurs de fonds à assortir les prêts accordés à SOCOPRIM de mécanismes de garanties renforcés impliquant plus les actionnaires : accroissement des fonds propres et garantie d'achèvement.

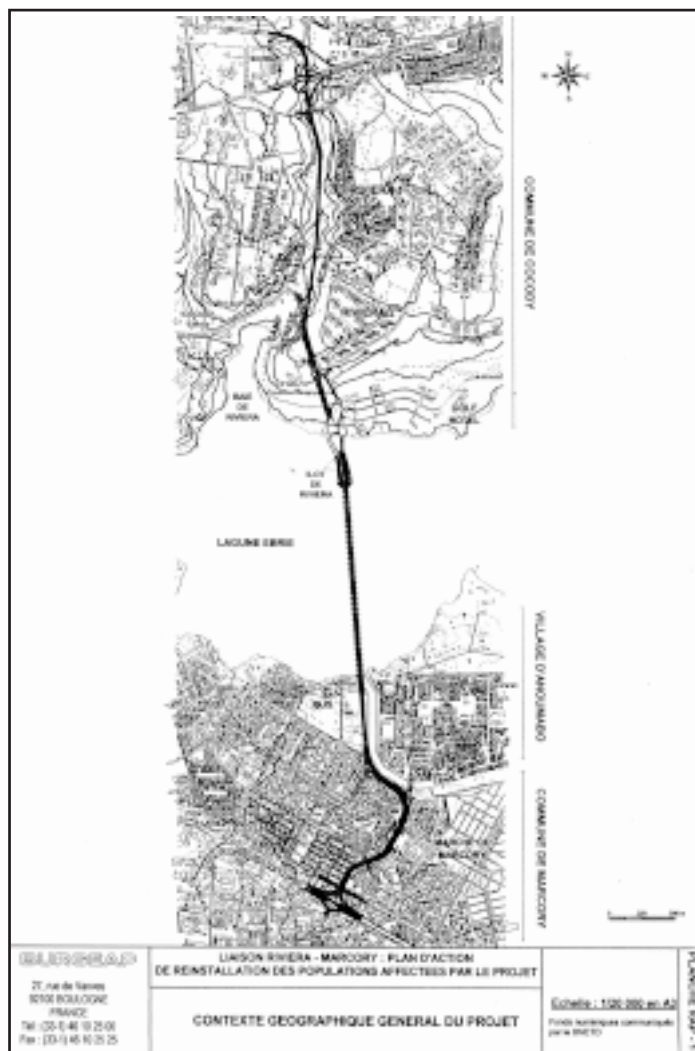
Le passage d'un projet de voie urbaine de la maîtrise d'ouvrage publique au financement privé de type BOT apparaît, en Afrique, comme une véritable révolution en matière de procédures de conception et d'exécution de travaux publics, et il a fallu toute l'expérience et le professionnalisme du BNETD pour que le processus soit mené à bien et qu'on puisse prévoir de démarrer les travaux moins de trois ans après le lancement de la consultation.

La principale modification qu'implique le financement

privé d'infrastructures publiques porte sur les conditions de mise en concurrence et de fixation des prix. Une fois choisi le mandataire privé, il n'y a plus d'appel d'offres formels, mais des négociations au cours desquelles des juristes défendent les intérêts de chaque partie (autorité concédante, bailleurs de fonds, actionnaires de la société concessionnaire, entreprises) et jouent un rôle déterminant dans la rédaction des divers contrats : concessions, prêts, marchés de travaux, etc. Enfin, dans le cas de ce type d'ouvrages, dont le risque financier est important et le montage complexe, le financement privé ne peut être viable, sous peine de devoir renoncer au projet, que si l'autorité concédante prend à sa charge le financement d'une partie des composantes annexes mais indispensables à la viabilité du projet comme l'échangeur du boulevard Giscard d'Estaing et les mesures de libération d'emprises. ■

¹ Dont les actionnaires sont l'Etat ivoirien, Bouygues, SETAO, la SFI, etc.

D.R.



Burgeap

Rétrospective sur la gestion déléguée du service public en France

Xavier Bezançon - Délégué général adjoint du SNBATI

L'histoire des services publics et de leur délégué est mal connue et peu étudiée, les contrats anciens également. Peut-on expliquer la confusion des concepts qui sévit actuellement sans se pencher sur les origines et sans remettre en perspective quelques anciens contrats historiques ?

Les champs de la délégation de missions, travaux ou services publics sont triples historiquement :

- faire exploiter rationnellement le domaine utile par un tiers pour tirer profit du domaine public au sens large (du premier millénaire à la révolution) ;

- faire mettre en valeur le domaine par un tiers pour enrichir la collectivité (à partir du XIII^{ème} siècle) ;

- autoriser, organiser et contracter avec un tiers la création d'une infrastructure ou d'un service dans un but d'utilité générale (essentiellement à partir du XVII^{ème} siècle).

La délégation médiévale fiscale

La première forme de délégation est issue du système féodal lui-même par une longue cascade de droits et de pouvoirs partant du roi, passant par les seigneurs et les communautés, pour aboutir aux concessions

des premiers services publics locaux.

L'organisation de concessions de banalités médiévales, confiées par les seigneurs ou les communautés à des personnes privées, a pour but de produire des ressources par voie de monopolisation d'une activité économique.

Ces très anciennes délégations partent du sommet, sont passées en adjudication pour assurer un rendement maximal.

A partir du XI^{ème} siècle, serfs et bourgeois revendiquent leur émancipation et de premières «lettres de communes» sont at-

tribuées par le roi. Parallèlement des «concessions de communes» sont attribuées aux bourgeois par les seigneurs à la suite de révoltes.

L'autorité municipale repose ainsi sur le transfert du ban qui constitue le pouvoir d'édicter des règles de vie collective et de délivrer des autorisations, notamment en matière d'urbanisme.

La mise en valeur du domaine entre le XIII^{ème} et le XVI^{ème} siècle

La délégation fiscale et domaniale est également très ancienne: elle consiste à vendre ou à louer la recette des impôts directs et indirects et des revenus du domaine royal. Tantôt attribuée par adjudication, tantôt *intuitu personae*, elle couvre les services régaliens, les services fiscaux, les services domaniaux. On relève deux types de contrats:

- ceux relevant du domaine éminent du prince : les mines, les marais, les colonies par exemple ;
- ceux relevant du domaine utile du roi : domaine agricole, villes, quartiers, etc.

Au XIII^{ème} siècle, les concessions d'urbanisme des bastides du Sud-Ouest se développent.

Au XIV^{ème} siècle, on note la mise en place de la ferme fiscale.

Curieusement c'est seulement au XIV^{ème} siècle que le mot «contrat», de *contrahere*, engager une affaire avec, se fier juridiquement, apparaît.

Au XV^{ème} siècle, de grands services publics apparaissent, notamment sous la houlette de Louis XI (règne de 1461 à 1483) qui organise par des systèmes pseudo-délégataires la poste aux chevaux (1464) et surtout les concessions de mines (1471).

La confiance dans le secteur privé : délégation d'infrastructures et de services du XVI^{ème} au XIX^{ème} siècle

La dernière forme de délégation est directe entre le roi et un

homme qui prend l'initiative de réaliser des infrastructures et des services. Ces concessions «partent d'en bas».

Le XVI^{ème} siècle est celui de la création de la loterie par François 1^{er} qui est immédiatement déléguée, de la mise en place de concessions de mines à l'échelle nationale, de concessions de canaux, de concessions de coches, de concessions de louage de chevaux, de concessions de dessèchement de marais.

Le XVII^{ème} siècle est celui de la consolidation des services publics et de la maturité dans les méthodes. Il est le grand siècle de la délégation et de la création des contrats publics :

- construire et entretenir le pavé de Paris en 1605 ;
- l'enlèvement des ordures ménagères en 1608.

Le canal de Briare est concédé en 1638, et le canal du Languedoc est concédé à Riquet en 1666. Ces contrats constituent la naissance des procédures classiques de contrats de concessions.

Les concessions d'aménagement urbain et de ponts se multiplient à travers des contrats conférant à des promoteurs l'urbanisation de quartiers entiers de villes, notamment sous Louis XIII.

Colbert imposa que les marchés des ouvrages d'art soient accompagnés d'une phase d'entretien de huit à dix ans.

Le XVIII^{ème} siècle voit s'instaurer des grands services publics municipaux concédés :

- les vidanges des fosses d'aisance ;
- la première concession d'eau élevant l'eau de Seine par des pompes à feu. C'est la naissance de la distribution de l'eau de Paris ;
- la prestation d'illumination des rues.

Le XIX^{ème} siècle est caractérisé par son libéralisme pragmatique et concessionnaire, il se construit sur la concession de travaux public à financement mixte.

La Révolution n'arrête pas le processus des concessions de travaux publics, elle le ralentit à cause de troubles politiques. Le

droit révolutionnaire refonde la concession en la séparant de la notion de fief, le régime féodal étant aboli. Il normalise les notions de travaux publics, de services publics, cette dernière notion figurant dans le titre de plusieurs lois. Enfin, il clarifie les concepts.

La gestion en régie par les collectivités publiques est philosophiquement très mal vue et interdite en raison de son caractère contradictoire avec les lois libérales révolutionnaires, qui fondent la primauté de l'entreprise individuelle sur toute autre forme d'entreprise.

La restauration et la monarchie de juillet permettent la réalisation de plus de trois cents ponts concédés à des personnes privées ou à des sociétés anonymes créées pour ce but. La loi de 1807, relative au dessèchement des marais donne le pouvoir à l'Etat de concéder, outre les marais, le droit d'endiguage, les accrues, atterrissements et alluvions des cours d'eau domaniaux.

Selon les termes de l'époque, les canaux et les chemins de fer «ont été construits et sont entretenus par les concessionnaires. Il en est ainsi, même lorsque l'Etat a prêté son concours financier aux compagnies, soit par un prêt, soit par une garantie d'intérêt».

Les concessions municipales vont par ailleurs se développer. Non seulement la commune va «faire-faire», mais elle va financer ou co-financer largement les ouvrages et les services et revenir aux méthodes ancestrales d'affermage notamment dans la gestion de l'octroi et de certains services, principalement d'ordures ménagères et d'éclairage public.

Les traités de régie intéressée sont très fréquents. Le profit que tirent les collectivités locales de ces traités par la règle du partage des bénéfices est considérable.

Le premier grand contrat de délégation des eaux de Paris et de sa banlieue nouvellement rattachée en 1856 fut un contrat de régie intéressée de cinquante

ans signé avec la Compagnie générale des eaux.

L'émergence de la régie et le développement de la notion du marché

Le XX^{ème} siècle débutera dans la consécration de la délégation par l'adoption de nombreuses lois concessionnaires dans les domaines de l'eau, de l'électricité, de l'hydroélectricité, des casinos...

Mais trois événements inconnus dans l'histoire des rapports publics-privés vont intervenir sur fond des deux guerres mondiales, très perturbatrices pour les contrats publics :

- la régie qui était quasiment interdite avant les années vingt devient non seulement possible, mais est encouragée ;
- l'économie mixte devient un nouveau mode de gestion ;
- après 1944, à partir des idées du Conseil national de la résistance, deux vagues de nationalisations vont placer sous la main publique les principales activités concessionnaires : les chemins de fer, les compagnies de navigation, l'électricité et le gaz, les compagnies aériennes, le métropolitain...

Le second après-guerre relancera ensuite la création de sociétés d'économie mixte, principalement dans le domaine de l'aménagement et du logement. Un véritable renouveau qualitatif et quantitatif prend place enfin à partir des années soixante et soixante dix à travers les concessions d'urbanisme, d'aménagement régionaux puis dans de nombreuses lois contemporaines, telle la concession de télévision. ■

Des techniques et des problèmes vieux comme la civilisation urbaine

Avec l'évacuation des déchets solides, la voirie et les transports, la fourniture de «l'eau potable» et l'évacuation de «l'eau usée» constitue un des problèmes consubstantiel à l'urbanisation. Il y a 2000 ans, le «Curator Aquarum» avait la responsabilité de fournir au million d'habitants de Rome environ 140 litres plus ou moins «potables» par jour et par tête et d'évacuer une quantité équivalente d'eau usée. La quasi totalité des techniques hydrauliques et du «savoir-faire» de nos CGE, Lyonnaise et SAUR d'aujourd'hui étaient en place depuis bien longtemps, y compris les conduites forcées et les élévations. Les problèmes de gestion étaient déjà les mêmes : vol d'eau sur le trajet des aqueducs, gaspillages, consommation excessive de l'empereur, problèmes permanents de fuites et de maintenance des ouvrages et, surtout, besoins colossaux de financement d'infrastructures appelées à durer, non pas quarante ans comme nous le disent aujourd'hui l'AFD ou la Banque Mondiale, mais quatre ou cinq siècles et même vingt pour les aqueducs de Ségovie ou de l'Aqua Virgo qui alimente la fontaine de Trévi du Rome d'aujourd'hui.

Nous ne méditerons pas plus longtemps sur l'ignorance dans laquelle est resté une grande partie du monde de techniques vieilles de plus de 20 siècles. Nous nous contenterons d'effleurer trois problèmes économiques encore aujourd'hui mal pris en compte dans de nombreux pays : la durée de vie et d'amortissement des ouvrages, la comptabilisation des coûts du capital et enfin la tarification.

Un secteur à très haute intensité de capital et des équipements à très longue durée de vie.

En investissant en pleine propriété sur le secteur concurrentiel et privatisé britannique leurs ressources financières accumulées grâce à leurs monopoles français, CGE, Lyonnaise, SAUR ou EDF rendent au cadre institutionnel anglais des services publics marchands l'hommage du vice à la vertu. Ce faisant ces entreprises découvrent une certaine concurrence et nous dévoilent, petit à petit, la vérité économique des coûts, sans doute l'apport essentiel d'une réforme qui inspire largement les directives de Bruxelles.

Le secteur britannique de l'eau et de l'assainissement est, en prix et qualité de service, au même niveau qu'en France ou dans le reste de l'Europe. Grâce à l'OFWAT, le régulateur économique du secteur, nous avons depuis quelques années appris un certain nombre de choses sur ses structures économiques : (i) malgré tout l'acharnement des régulateurs, le secteur reste et restera longtemps marqué par la malédiction du monopole naturel ; (ii) la valeur nette des immobilisations du secteur représente près de trente fois son chiffre d'affaires, (iii) ses immobilisations exigent, pour être maintenues en l'état, des budgets annuels de maintenance et de renouvellement qui ne dépassent pas 0.8% de leurs valeurs et ont donc des durées de vie économique de cent ans pour l'eau et cent cinquante ans pour l'assainissement ; (iv) la rentabilité financière de ces immobilisations est de 1,2 % avec des prix légèrement inférieurs aux prix français et ; (v) les dividen-

des distribués aux compagnies privées sur la gestion du secteur représentent environ 20 % des factures d'eau et d'assainissement et 11 % des capitaux financiers engagés. Fort de ces analyses, l'OFWAT a obtenu des évolutions des tarifs bien plus favorables aux usagers qu'en France où aucune vraie régulation économique du secteur n'existe à ce jour.

Les systèmes d'eau et d'assainissements ayant à peu près tous les mêmes structures techniques et économiques dans le monde, les enseignements de l'OFWAT y sont transposables. Il s'agit d'un secteur extrêmement capitalistique, peut être le plus capitalistique de tous. Il n'a été construit dans les villes des pays riches que sur une très longue période et/ou avec des subventions considérables de l'État. La rentabilité de 7% des immobilisations nettes exigerait de faire passer en Europe les prix des 3 \$/m³ actuels à près de 10 \$/m³. En demandant à leurs emprunteurs du tiers monde le recouvrement intégral des coûts sur les usagers dans des villes croissant aujourd'hui beaucoup plus vite que ne l'ont fait nos villes pendant les 19^{ème} et 20^{ème} siècles, les bailleurs de fonds comme la Banque mondiale demandent tout simplement, soit l'impossible, soit le renoncement au développement de ces réseaux en phase avec le développement urbain (donc à une ville saine, propre et «durable»).

Les systèmes institutionnels et la transparence des coûts

Le modèle institutionnel anglais met les infrastructures et services publics d'eau et d'assainissement à la norme mondiale de la comptabilité commerciale. Tous les coûts d'exploitation comme de capital doivent être comptabilisés (sans consolida-

tion avec d'autres activités amont qu'affectionnent les entreprises «intégrées» françaises). Le problème subsiste de la comptabilisation des coûts du capital des équipements réalisés avant la privatisation. Le régulateur s'en charge, il les reconstitue et les évalue. Il initie, de plus, dans le contexte de monopole naturel qui s'impose à lui, des concurrences par comparaison entre une trentaine d'entreprises. La transparence qu'apportent ces comptabilisations et ces concurrences par comparaison bénéficient aux consommateurs. Elle a brisé la «loi économique» de l'augmentation inévitable du montant des factures d'eau dans les pays développés.

Le système français de la délégation de gestion a rendu ainsi tabou, dans notre pays, la privatisation d'ouvrages aussi «stratégiques» que les égouts de Paris ou les aqueducs qui l'alimentent. A l'examen, les partisans français de la concession vraie (responsabilité des investissements à l'opérateur privé) paraissent, en matière de privatisation, comme dans l'Avare de Molière, plus gênés par le mot que par la chose. Sous la réserve du caractère temporaire de la privatisation par concession, et, surtout, de la confusion des coûts qu'apporte le système des redevances et subventions croisées des agences de l'eau, la différence entre la concession française et la privatisation anglaise porte plus sur le mot que sur la chose.

Le système de l'affermage (et, pire, de la régie intéressée), présente, par contre, plus de différence avec la concession qu'il n'y en a entre la concession (vraie) et la privatisation: pas de vraie responsabilité du gestionnaire privé, aucune transparence ni comptabilisation sérieuse des coûts du capital. On comprend que des pays en dé-



Le modèle ivoirien en questions. Crises, ajustements, recompositions, édité par Bernard Contamin et Harris Memel-Foté. Paris : Karthala, 1997. - 802 p., tabl. (Coll. Hommes et sociétés).

De multiples points de vue éclairent les évolutions et les débats que connaît la société ivoirienne des années 90 : les formes d'un Etat de droit démocratique, la crise de l'école, les conséquences et l'aménagement interne des politiques d'ajustement structurel, les projets urbains d'Etat, les initiatives privées et les médiateurs du développement urbain, la transformation des sociétés paysannes, le contrôle des migrations et la place des étrangers, etc. Cet ouvrage rassemble une partie des communications présentées lors d'un colloque organisé du 28 novembre au 2 décembre 1994, à Abidjan, par le Groupement interdisciplinaire en sciences sociales de Côte d'Ivoire (GIDIS-CI).

Prix : 220 FF

→ Contact : Editions Karthala, 22-24 bd Arago, 75013 Paris - France

São Paulo. Ville mondiale et urbanisme français sous les tropiques par Maria Adélia de Souza. - Paris : L'Harmattan, 1998. - 163 p., fig., bibliogr. (Coll. Métropoles 2000 - Géographies en liberté).

La diversité, la pluralité, l'universalité dans la métropole : la géographie et l'histoire de São Paulo révèle un rythme espace/temps du Tiers Monde. Cette métropole constitue un laboratoire vivant pour les urbanistes et «urbanologues» qui veulent comprendre les métamorphoses de l'espace produit et approprié.

Prix : 110 FF

→ Contact : L'Harmattan, 5-7 rue de l'École Polytechnique, 75005 Paris - France

Le commerce itinérant dans les quartiers en difficulté par Mylène Leenhardt-Salvan et Laurence Wilhelm. - In : Cahiers de politique urbaine, n°2, sept. 1998.

L'unité «Politique de la Ville» de la Direction des Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations fait paraître le second numéro d'une collection dont le premier (nov.1997) était consacré au «management financier de la restructuration des grands ensembles». Ces cahiers sont destinés à promouvoir des méthodes à partir d'expériences françaises et à alimenter des débats d'idées dans les domaines du développement urbain et des enjeux de solidarité.

→ Contact : Unité «Politique de la Ville», Direction des Fonds d'épargne, CDC, 7 à 11 quai André Citroën - BP 1001, 75901 Paris Cedex 15 - France

veloppement où les besoins d'investissements restent encore très importants et qui présentent des risques politiques majeurs doivent s'en contenter. On comprend moins que ce système opaque perdure dans un pays comme la France.

Pour des systèmes tarifaires prenant en compte les coûts, les solidarités nécessaires entre abonnés et les économies externes des services

Le retard institutionnel pris par la France s'y accompagne de tarifs particulièrement simplifiés (souvent appelés redevan-

ces) : systèmes tarifaires ne reflétant pas une structure des coûts où les frais fixes sont majoritaires, résidences individuelles plus coûteuses à desservir subventionnées par les immeubles collectifs et HLM moins coûteux à desservir, forfaits de consommation permettant de facturer des m³ inexistants, absence de tarification progressive des particuliers, donc d'incitation à l'économie de l'eau et de solidarité entre catégories de consommateurs (justifiées par les effets externes sur la salubrité générale de la ville).

Les français, et les habitants des pays riches en général, vivent essentiellement, en matière d'eau et d'assainissement, sur

l'héritage laissé par leurs ancêtres des 19^{ème} et 20^{ème} siècles. Ils n'ont pas à payer, comme dans les pays neufs, la totalité des coûts d'infrastructures et de services qui pèsent donc peu sur leurs budgets (moins de 1 % des PIB et des revenus des ménages). Le «modèle français» n'a ainsi rien à exporter dans les pays neufs en la matière. Au contraire, les pays en développement, ont dû mettre en oeuvre, sous leurs contraintes budgétaires, des systèmes tarifaires plus modernes et adaptés aux structures économiques des coûts et des demandes dont nous ferions parfois bien de nous inspirer. ■

Le service public de l'eau pour les populations défavorisées

par Bernard Collignon, Hydroconseil

Les opérateurs privés au rôle important dans l'approvisionnement en eau des petits centres et les quartiers irréguliers des grandes métropoles

Dans les quartiers mal lotis, irréguliers ou périphériques des grandes villes et dans les **centres secondaires des pays en développement**, là où les entreprises nationales de distribution d'eau n'interviennent pas, une grande partie du service de l'eau (et la quasi totalité des services d'assainissement) est assurée par des opérateurs privés du secteur informel.

Telle était l'hypothèse qui a été confirmée par l'action de recherche pilotée par Hydroconseil dans le cadre du «Programme eau et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres en Afrique» sur financement du ministère de la Coopération.

Elle a capitalisé l'expérience de huit organisations engagées sur des programmes d'approvisionnement en eau dans cinq pays et qui ont constitué un réseau d'échange d'informations.

Une approche originale: mettre en cohérence «micro» au «macro»

L'activité des opérateurs privés a été abordée à deux échelles : macro-économique (évaluation de leur importance sur toute une ville) et micro-économique (analyse de la dynamique propre des entreprises). L'originalité de l'approche était de faire **converger** ces informations jusqu'à obtenir un ensemble cohérent, sans tomber dans la

myopie (ne voir que l'aspect anecdotique du micro) ni dans la presbytie (raisonner sur des données exclusivement macro-économiques).

Les opérateurs privés représentent un poids économique considérable

A partir de l'analyse des chiffres d'affaires des opérateurs de cinq villes, nous avons démontré que le budget moyen consacré à l'eau potable est de 4 à 9 US \$ par personne et par an. Cela représente 2 à 3% du PNB par habitant dans ces pays (ce n'est pas négligeable, mais sensiblement plus faible que ce qu'annoncent de nombreux projets).

Les petits opérateurs privés (porteurs d'eau, charretiers, gérants de bornes fontaines, camionneurs, exploitants de citernes, de forages...) jouent un rôle majeur en matière d'appro-

visionnement en eau potable. Dans les cinq villes étudiées, **les opérateurs privés du secteur de l'eau potable réalisent entre 21% et 84% de la valeur ajoutée de la filière**, bien qu'ils se situent pour la plupart dans le secteur informel. Une analyse économique sérieuse du service de l'eau ne peut donc faire l'impasse sur ces opérateurs privés. La part des opérateurs privés est généralement plus importante dans les petits centres que dans les grandes villes. La ville de Port-au-Prince fait ici figure d'exception, à cause de l'atrophie du secteur public. La distribution d'eau en petites quantités par ces opérateurs privés est une activité qui génère de nombreux emplois : trois à quinze fois plus que dans les entreprises concessionnaires (publiques ou privées). Le personnel employé représente 2 à 4 pour mille de la population des villes concernées, soit 1 à 3% des emplois réguliers.

Un service complémentaire à celui des entreprises publiques

Les opérateurs privés se développent dans les interstices et les lacunes du service public, en répondant à la demande souvent atomisée des populations à faibles revenus dans des quartiers mal lotis ou récents. Leurs poids (en terme économique et d'emploi) est souvent inversement proportionnel aux performances du concessionnaire. Ainsi à Dakar, la SDE assure un service de qualité dans pratiquement toute la ville. Ces opérateurs n'interviennent donc qu'en marge, pour l'alimentation en eau des chantiers ou pour le portage à domicile. Leur part du chiffre d'affaires de la distribution d'eau atteint seulement 20%. A l'opposé, la CAMEP, à Port-au-Prince, ne dessert, et encore qu'irrégulièrement, que la moitié des quartiers et 13% des familles. Les opérateurs privés assurent donc un rôle beaucoup plus important et leur activité représente 80% du chiffre d'affaires du secteur.

Des opérateurs dynamiques, qui occupent tous les segments laissés vacants par les autres acteurs

Lorsque le service assuré par l'opérateur national est particulièrement médiocre, on constate que les opérateurs privés peuvent occuper tous les segments de la filière «eau potable», constituant une filière parallèle. Le meilleur exemple est Port-au-Prince, où la dégradation progressive du service public métropolitain a suscité la création de producteurs d'eau privés, de transporteurs d'eau privés et enfin de revendeurs d'eau privés.

Le passage au secteur formel ne conduit pas forcément à une amélioration de la qualité du service

La formalisation est une contrainte forte pour des opérateurs donc la survie dépend surtout de l'adaptabilité à un marché irrégulier et atomisé. La formalisation et son lot de contraintes conduit donc le plus souvent à une augmentation des coûts (charges supplémentaires) et à une détérioration du service (moins d'adaptation à la demande) au lieu de l'amélioration attendue (meilleure qualité, prix plus stables, etc.). Ainsi, l'interdiction de la revente de voisinage a souvent pour effet de placer la borne-fontaine «formelle» en situation de monopole, sans plus de garantie sur la qualité du service.

Il faut savoir choisir entre opérateur réel et opérateur idéal

Le trait marquant de ces métiers de l'eau est le dynamisme et la diversité des stratégies des opérateurs. Les projets font souvent l'impasse sur les opérateurs existants (déclarés «non compétents») pour promouvoir un opérateur modèle et idéal, mais artificiel.

L'exemple typique de ce travers est la maintenance des petits réseaux pour laquelle l'option choisie est souvent de «former un réparateur villageois», censé rester sur place. Dans la réalité, le réparateur «villageois» abandonne son activité (car son chiffre d'affaires est trop faible) ou quitte le village (pour vendre ses compétences ailleurs)...

Faut-il monter des projets de «promotion» des opérateurs privés?

Bien que l'importance de ces opérateurs privés soit majeure, les dynamiques «projet» ont du mal à leur apporter un appui efficace : leur planning et la courte durée des financements (deux ou trois ans) ne correspondent pas au rythme d'évolution d'une entreprise, qui se construit souvent en une dizaine d'années, - l'offre de service des projets ne correspond pas aux besoins ressentis par les entreprises, - les concepteurs et cadres des projets sont des fonctionnaires nationaux ou internationaux qui ont du mal à anticiper les soucis des entrepreneurs, - la rigidité des critères fixés par les structures «projets» pousse les entreprises à calquer provisoirement le discours du «projet», sans réelle adaptation interne de l'entreprise. Les demandes d'appui exprimées par les opérateurs rencontrés ne portent donc pas tant sur des aides financières (subventions ou crédits) que sur un meilleur accès aux marchés publics (appels d'offres adaptés, contractualisation souple, décaissement réguliers...) et une meilleure sécurité juridique contre les abus de l'administration ou de certains concurrents (parfois placés artificiellement en situation de monopole par ces mêmes projets). ■

→ Pour plus de renseignements : Hydroconseil, 53 rue de Moulins des Prés, 75013 Paris, tél/fax : 33 (0) 1 45 65 11 16, mél. h2oconseil@aol.com, web, http://www.hydroconseil.com

Formations



Ingénierie de développement local

Le Centre international d'études pour le développement local (CIEDEL) organise une formation universitaire et professionnelle pour des acteurs de terrain en douze modules autour de trois thèmes :
- politiques et stratégies de développement ;
- conception, gestion et évaluation de projets ;
- méthodes et outils de développement local.
→ Contact : CIEDEL Formation, 30 rue Sainte Hélène 69002 LYON, France, tél 33(0)4 72 77 87 50, fax 33(0)4 72 41 99 88
mél : ciedel@univ-catholyon.fr

L'économie des transports au service du développement en Afrique

Le Laboratoire d'Economie des Transports (LET) organise depuis 1991, dans le cadre du réseau SITRASS, une université d'été en économie des transports. Une nouvelle session est programmée du 28 juin au 23 juillet 1999. Cette formation, axée sur les transports terrestres, est fondée sur la maîtrise des outils d'analyse et sur l'étude de cas concrets et de résultats de recherches.
→ Contact : Université d'Été, Laboratoire d'Economie des Transports, MRASH, 14 avenue Berthelot, 69363 LYON Cedex 07, France, tél 33(0)4 72 72 64 03 fax 33(0) 4 72 72 64 48 mél : amakoue.adolehoume@let.mrash.fr

Concepts et modèles de la Gestion urbaine dans le contexte des pays en développement

A la demande de N-AERUS, Réseau-Association de chercheurs européens sur l'urbanisation dans les pays du Sud, la Fondation Européenne pour la science a apporté son appui à la constitution d'un réseau de chercheurs européens travaillant sur le thème « Pratiques innovantes et concepts émergents pour une gestion urbaine durable dans les pays en développement : une constitution européenne ». Le premier séminaire se déroulera à l'Institut Universitaire d'Architecture de Venise les 11 et 12 mars 1999 sur le thème « Concepts et modèles de la gestion urbaine dans le contexte des pays en développement ».
→ Contact : IUAV Scuola di Specializzazione Pvs, fax (39041) 524 0807
mél : est-pvs@iuav.unive.it ou Alain Durand-Lasserve, coordinateur scientifique du réseau, fax 33 (0) 5 56 99 15 85, mél: add@dr15cnrs.fr

Quatrième réunion des experts européens en développement urbain les 9 et 10 novembre 1998 à Rome

Le groupe d'experts réunis par la Commission de l'Union européenne sur le thème du développement urbain s'est réuni pour sa quatrième rencontre à Rome les 9 et 10 novembre 1998. La présentation de l'expérience italienne et la discussion (longue et fructueuse) d'un bon projet de document d'orientation de la commission ont constitué l'essentiel de l'ordre du jour. Un calendrier plus resserré est prévu pour 1999, dans la perspective d'une harmonisation des positions sur de nombreux dossiers multilatéraux.

Les Assises de la Coopération française du développement local et régional en Méditerranée

Se tiendront à Marseille le 11 et 12 février 1999, organisées par la DATAR et le ministère des Affaires Étrangères, en collaboration avec le Conseil Régional PACA, le Conseil Général 13, la Ville de Marseille, le concours de l'IEREM, la participation de l'APEM.
→ Contact : IEREM - N. Nivet, 47 rue du faubourg Saint Antoine, 75011 Paris, France, tél. 01 44 73 41 69, fax. 01 44 73 41 99

Conférence CODATU VIII

La conférence CODATU VIII (Conférence sur les systèmes de déplacement et le développement urbain) s'est tenue au Cap, République sud-africaine du 21 au 25 septembre 1998. Après une session plénière d'introduction, des ateliers techniques étaient organisés autour de quelques grands thèmes :

- Les différents aspects d'une politique de déplacements urbains,
- Comment inscrire une politique de déplacements urbains dans la durée,
- La mise en oeuvre d'une politique de déplacements urbains.

Parallèlement une exposition a accueilli une cinquantaine de responsables d'entreprises et d'exploitants, d'ingénieries de transport, d'équipementier et de constructeurs de matériel de transport urbain. Un stand français rassemblait les partenaires publics et privés français, autour du ministère de l'Équipement, des transports et où ont été présentés des ouvrages sur les transports urbains, les réseaux de transport en France ainsi que les réalisations françaises à l'étranger. La conférence a eu un franc succès, recevant au cours de ces quatre jours environ 500 représentants en provenance de 50 pays. Les ateliers ont été fréquentés de façon équilibrée. Les sujets abordés ont aussi bien porté sur des aspects méthodologiques (outils de planification, politiques de déplacements, financements des transports urbains) que sur de nombreux cas.

La prochaine réunion de la conférence, CODATU IX, est prévue à Mexico en avril 2000.

Nouvelles de la coopération

Villes du 21^{ème} siècle entre villes et métropoles : rupture ou continuité ?

Réunis à La Rochelle, les 19-20-21 octobre 1998, 380 participants, provenant de différents pays du Nord et du Sud de la planète ont traité de la question des villes du 21^{ème} siècle à travers sept entrées principales :

- mondialisation et métropolisation ;
- liens sociaux et espace public ;
- modes de vie, conditions de vie, perceptions et pratiques de la métropole ;
- formes et conceptions urbaines : des modèles en compétition ?
- innovations technologiques et utopies urbaines ;
- villes durables, villes vulnérables.

Les problèmes des villes du Nord et du Sud de la planète sont certes d'une acuité différente; les villes ne se construisent pas de la même manière ; les villes européennes ont une spécificité manifeste. Cependant, la mise en confrontation des intervenants a révélé des mouvements identiques à travers le monde :

la concentration de populations autour de métropoles, l'étalement urbain, une individualisation des modes de vie ; la tendance à l'apartheid social, à l'enfermement, à la sécession, décrit notamment à Buenos Aires et à Lagos, à travers les " gated communities " et de manière plus larvée, en Europe, à travers les vellétés séparatistes de régions en Italie, en Espagne ou en Belgique, ou l'animosité des communes contre la construction de logements HLM.

Un des objectifs initiaux de ce colloque international était d'apporter aux concepteurs des villes européennes un autre regard sur leurs propres villes à partir d'exemples totalement différents. De ce point de vue il a bien joué son rôle. Les intervenants des pays du sud, qui l'ont largement alimenté, ont peut-être à l'inverse été un peu déçu de ne pas recevoir assez d'écoute, voire de réponses à leur propre questionnement.

Le forum urbain de Vienne

Les 26 et 27 novembre 1998, à l'initiative de la Commission européenne (DGXVI - politique régionale et cohésion) s'est tenu, à Vienne, un premier forum urbain qui a réuni plus de six cents participants européens : élus locaux en grand nombre, techniciens des administrations locales, régionales et nationales, professionnels, chercheurs, militants associatifs ou représentants de la société civile des pays de l'Union européenne. La France y était particulièrement bien représentée, une soixantaine de personnes parmi lesquelles des élus des grandes villes - Lille, Lyon, Orléans, Caen. La discussion, en atelier, a eu pour base de projet le «cadre d'action pour un développement durable dans l'Union européenne» élaboré ces derniers mois par la DGXVI dans la suite de la communication adoptée en 1997 par la Commission sur «la question urbaine, orientation pour un débat européen». Quatre thèmes avaient été retenus : renforcer la prospérité économique et l'emploi dans les villes, promouvoir l'égalité des chances, l'insertion sociale et la réhabilitation des zones urbaines, protéger et améliorer l'environnement urbain vers une durabilité locale et globale, contribuer à une bonne gouvernance urbaine et renforcer la capacité locale à agir. Il ressort des débats un consensus pour demander que les fonds structurels européens prennent en compte, explicitement, la dimension urbaine; certains sont allés jusqu'à réclamer la nomination d'un Commissaire euro-

péen en charge des questions urbaines. Nombreux ont été les participants à réclamer, au minimum, le maintien du programme «urban». Les représentants des villes ont souhaité être mieux associés au travail de la Commission, la subsidiarité devant être clairement définie (l'Europe des villes existe désormais et les associations européennes regroupant les élus se sont structurées pour faire entendre leur voix). La lutte contre le chômage, des jeunes surtout et de longue durée, par tous les moyens incitatifs, même non marchands, devrait constituer une des priorités de l'Union européenne et être replacée dans le cadre d'une approche globale, territoriale et partenariale. L'échange de bonnes pratiques sur tous les champs de l'urbain et de la gouvernance urbaine devrait être encouragé et soutenu. Claude Bartolone, ministre de la Ville, qui participait à la table ronde conclusive a insisté sur l'importance des villes en tant que moteur du développement économique à condition de conjurer les menaces de ruptures sociales et de relever le défi du développement durable. Il a également plaidé pour que les politiques de l'Union européenne fassent en sorte qu'une part significative de l'aide budgétaire européenne dans le champ de la coopération parvienne aux villes du Sud. Une synthèse des travaux de ce premier forum sera soumis à la Commission avec la proposition d'un rendez-vous régulier sur ce thème au moins une fois par an.

ISTED

Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement

Financé par les ministères



Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement



Ministère des Affaires Étrangères

Directeur de publication : Jean Smaghe, président de l'ISTED

Rédacteur en chef : Claude Pralraud, de l'Association de Professionnels Développement urbain et Coopération (AdP)

Comité de rédaction :

Chantal Barbieux,
Xavier Crépin,
Nicolas Frelot
François Noisette,
Françoise Reynaud,
Bernard Rond,

Secrétaire de rédaction et PAO : Christiane Graechen-Rebel

Impression : Le Clavier
ISSN 1151 - 1672

Abonnement : 120 F
4 n° par an
ISTED

Centre de documentation et d'information

"Villes en développement"
Arche de la Défense,
92055 Paris-la-Défense Cedex
France

Tél. (33) 1 40 81 15 74
Fax. (33) 1 40 81 15 99
<http://www.isted.3ct.com>
ved@isted.3ct.com