



**ACCÈS AUX SERVICES DE BASE POUR TOUS
ET APPUI AUX PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION :**

**EXPERIENCES, PRATIQUES ET
RECOMMANDATIONS DU PARTENARIAT FRANÇAIS
POUR LA VILLE ET LES TERRITOIRES**



Le présent document a été élaboré de manière partenariale dans le cadre d'un groupe de travail du PFVT
« services de base et décentralisation », avec la participation et les contributions de
Veolia environnement,
l'Institut de la gestion déléguée (IGD),
l'Institut de la recherche pour le développement (IRD),
Artélia et
le GRET.



Photos de couverture : Shanghai (Chine) - © Jérôme DUPLAN et Fès (Maroc) - © Jérôme Duplan
Réalisation/Impression : Service de reprographie de l'Agence Française de Développement
Traduction anglais : Warren O'Connell
Conception graphique : Imprimerie Centrale de Lens

Édition - Août 2012



Secrétariat technique du Partenariat français pour la Ville et les Territoires
Agence française de Développement
5, rue Roland Barthes - 75012 PARIS
pfvt@afd.fr

sommaire



Scène de rue à Bamako. ©IRD Florence Boyer



Place Tahrir au Caire en Egypte. ©IRD Robert Sylvain

05

Introduction

07

Chapitre 1

Réflexions autour
des Lignes Directrices Internationales

11

Chapitre 2

Quelques principes des LDI
illustrés par des études de cas

17

Chapitre 3

Des outils inspirés
des expériences des acteurs
de la coopération française

23

Chapitre 4

Quelques recommandations pour
une mise en œuvre effective sur
le terrain des principes des LDI

Les services de base définissent l'ensemble des services indispensables pour promouvoir la dignité humaine, la qualité de vie et la durabilité des moyens d'existence. Ils comprennent aussi bien les services « en réseau » (eau potable, assainissement liquide et solide, énergie, télécommunications, transports en commun) que les services « sociaux de base » (santé de base, éducation primaire, sécurité publique). L'amélioration de leur accès est ainsi un moyen d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement, ce qui les place au cœur de toute stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et de développement socio-économique.

La décentralisation constitue un outil institutionnel propice au renforcement de l'accès aux services de base. Ces services sont en effet par essence des services locaux, dans le sens où ils doivent être offerts et accessibles à l'échelle d'un territoire local donné. Le renforcement des capacités des autorités locales et leurs associations est ainsi indissociable de l'objectif d'un accès amélioré aux services de base pour tous.

Cette articulation entre les processus de décentralisation (politique, administrative, et financière) et l'effectivité de l'accès aux services urbains est aujourd'hui reconnu par les acteurs de la coopération internationale¹. Une résolution du conseil d'administration d'ONU-Habitat a ainsi recommandé de mettre en œuvre conjointement les Lignes Directrices Internationales (LDI) sur la Décentralisation et le renforcement des autorités locales adoptées en 2007, et celles sur l'Accès aux services de base pour tous, adoptées en 2009. Ces Lignes directrices constituent le cadre international de référence pour une gouvernance effective des services de base. Elles répondent au double objectif de solidarité et de partenariat en formulant des recommandations pour la constitution d'espaces de collaboration et de participation des différents acteurs urbains pour la fourniture des services de base.

La France a soutenu l'élaboration des Lignes directrices. Dès le sommet de Johannesburg en 2002, elle a apporté son soutien à la présentation de la Charte des services essentiels par l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD) et une coalition d'acteurs français. En 2004, lors du Congrès fondateur de Cités et Gouvernements locaux Unis à Paris, le Président de la République française a encouragé l'adoption par les Nations-Unies d'un texte sur les services de base. La France a participé activement aux travaux des groupes d'experts chargés de formuler le texte. En 2009, elle a parrainé la résolution du Conseil d'administration d'ONU Habitat recommandant l'adoption des Lignes directrices sur l'accès aux services de base pour tous. Lors du 5^{ème} Forum urbain mondial en 2010 elle s'est vue confier par ONU Habitat un rôle de chef de file pour la phase de mise en œuvre opérationnelle des lignes directrices. Le ministère français des Affaires étrangères (MAE) appuie à ce titre à ce jour la mise en œuvre de 5 programmes nationaux dédiés aux lignes directrices au Togo, Burkina Faso, Sénégal, Comores, Laos.

La France s'implique activement dans le débat international sur les problématiques de gouvernance locale, notamment dans le cadre du groupe international des bailleurs sur la décentralisation (DeLoG), dont les travaux visent à appliquer les Déclarations de Paris, d'Accra et de Busan sur l'efficacité de l'aide. L'appui à la décentralisation et à l'accès aux services de base constitue également un champ privilégié pour les projets de coopération notamment par l'intermédiaire du fonds de solidarité prioritaire du MAE et par les projets des différents acteurs de la coopération française : ONG, coopération décentralisée, établissements publics et privés, organismes de recherche, etc.

1. Une autre réflexion majeure est portée par Cités Unies et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), qui consacre son prochain rapport mondial sur la décentralisation (GOLD III) à la gouvernance locale des services publics locaux et au rôle des collectivités locales.

Pour alimenter ses réflexions stratégiques et opérationnelles, les acteurs français, tant publics que privés, s'appuient sur leurs expériences. La France a mis en place des réformes de décentralisation en 1982 et poursuit le processus depuis lors par une évolution institutionnelle. Des efforts particuliers sont réalisés pour articuler services décentralisés et services déconcentrés. L'approche française insiste notamment sur l'enjeu de l'« inclusion sociale » présent dans les nouvelles lois françaises d'urbanisme et d'aménagement², dans la mise en place d'outils d'aménagement³, et de politiques publiques dédiées, pilotées par des organismes spécifiques⁴. Enfin, en matière de délivrance des services publics, l'expérience française est plurielle : jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, une grande partie des services publics étaient gérés par des entreprises privées. Puis, dans l'effort de reconstruction, des entreprises publiques ont été créées, telle qu'Electricité de France (EDF) en 1946, tandis que des entreprises privées continuaient à assurer un service public par délégation, comme par exemple la Compagnie générale des eaux dont la création remonte à 1853. Dans les années 1980 et 1990, de nouveaux concepts de gestion du service public furent introduits, s'appuyant notamment sur le secteur privé, et depuis peu certaines collectivités⁵ opèrent un retour vers la municipalisation de certains de leurs services. Au travers d'une évolution continue du contexte institutionnel, culturel, socio-économique et réglementaire en France, les autorités publiques disposent aujourd'hui d'une large palette de choix allant de la gestion directe des services (régie publique) à la gestion privée (délégation de service public) en passant par la gestion mixte (Société d'Economie Mixte).

En 2009, la France a adopté une stratégie de coopération urbaine centrée sur le renforcement de la gouvernance urbaine démocratique qui consiste à adopter des modalités d'action partenariale autour des autorités locales. La principale recommandation de cette stratégie portait sur la constitution d'un partenariat fédérant l'ensemble des acteurs publics et privés français visant à renforcer l'efficacité de notre coopération urbaine. Depuis 2011 le Partenariat Français pour la Ville et les Territoires (PFVT), plate-forme fédératrice d'échanges et de valorisation de l'expertise urbaine française fédère l'ensemble des familles d'acteurs de la coopération urbaine : administrations, collectivités, entreprises, professionnels, ONG, chercheurs. En 2012, un des groupes de travail s'est réuni autour de la thématique de l'accès universel aux services de base et le renforcement des collectivités locales, dans l'esprit des recommandations d'ONU-Habitat. Plusieurs acteurs ont pu présenter leurs expériences, et échanger sur les enjeux et difficultés rencontrés et les méthodologies utilisées. Ce document présente l'état de leurs discussions à l'heure actuelle fondé sur un processus de débats, aussi important que le résultat final.

L'accès pour tous aux services de base est donc un défi considérable pour le développement compte tenu des différentes contraintes rencontrées ainsi que des ressources que suppose ce dessein.

Les LDI, travail stratégique auquel la France a grandement participé, proposent ainsi des initiatives pour pallier ces obstacles et tendre vers un accès aux services de base pour tous (Partie I).

Dans ce contexte, le Partenariat Français pour la Ville et les Territoires (PFVT) mobilise son expertise pour atteindre les deux objectifs suivants :

- appuyer l'opérationnalité des LDI en considérant les modes qui contribuent à ces objectifs et confirmer ainsi les principes fondateurs des LDI (Parties II et III) ;
-
- suggérer des compléments et des ajustements en fonction, en amont, de l'expérience française et, en aval, des exigences d'adaptation à la pluralité des contraintes des contextes territoriaux (Partie IV).

2. Telles que la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000.

3. Schéma de Cohérence Territoriale, inter-SCOT notamment.

4. « Politique de la ville », Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'égalité des Chances, Agence Nationale de l'Habitat, etc.

5. Comme par exemple la Ville de Paris qui depuis 2010 a réorganisé son service municipal de l'eau, autour d'un opérateur unique, public, avec une gestion en régie

Réflexions autour des Lignes Directrices Internationales

1 - CADRE D'ANALYSE

L'analyse présentée dans ce document se limite au **milieu urbain**.

Les LDI distinguent deux catégories de services :

- **les services « en réseau »** : l'eau potable, l'assainissement, l'énergie, les télécommunications, les transports collectifs, la collecte et le traitement des déchets. Leur aménagement suppose des infrastructures, souvent lourdes, qui structurent le développement des villes et fonctionnent majoritairement selon un maillage technique en réseaux. Ils ont une haute intensité en capital⁶. La mise en place d'un réseau de services de base représente en effet un investissement lourd, amorti à long terme. De plus, leurs coûts récurrents de gestion et de maintenance imposent des charges d'exploitation conséquentes. Leur empreinte foncière, financière, sociale et environnementale est élevée. Ils s'inscrivent dans une problématique commune qui nécessite de s'interroger sur les liaisons entre le renforcement de leur gouvernance et de leur financement. Leur maîtrise d'ouvrage relève majoritairement des collectivités locales ou de leurs émanations ;
- **les services « sociaux de base »** : santé, éducation et sécurité publique. Ils supposent des coûts opérationnels relativement élevés.

Ces services sont interdépendants et constituent le socle de la construction d'une soutenabilité urbaine. Ils sont complémentaires et en interaction : l'existence des premiers permet la qualité des seconds, et réciproquement.

Habiter en ville, c'est avoir accès à cette offre de services. La ville durable suppose ainsi la mise en commun de réseaux urbains. Cette dernière doit répondre aux besoins des citoyens dans des conditions économiques équilibrées et durables. Un ensemble de droits et de devoirs réciproques s'établit alors pour rendre viable l'accès à ces biens communs urbains dont les charges d'investissement et d'exploitation doivent être mutualisées selon le principe d'équité, quel qu'en soit le statut.

L'existence d'une puissance publique sur le territoire urbain et sa capacité de coordination, de régulation et d'anticipation vont permettre de distinguer la notion d'agglomération (ensemble hétérogène, juxtaposé et spontané d'habitats, mais aussi de types et de niveaux de revenus) de celle de la ville (socio-système urbain et périurbain organisé dont la dynamique et la structuration sont collectivement maîtrisées). La ville est plus que la somme d'actions agglomérées, qu'elles soient individuelles ou regroupées.

La différence entre villes du Nord et villes du Sud ne porte pas tant sur le modèle d'organisation que sur les rythmes et les conditions de cette mutualisation. Les villes européennes se sont structurées lentement pour évoluer vers une situation d'équilibre entre capacité propre et reconnaissance publique. La plupart des

6. Signifie que la part au sein du coût de production des équipements est plus importante que la part de la main-d'œuvre nécessaire.

agglomérations du Sud évoluent démographiquement et spatialement selon des rythmes bien plus élevés et dans un rapport ambivalent avec l'échelon central. En conséquence, la question de la maîtrise d'ouvrage urbaine et plus encore périurbaine devient le défi territorial majeur.

Ainsi, la ville durable passe nécessairement par la généralisation et la sécurisation de l'accès de tous aux services de base, en combinant une gouvernance partagée et régulée, et un renforcement des compétences et des responsabilités des autorités locales.

Dans cette perspective, depuis 2003⁷, la France porte une Stratégie Nationale du Développement Durable (SNDD), appliquée aussi bien nationalement qu'aux projets d'aide publique au développement qu'elle finance. Par ces appuis et ces partenariats, la Stratégie française contribue à atteindre un équilibre entre les composantes environnementales, sociales et économiques. L'action en faveur de la ville durable en France se déploie selon plusieurs axes opérationnels : promotion, par des appels à projets, d'ÉcoQuartiers, de démarches ÉcoCités, de transports collectifs en site propre, de plans pour restaurer et valoriser la nature en ville, etc. Chacun de ces axes réserve une place importante à la démarche du projet, au mode de gouvernance et au cadre de vie.

2 - LES OBSTACLES À LA GÉNÉRALISATION DE L'ACCÈS AUX SERVICES DE BASE POUR TOUS

Les services de base représentent les exigences minimales nécessaires à la mise en place d'un cadre de vie humain actuel et futur décent pour l'ensemble des citoyens dans le souci d'une pérennité, d'une solidarité, et d'une équité intergénérationnelle. De plus, bénéficier d'un accès durable et non discriminatoire à ces services favorise l'engagement de l'individu dans la vie économique et sociale de la cité. À l'inverse, l'absence ou la mauvaise qualité des services de base produit une urbanisation segmentée, une exclusion sociale génératrice d'instabilité en affectant l'attractivité des territoires sous-équipés.

On peut identifier **plusieurs caractéristiques majeures** qui excluent les populations les plus vulnérables d'un accès aux services de base. Ces caractéristiques sont en interaction, et sont parfois des causes ou des conséquences de l'exclusion :

- des politiques publiques insuffisamment volontaristes en matière d'objectifs et de normes d'accès aux différents services de base ;
- une faible capacité des collectivités locales à définir des stratégies adaptées de développement des services de base, à organiser la gouvernance des services, et à coordonner les acteurs concernés (création récente, déficit de légitimité, manque de ressources financières et humaines, etc.) ;
- un financement des infrastructures qui suppose des ressources importantes dépassant souvent la capacité fiscale -réelle ou théorique- ou d'endettement des collectivités territoriales, des opérateurs publics et privés en manque d'objectifs prédéfinis par un cahier des charges précis ;
- un manque de suivi efficace de la qualité des services au regard de critères de performance technique et financière des systèmes et d'accessibilité des ménages ;

7. La définition d'une nouvelle Stratégie nationale de développement durable (SNDD) en 2003 (après une première version adoptée en 1997) répond d'abord à un engagement international de la France pris dans le cadre de l'ONU en 1992 lors du Sommet de la Terre de Rio et réaffirmé en 2002 au Sommet de Johannesburg. Elle vise aussi à intégrer la Stratégie européenne de développement durable adoptée en juin 2001 à Göteborg par les chefs d'État et de gouvernement. La France évolue actuellement au sein de la SNDD 2010-2013, dont la ligne stratégique est « vers une économie verte et équitable ».

- des parties prenantes insuffisamment associées au processus de prise de décision, de mise en place et de surveillance des politiques publiques d'accès aux services de base au sein de leur communauté, de leur quartier et de leur ville ;
- des stratégies de sécession des populations aisées qui créent leur propre mode d'accès aux services de base, hors des solidarités intra-urbaines dont la fiscalité serait un des instruments ;
- l'absence d'une approche intégrée dans la fourniture des services urbains, qui prendrait en compte leurs interrelations techniques, financières, économiques, etc. Par exemple, du point de vue financier, certains services bénéficient d'un consentement à payer plus élevé (téléphonie mobile, énergie, etc.), et génèrent donc des excédents qui pourraient combler, par péréquation, les déficits structurels d'autres secteurs (assainissement, transports, etc.). Cependant, face à des besoins urbains d'investissement considérables, la péréquation multi-services atteint souvent ses limites. D'autres modèles financiers sont à envisager en regardant du côté de gisements de ressources, jusqu'ici sanctuarisés : la fiscalité directe par exemple, mais elle supposerait de faire évoluer le compromis social, à l'échelle nationale ou territoriale.
- La fragmentation institutionnelle et le cloisonnement au sein des politiques de développement des composantes environnementales, sociales, économiques et culturelles ainsi que la trop faible prise en compte de leurs interactions sur un territoire donné. Les populations les plus pauvres sont souvent les premières directement affectées localement par les conséquences d'approches non transversales des composantes de la soutenabilité.

3 - LA PERTINENCE DES LIGNES DIRECTRICES INTERNATIONALES

Les LDI relatives à la Décentralisation et à l'Accès aux services de base suggèrent des pistes pour dépasser ces blocages. Elles passent par la mise en place d'une gouvernance locale qui réunit l'ensemble des parties prenantes (publiques, privées, citoyennes) pour élaborer les politiques de distribution des services, les mettre en œuvre et en assurer le suivi.

La décentralisation est un outil institutionnel indispensable pour permettre la réalisation de cet objectif. Elle facilite le processus démocratique, augmente l'efficacité de la conduite des politiques publiques et permet de mieux satisfaire les besoins des citoyens. Elle est basée sur les principes de subsidiarité et de suppléance : ils facilitent la prise de décision au niveau local au plus près des besoins des citoyens, et de la responsabilité des autorités territoriales

Les LDI offrent d'une part, un « cadre d'analyse » qui permet de réaliser l'état des lieux de la décentralisation et de la fourniture de ces services ; et d'autre part, une série de recommandations pour engager les réformes institutionnelles et organisationnelles indispensables à l'accès de tous aux services de base. Elles se déclinent en trois axes :

1 Un processus de clarification des rôles, devoirs et responsabilités des acteurs dans lequel :

- Les gouvernements nationaux élaborent des législations et des politiques nationales pour l'accès aux services de base pour tous et mettent en place des dispositifs de suivi ;
- Les autorités locales conçoivent et mettent en œuvre des plans locaux destinés à faciliter l'accès aux services de base à l'échelle territoriale et sociale adéquate ;

- Les organisations de la société civile facilitent la mise en œuvre de relations constructives entre les autorités locales et les populations pauvres et marginalisées ;
 - Les opérateurs de services exécutent les contrats passés avec les autorités qui, comme partenaire public, facilitent la coordination interinstitutionnelle.
- 2 **La formulation d'une vision partagée des objectifs à atteindre à partir d'un diagnostic commun sur la base d'un processus participatif.**
 - 3 **Une coproduction des services au travers de partenariats entre gouvernements nationaux, autorités locales, prestataires de services et organisations de la société civile** dans une logique d'intérêts partagés et de long terme. L'établissement de ces partenariats nécessite des mécanismes de surveillance et de suivi ainsi que des mécanismes de règlement des litiges.

Les LDI apparaissent ainsi comme des instruments utiles que les gouvernements et les acteurs nationaux et locaux peuvent adapter à leur propre contexte institutionnel et financier. Leur contribution effective au processus de mise en œuvre des LDI repose essentiellement sur leur engagement volontaire à adapter les cadres établis pour l'accès aux services de base, à la lumière des recommandations formulées par les LDI.

Le risque serait que les LDI demeurent sans portée pratique ; il est donc nécessaire de les compléter par des dispositifs et processus destinés à renforcer leur opérationnalité. Dans cette perspective, l'expertise française souhaite valoriser les outils et les pratiques mis en place et qui concourent à la réalisation des objectifs de renforcement des capacités des autorités locales pour un accès généralisé aux services de base.



École en Guyane. ©IRD Olivier Barrière



Kiosque d'eau potable à Port-au-Prince. © GRET Caroline Bernard

Quelques principes des LDI illustrés par des études de cas

Parmi les multiples partenariats urbains engagés par la France à l'international, la présentation de quelques exemples d'actions de développement de membres du PFVT illustre en premier lieu les principes émis par les lignes directrices.

1 - POUR UNE GOUVERNANCE LOCALE TRANSPARENTE, PARTICIPATIVE, ET EFFICACE

La notion de « gouvernance locale, transparente, participative et efficace » est explicitée dans les LDI prenant en compte la double dimension politique (participation, prise de décisions, définitions stratégiques) et technique (évaluations, planification, mise en œuvre et surveillance) de celle-ci.

Au Togo et aux Comores, l'Institut de la Gestion Déléguée⁸ (IGD) a appuyé un dialogue transparent et participatif sur le cadre institutionnel de la gestion des services de base, appelé « **quadrilogue** ». Cette démarche réunit l'ensemble des parties prenantes (État, opérateurs publics/ privés, usagers et population (comité de quartiers...), syndicats) impliquées dans la gestion des services de base dans un contexte décentralisé et permet **d'élaborer un projet commun fondé sur une vision partagée de la gestion des services de base.**

TOGO

Au Togo, où l'opération est la plus avancée, ce dialogue a permis l'adoption par un comité national d'une « Charte des services essentiels », définissant une vision partagée de la gestion des services. Avec l'appui de ce comité, les 21 communes togolaises opérationnelles se sont aujourd'hui dotées de comités locaux assurant le pilotage et la gouvernance de projets de développement des services mettant en œuvre les principes de la Charte, avec le soutien de bailleurs internationaux et de la coopération décentralisée.

2- POUR UN PROCESSUS DE GOUVERNANCE ALLANT VERS UNE AUTONOMIE POLITIQUE ET FINANCIÈRE DES AUTORITÉS LOCALES

À l'échelle mondiale, les politiques de décentralisations et leurs multiples déclinaisons, sont encore souvent en phase de construction. Elles sont néanmoins un horizon incontournable du point de vue politique, économique, social et environnemental. En effet, la subsidiarité semble être une dimension nécessaire d'une action publique nationale efficiente. L'autonomisation des autorités locales permet :

8. L'Institut de la Gestion Déléguée est une fondation d'entreprise créée en avril 1996. Organisme indépendant, à but non lucratif, il a pour objet de promouvoir l'amélioration de la qualité et de la performance des services publics, notamment lorsque leur gestion est déléguée.
<http://www.fondation-igd.org>

- Une définition socio-territoriale représentative des besoins des populations urbaines et périurbaines ;
- Un circuit court et efficace de décision et d'exécution de l'action publique ;
- L'optimisation des coûts de transaction dans les rapports opérationnels entre entités en charge du développement territorial ;
- La reddition des comptes, par un contrôle démocratique fondé sur la participation, la subsidiarité et la proximité ;
- La mise en place de nouvelles sources de financements du développement territorial à l'échelle :
 - communale et intercommunale, liés à l'implantation des réseaux qui haussent le niveau de la rente foncière ;
 - régionale, grâce à une gestion plus efficace des ressources à l'échelle appropriée
- de compléter la déconcentration.

Les échelles politiques et territoriales que constituent les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les régions,... sont une condition nécessaire aux questions de mobilisations sociale, financière et politique posées par un développement durable à base infranationale.

Toutefois, les autorités locales ne sont pas toujours en capacité de mobiliser ni les fonds ni l'expertise technique nécessaires à l'implantation de services efficaces et durables. Si, dans certains pays en développement, la déconcentration est parfois avancée, le principe de subsidiarité n'est pas pour autant toujours respecté et les ressources propres des collectivités locales demeurent limitées.

Les ressources internes des collectivités s'avèrent également insuffisantes Gérard Chambas⁹ montre que les ressources fiscales locales équivalent en Afrique subsaharienne à seulement 1 % du PIB national. Le rendement de la collecte de l'impôt sur la propriété est faible. Les recettes liées aux services urbains s'établissent souvent à un niveau trop faible et les hausses de tarif sont souvent difficiles à appliquer.

En Chine, ce problème se pose de manière aiguë au niveau des villes petites et moyennes. Avec des taux de traitement ne dépassant pas 10 % pour les déchets et 40 % pour les eaux usées, ces dernières accusent des retards importants par rapport aux grandes villes du pays. L'origine de cet écart n'est pas de nature technique, mais relève d'une gouvernance financière et administrative souvent déficiente, où les communes se retrouvent en difficulté pour assumer la responsabilité du développement de leurs services.

CHINE

Depuis 1998, sur des projets financés par la Banque Asiatique de Développement (ADB) et la Banque Mondiale, **le groupe Artelia¹⁰ travaille à l'amélioration des services de gestion des déchets et des eaux usées des collectivités chinoises.** Une étude au niveau

9. « Mobiliser des ressources locales en Afrique subsaharienne », Paris, Economica, 2010.

10. Artelia est né de l'union de Coteba et de Sogreah en 2010. L'ambition d'Artelia est de construire un leader européen de l'ingénierie indépendante qui offre à ses clients, publics et privés, une approche originale de l'ingénierie, du management de projet et du conseil dans neuf domaines d'activité : bâtiment, eau, environnement, énergie, maritime, ville, transport, industrie, multi-sites.
<http://www.arteliagroup.com>

national a dressé un état des lieux de l'assainissement urbain en Chine pour les villes de petite et moyenne taille. Des études pilotes pluridisciplinaires ont permis d'identifier les obstacles techniques, économiques, institutionnels et environnementaux que connaissent ces villes. Sur la base de ces études et d'une vision prospective et systémique des différents services, Artelia a formulé des recommandations techniques, institutionnelles et financières (cf. III.2) à l'intention du gouvernement Chinois. Dans la municipalité autonome de Chong Qing, qui fut une des zones pilotes, le développement de réseaux d'assainissement plus performants depuis près de 10 ans a permis des progrès sanitaires significatifs.

3 - POUR UN CADRE INSTITUTIONNEL PROPICE À LA CONTRACTUALISATION DES SERVICES

Une gestion efficace et pérenne des services de base apparaît indissociable d'un cadre formalisé d'intervention. Cela permet de fixer des règles *ex ante* entre les différentes parties prenantes : définition conjointe d'objectifs partagés, délégation claire des rôles et des pouvoirs, introduction prudente de sanctions en cas de non-respect d'une obligation.

Il faut cependant souligner que l'opérateur, public ou, privé, ou associatif ne peut pas et n'entend pas se substituer aux pouvoirs publics, qui ont seuls la légitimité politique pour prendre en charge les conditions amont de la mise en œuvre de ces services, comme la gouvernance inter-acteurs et la participation.

La collectivité doit ainsi assurer la maîtrise d'ouvrage du projet, pour au moins trois raisons supplémentaires :

- Réguler de façon efficace et transparente afin de concilier les intérêts privés et les intérêts publics qui peuvent être contradictoires
- Encourager une action concertée entre collectivité, opérateur et usagers, sinon, il existe un risque d'affrontement et de judiciarisation des rapports
- Jouer un rôle de suivi et de contrôle dans une véritable perspective partenariale, et ainsi s'assurer que le meilleur service est délivré à sa population.

Pour des partenariats efficaces, il convient de ne pas perdre de vue le rôle déterminant de la régulation publique (locale et nationale): les partenariats équilibrés, quels qu'ils soient (publics-publics, publics-privés, publics-privés-associatifs, etc.), tiennent largement à l'accompagnement et au suivi stratégique exercés par les autorités centrales. En outre, pour des raisons de cohérence et de lisibilité de l'action publique, il convient aussi que les conceptions stratégiques définies au niveau national en matière de partenariats soient partagées avec et par le niveau territorial.

Les règles de coordination des parties prenantes peuvent être formalisées de différentes manières selon les contextes institutionnels, juridiques, et les statuts des acteurs. Du marché public, en passant par la délégation de service public ou les contrats de partenariat, les processus et les outils de contractualisations sont multiples, et vont dépendre du type de services et des acteurs concernés. Souvent la formalisation suppose la mise en place d'une structure administrative transparente et indépendante, présente au niveau national et local, capable de sensibiliser, d'informer et de statuer en cas de litige.

Cette structure fait justement défaut au **Mexique**, où le processus de décentralisation est encore peu avancé et les normes nationales établies en matière d'assainissement peu appliquées au niveau local. La gestion des services de base souffre d'une organisation souvent perfectible, qui rend nécessaire la négociation avec des groupes d'intérêt particulier et qui favorise, *in fine*, la multiplication de décharges sauvages.

À partir de 2006, un programme du Ministère de la ville et du développement social (SEDESOL) visant à équiper les municipalités mexicaines compétentes de centres d'enfouissement, a reçu l'appui de **l'Ambassade de France au Mexique**. L'accord de coopération se focalise sur la promotion de la gestion intercommunale des services publics. Dans ce cadre, l'expertise du **Syndicat mixte de traitement des déchets du Béarn (SMTD), opérant sur la zone de l'agglomération de Pau** en matière de gestion intersyndicale est mobilisée pour le **renforcement d'une structure intercommunale** : l'AMSURNAY, regroupant trois municipalités de l'État de Nayarit. Cette structure souffrait d'une méconnaissance des normes et d'un manque de moyens humains et financiers. À travers ce partenariat, elle a déjà bénéficié d'un appui technique qui a notamment permis de sensibiliser les équipes au cadre normatif existant. Il s'agit d'une première étape nécessaire à une gestion transparente et normée des services de base dans cette région du Mexique.

Le GRET¹¹ a mis en place dans ses projets de renforcement des capacités des communes à Madagascar, au Laos et en Mauritanie, des outils d'aide à la contractualisation et de suivi technique et financier des services. **En Mauritanie, le nouveau code de l'eau** encourage fortement la délégation de service public pour l'eau potable, mais avec le maintien d'**une régulation publique**. **Dans ce cadre, une autorité de régulation multisectorielle a été créée pour contrôler la performance des services et accompagner la maîtrise d'ouvrage**. Cependant, l'existence de plusieurs modes de gestion dans une même commune suscite des tensions entre les communautés. Afin de remédier à cette situation, le GRET a accompagné la mise en place de schémas de partenariats public/privé entre les petites entreprises locales des services d'eau et la commune. L'autorité de régulation a été dotée de compétences d'intermédiation sociale lui permettant d'organiser la mobilisation des acteurs locaux : commune, représentant des habitants, etc. Ce processus a abouti à la signature de plusieurs contrats de gestion déléguée, permettant de fixer les engagements réciproques des acteurs et les conditions de délivrance des services. Des dispositifs de suivi se sont mis en place progressivement sous la responsabilité de l'autorité de régulation, permettant aux communes et aux usagers d'évaluer la gestion des services.

4 - POUR UN FINANCEMENT DURABLE FAVORABLE AUX PAUVRES

L'application du principe « l'eau paie l'eau » semble peu réaliste dans nombre de pays émergents, et plus encore dans les pays en développement. En effet, les investissements à réaliser y sont trop lourds pour être supportés uniquement par les abonnés du service (par le tarif et les autres prélèvements). Dans ces contextes d'urbanisation rapide, la notion de « recouvrement acceptable des coûts », du point de vue des usagers, ou « recouvrement durable des coûts » du point de vue de la maîtrise d'ouvrage¹², doit se substituer à celle de « recouvrement intégral des coûts ».

11. Fondé en 1976, le Gret est une association sans but lucratif, regroupant des professionnels du développement solidaire. Il soutient des processus de développement durable, en milieu urbain et rural, en s'appuyant sur l'équité sociale, la promotion économique et le respect de l'environnement. <http://www.gret.org>

12. Concernant l'eau et l'assainissement, Le rapport 2009 « De l'eau pour tous : Perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement » demande la mise en place d'un nouveau modèle de financement dans les pays en voie de développement, fondé sur les « 3T » : tarifs, taxes et transferts. Un modèle de « recouvrement durable des coûts » : le tarif doit couvrir les coûts d'exploitation et d'entretien, tandis que les investissements pour le renouvellement, l'extension et la modernisation du réseau doivent être financés par des taxes ou des subventions provenant de l'aide au développement outre-mer (ODA), ces dernières devant être « prévisibles » en ce sens qu'elles doivent être planifiées à moyen-long terme, garanties et effectivement transférées.

Les pratiques de péréquation peuvent être améliorées à plusieurs niveaux :

- à l'échelle nationale, des subventions de l'État peuvent permettre une péréquation entre les régions
- à l'échelle locale, une stratégie territoriale différenciée peut permettre une péréquation entre les différents quartiers d'une agglomération
- la péréquation du coût des infrastructures réalisées aujourd'hui peut être opérée entre les secteurs (à partir de l'électricité ou de la téléphonie mobile ou plus largement de tous les secteurs structurellement excédentaires): les prêts de long terme à l'investissement peuvent par exemple prendre ce rôle.

Dans tous les cas, cela suppose un dialogue nourri entre les usagers des services, l'État et les collectivités, entre services déconcentrés et collectivités décentralisées.

L'innovation contractuelle permet d'envisager des solutions économiques inédites pour adapter l'accès aux services de base au segment des populations les plus défavorisées. Les autorités locales - via la subvention - négocient avec l'opérateur de service pour que soient fixés des coûts de raccordement et/ou du tarif de l'eau adaptés aux capacités à payer des plus démunis tout en garantissant la durabilité du service.

MEXIQUE

La municipalité d'Aguascalientes au Mexique, qui a concédé en 1993 son service d'alimentation en eau potable à l'entreprise privée Proactiva Medio Ambiente, filiale de **Veolia Environnement**¹³, a chargé sa commission régulation de négocier une structure de tarifs avec le concessionnaire en fonction des revenus des usagers. Un système de tarification croisée a ainsi permis de financer l'accès au service d'eau et d'assainissement. Par ailleurs, un fonds de solidarité a apporté une participation financière au bénéfice de 30 000 foyers pouvant aller jusqu'à 50 % de la facture.

EQUATEUR

À Guayaquil en Equateur, **Proactiva** a mis en œuvre une tarification sociale destinée aux usagers à bas revenus remplissant des conditions spécifiques fixées par les autorités équatoriennes. Il s'agit d'une subvention de 82 % de la tarification dont ont bénéficié 12 000 usagers. Suivant les dispositions du gouvernement, un programme de remise massive de dettes sur le service d'eau potable a bénéficié à environ 5 000 usagers en situation d'extrême pauvreté.

5 - POUR INTÉGRER L'ACCÈS AUX SERVICES DE BASE DANS LA DURABILITÉ ENVIRONNEMENTALE

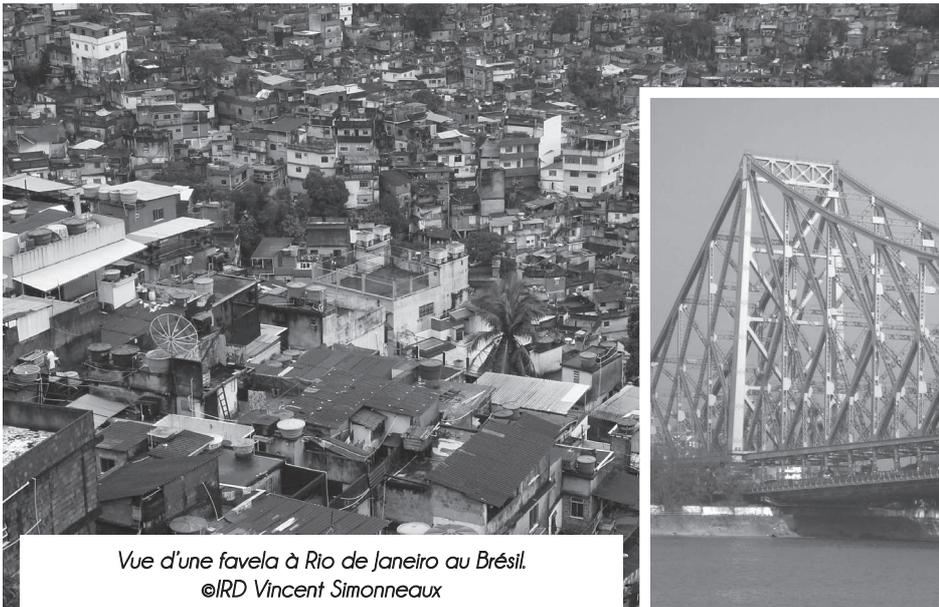
Toute politique urbaine tournée vers la durabilité environnementale doit prendre en compte l'impact des activités de la ville sur l'environnement, et doit donc accorder une place majeure aux services de base.

13. Veolia environnement (précédemment Vivendi environnement et autrefois compagnie générale des eaux) est depuis 2003 une société anonyme spécialisée dans les services en réseaux complémentaires : gestion du cycle de l'eau, gestion et valorisation des déchets, gestion de l'énergie et transport des personnes. <http://www.veolia.com/fr>

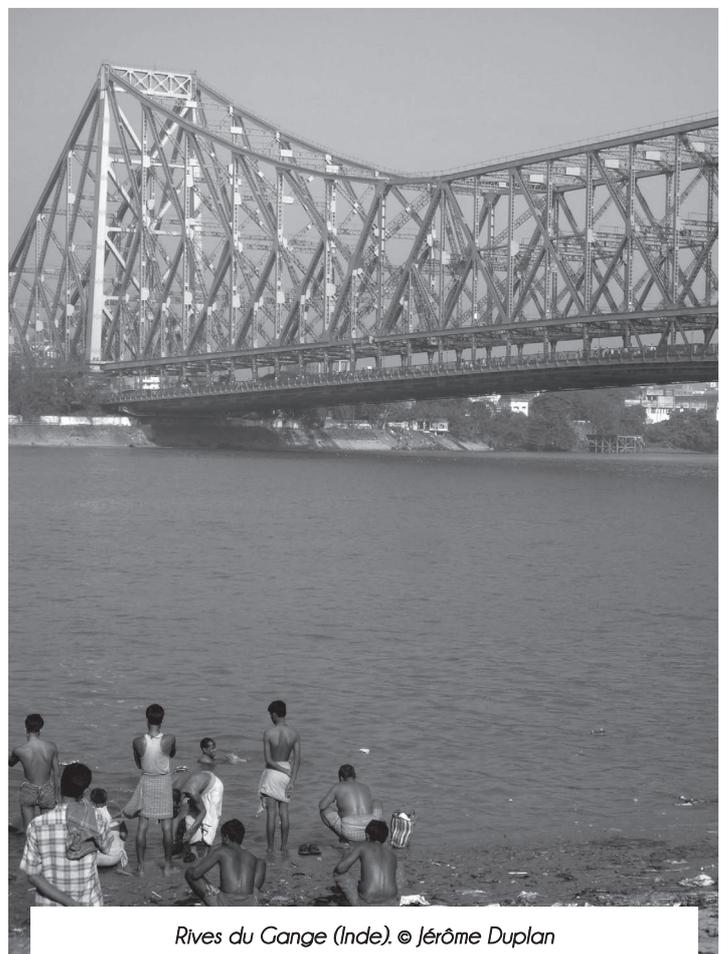
Sous la pression d'une urbanisation croissante, **Pondichéry** s'est retrouvée au début des années 2 000 dans une situation préoccupante en matière de logement et de nuisance environnementale. 200 tonnes de déchets s'y amoncelaient ainsi chaque jour. Pour lutter contre la détérioration générale du cadre de vie, une coopération décentralisée avec les villes italienne d'Urbino et française de **Villeneuve-sur-Lot** a été initiée en 2002. Dans le cadre de cette coopération, l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie¹⁴ (**ADEME**) a participé à **une gestion des déchets organiques privilégiant une démarche écologique de la collecte jusqu'au traitement** en traduisant une volonté de limiter au maximum l'impact environnemental tout au long du processus de gestion des déchets. Séduite par ces différentes initiatives résolument ancrées dans une démarche environnementale, la municipalité de Pondichéry a étendu ces installations à d'autres quartiers de la ville.

Ces différents exemples montrent la cohérence des principes émis par les LDI, qui elles-mêmes se sont appuyées sur une sélection d'expériences pour définir les recommandations qui les fondent.

14. L'ADEME, créée en 1990, est un Établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle conjointe des ministères en charge de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, elle participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable. <http://www2.ademe.fr>



*Vue d'une favela à Rio de Janeiro au Brésil.
©IRD Vincent Simonneaux*



Rives du Gange (Inde). © Jérôme Duplan

Des outils inspirés des expériences des acteurs de la coopération française

L'évolution des attentes sociétales et le défi des enjeux urbains conduisent à réaffirmer l'importance des principes contenus dans les LDI ; elles peuvent être complétées par des recommandations concrètes appuyées sur des approches développées plus récemment, notamment à travers des projets de la coopération française. A travers la présentation de priorités stratégiques, quelques exemples d'outils et dispositifs disponibles pour favoriser l'accès aux services de base pour tous et le renforcement des autorités locales sont présentés.

1 - DÉVELOPPER LES APPROCHES INTERSECTORIELLES

Les services de base sont complémentaires et interdépendants. Trop souvent cloisonnés au sein de politiques sectorielles, les approches « projet » souffrent d'un manque de coordination entre elles ; elles pourraient trouver place au sein de politiques urbaines intégrées. L'identification du besoin d'un service s'envisagerait alors selon une approche globale qui associerait les différentes administrations concernées.

N'DJAMENA

Depuis plus d'une décennie, l'AFD finance l'appui à la maîtrise d'ouvrage de la mairie de N'Djamena pour le développement des services urbains. L'AFD participe ainsi à l'approche « villes en santé » préconisée par l'OMS qui met en évidence la complexité des facteurs liés à l'environnement et soulève la question des approches multisectorielles autour de problèmes concrets tels que l'accès à l'eau potable, l'amélioration de l'habitat, l'assainissement. Les investissements de l'AFD dans ces secteurs ont nettement amélioré les conditions de vie des habitants des quartiers bénéficiaires, un des impacts principaux étant l'amélioration de la santé (diminution des maladies hydriques). Un programme « Santé et Environnement » est en cours d'instruction en 2012 à N'Djaména, dont l'objectif est de placer la santé au cœur de l'action publique des villes. Il se compose d'un projet de **santé urbaine et d'un projet « eau et assainissement »**, qui sont en **cohérence institutionnelle (rôle central de la Mairie) et géographique**. Ce regain d'intérêt en faveur du local s'appuie notamment sur les processus de décentralisation et de territorialisation de l'action publique.

La santé cesse ainsi d'être considérée comme le domaine exclusif des professionnels de la médecine, pour s'inscrire dans une perspective ambitieuse et intégrée d'amélioration de la qualité de la vie et de promotion du bien-être physique et social. Améliorer la santé, présente et future des individus, ne se réduit donc pas seulement à l'amélioration de l'offre de soins, mais consiste à agir sur l'ensemble des déterminants de la santé. Ces derniers recouvrent « *les conditions socio-économiques, culturelles et environnementales qui influent sur la santé des individus et des populations* »¹⁵.

15. Rapport conjoint de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et du Programme des Nations unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), intitulé « *La Face cachée des villes : Mettre au jour et vaincre les inégalités en santé en milieu urbain* », novembre 2010.

2 - PRIVILÉGIER L'APPROCHE TERRITORIALE

Afin de rendre plus efficaces et opérationnelles la fourniture et la gestion des services de base, les politiques publiques doivent prendre en considération un territoire dépassant les limites administratives. La mise en œuvre des politiques publiques en matière de services de base doit être menée à l'échelle du territoire fonctionnel se définissant comme le niveau de gestion le plus approprié socialement, administrativement et économiquement, allié à une considération environnementale.

CHONGQING

L'association de communes au sein d'un syndicat intercommunal de gestion de l'assainissement, telle que mise en œuvre sur le conseil d'**Artelia** par plusieurs petites et moyennes villes chinoises, participe d'une réflexion territoriale. En effet, elle se fonde sur une étude des spécificités des villes et de leurs interconnexions, aboutissant à une **définition de l'échelle spatiale la plus appropriée**, tant économiquement qu'administrativement. Cette **gestion intercommunale** présente de nombreux avantages, avec en premier lieu la possibilité de mutualiser les moyens financiers, techniques et humains. Elle permet aussi d'améliorer le pouvoir de négociation des communes auprès de l'État et des opérateurs dans le cas d'une délégation de service public. Enfin, elle attire les opérateurs privés par l'élargissement du périmètre de gestion et stimule leur mise en concurrence.

Par ailleurs, la mise en relation entre une planification urbaine stratégique et la distribution des services de base permet d'adopter une approche différenciée sur le territoire concerné : certains espaces nécessitant davantage d'interconnexions en voies de communication, d'autres en collecte des déchets, par exemple. Cela nécessite en amont une connaissance fine de l'usage du sol, des activités et des profils socio-économiques présents sur le territoire.

3 - PRENDRE EN COMPTE LES RÉALITÉS SOCIÉTALES DU TERRITOIRE

Concernant l'accès aux services de base, la nécessité d'adapter les projets de développement urbain et la réflexion aux spécificités locales est une exigence admise et mise en œuvre par les acteurs français. La prise en compte des réalités sociales du territoire est multiple : place des coutumes et de la tradition orale, modes de vie locaux, fonctionnement local des pratiques et des relations sociales, comportement vis-à-vis des quartiers précaires et du secteur informel, etc.

CASABLANCA

L'habitat informel et insalubre abrite près de 20 % de la population du Grand Casablanca. Devant cet état de fait, le gouvernement marocain a opté pour une **logique d'inclusion des quartiers d'habitat non réglementaire** (différents des bidonvilles) et de maintien sur place de 75 000 ménages en y **programmant le raccordement domiciliaire aux services de base** (électricité, eau et assainissement). Dans le cadre de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain lancée en 2005 par le Roi Mohammed VI, la Lyonnaise des Eaux de Casablanca, opérateur délégué gestionnaire du réseau du Grand Casablanca et filiale de Suez Environnement, a mis en place une Direction dédiée à **la coordination** du Projet INDH-INMAE. Par une méthodologie d'intermédiation institutionnelle et sociale, une gouvernance innovante a permis d'atteindre déjà près de 50 % des objectifs assignés. Le raccordement a été subventionné pour ces ménages informels à hauteur de 25 %. Dans une première phase (2005-2010), ce projet a bénéficié de diverses péréquations. Dans un second temps, l'effort de financement public devrait être renforcé.

Avec 87 % de la population n'ayant pas accès au service conventionnel d'eau potable en 1995, Port-au-Prince (Haïti) devait répondre à un formidable besoin, qui se concentrait essentiellement dans les quartiers défavorisés et informels. Dans ces quartiers, le GRET a appuyé **la définition et la mise en place d'un dispositif contractuel négocié couplé à une offre technique à la fois simple et sécurisée** en prenant en compte les attentes sociales, les jeux d'acteurs locaux et les modes de gestion collective des services :

- La mise en place sur le plan institutionnel d'un système hybride de gestion déléguée associative via la création de **comités de quartiers** des zones jusque-là exclues, a permis l'implication de la population des quartiers.
- Sur le plan technique, le projet a apporté un service adapté à cinquante quartiers informels par la création de trois outils : **un kiosque à eau** pour lutter contre les dégradations et les consommations illégales ; **un château d'eau** permettant d'éviter les périodes de rupture de fourniture ; et la mise en place d'**un système de chloration** pour assurer la qualité de l'eau et éviter tout risque sanitaire.

Ces avancées sont néanmoins limitées par l'absence d'inscription dans le droit du statut des comités et l'absence d'instance de régulation.

4 - RENFORCER LES COMPÉTENCES DES ACTEURS LOCAUX

Dans le cadre de la délivrance de services, les acteurs sociaux, économiques, publics et institutionnels rendent une mission de service public qui vise à améliorer l'accès des citoyens aux services de base. Diverses compétences immatérielles sont nécessaires (techniques, financières, administratives). Les collectivités locales, notamment, récemment devenues autonomes et/ou urbaines entrent dans un processus d'augmentation quantitative de leur équipes, et d'amélioration qualitative de leurs compétences. Les partenariats internationaux peuvent contribuer aux échanges d'expériences et apporter un appui continu au delà des rythmes de projets.

En 2005, la Communauté d'Agglomération de Cergy-Pontoise (CACP) a initié un programme de coopération en matière de santé publique au Bénin, dont l'objectif premier était le renforcement des compétences des acteurs locaux. Ce projet était tourné vers l'association des acteurs des deux territoires. Il regroupait ainsi la CACP et les services de santé déconcentrés de l'État, les centres hospitaliers des deux territoires ainsi qu'un institut de formation de Pontoise. Les objectifs de ce partenariat étaient d'améliorer le fonctionnement des structures sanitaires de la ville de Porto Novo, de favoriser l'amélioration des pratiques professionnelles et de développer la connaissance mutuelle des réalités socio-sanitaires de chacun des pays. En 2007, un nouveau programme de coopération est initié en matière d'eau et d'assainissement, la question de l'accès à l'eau étant considérée comme prioritaire par la mairie de Porto Novo. Deux missions ont été menées dans le cadre d'une **assistance technique**, traduisant la volonté de la mairie d'étendre le réseau d'eau potable et d'assainissement. Cette action de **coopération décentralisée** a donc accompagné le transfert de compétences et l'autonomie financière des collectivités locales dans un contexte de démocratisation et de décentralisation graduelle.

5 - FORMALISER DES PLATES-FORMES DE DIALOGUE, D'ÉCHANGES ET DE RÉOLUTION DE PROBLÈMES

La « participation » est un principe qu'on retrouve dans la plupart des nouvelles démarches de politiques publiques, au Nord comme au Sud. Cependant, le terme recouvre des réalités multiformes. Schématiquement, la participation peut recouvrir trois dimensions : une contribution financière des citoyens ; des mécanismes variés de concertation et de délibération; un facteur social déclenchant qui active des stratégies nationales d'accès aux services.

Les mécanismes de participation sont plus efficaces lorsqu'ils sont établis de façon pérenne et non à l'occasion d'un projet. Il faut renforcer l'ingénierie sociale de façon permanente. La forte demande sociale dans les pays en développement incite à renforcer la concertation et la participation.

DÉPARTEMENT DU MONO

Le département des Yvelines a signé un accord de coopération avec le département du Mono et une filière intercommunale de gestion des déchets a été mise en place. L'efficacité et la durabilité de ce projet sont issues du cadre de concertation offert par le « Quadrilogue » entre les différentes parties prenantes. Ainsi, la formulation de la stratégie « déchets » a été adoptée par consensus : **un siège et un budget ont été alloués de manière unanime et l'intercommunalité nécessaire a été mise en place, grâce à la création d'une association et la formation des élus et des cadres.** Le caractère consensuel de la mise en œuvre du projet est garant de sa réussite. Le « Quadrilogue » n'est cependant pas une méthode de gestion de projet mais une démarche qui accompagne une méthode, qui facilite l'ancrage durable pour toutes les parties, mais n'assure pas pour autant d'éviter tous les écueils.

6 - PARTICIPER À L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE ET À L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

Améliorer l'accès aux services de base constitue un levier fondamental pour prendre en compte les objectifs de l'économie circulaire comme ceux de l'économie sociale et solidaire. La première peut se définir comme un modèle économique tendant vers une réutilisation systématique des produits et sous-produits, une production nulle de déchets ultimes et une consommation moindre de matières premières, par recyclage principalement. La seconde est circonscrite par un certain nombre de principes, exposés dans la Charte de l'économie sociale élaborée par le Conseil des entreprises et groupements de l'économie sociale et solidaire (CEGES) : liberté d'adhésion, non-lucrativité individuelle, gestion démocratique, utilité collective ou social et mixité des ressources.

PONDICHÉRY

Sur ces deux volets, l'expérience de coopération décentralisée et le travail de l'ADEME à Pondichéry déjà mentionné, fournit des outils intéressants. Pour l'économie circulaire d'abord : une collecte sélective des matériaux recyclables et des matières organiques dans un quartier a été mise en place. Elle traduit une volonté de limiter au maximum l'impact environnemental tout au long du processus de gestion des déchets. Fruit d'un

partenariat multi-acteurs (Municipalité, projet Asia Urbs, Andhra Bank...), un centre pilote de **vermicompostage**¹⁶ a par ailleurs été installé : celui-ci permet le recyclage et la réutilisation complète des déchets organiques comme fertilisants.

Pour l'économie sociale et solidaire, ensuite : **la station de vermicompostage a permis l'emploi** à 14 femmes en situation précaire, qui ont appris progressivement à autogérer la structure. L'installation puis la gestion du centre a été financée par les bailleurs internationaux et par les pouvoirs locaux.

À juste titre, l'expérience de Pondichéry illustre donc bien le rôle central que peuvent jouer les services de base pour la promotion d'une économie sociale et environnementale.

7 - ARTICULER L'ACCÈS AUX SERVICES DE BASE AUX DÉMARCHES DE PLANIFICATION URBAINE STRATÉGIQUE

On constate dans les villes du Sud que la distribution des services s'opère le plus souvent de façon progressive. Les réseaux d'électricité et de téléphonie mobile sont les premiers services délivrés suivis par l'eau potable par desserte (borne-fontaine) puis par raccordement domiciliaire, la collecte des eaux usées et l'évacuation des eaux de pluie. L'épuration arrive ensuite. La collecte organisée des déchets, l'éclairage public, les voies goudronnées, la desserte en transport en commun, les équipements scolaires et de santé arrivent souvent dans une seconde ou une troisième phase.

Il est souvent illusoire d'espérer une généralisation simultanée de l'accès pour tous à tous les services. Il peut être judicieux, selon les contextes, d'évaluer l'opportunité de procéder à une hiérarchisation des priorités.

Cependant, cette typologie peut utilement être réalisée dans le cadre d'une démarche de planification stratégique, afin de permettre une transversalité de long terme entre les différents services. Les politiques publiques de fourniture des services gagneraient à adopter une démarche territorialisée qui s'appuierait sur une destination prospective et maîtrisée du foncier, afin de permettre une mise en cohérence des réseaux avec la dynamique d'urbanisation.

Les villes partenaires du Sud expriment aujourd'hui le besoin de disposer d'outils de gestion et de planification urbaine. Les **politiques d'urbanisme** deviennent donc un thème émergent de coopération pour ces collectivités. Une meilleure connaissance de leur territoire, l'anticipation des évolutions urbaines, l'implantation de futures infrastructures deviennent progressivement des composantes essentielles des politiques de coopération, confortant ainsi les élus locaux dans une position de décideurs face à l'État et aux partenaires financiers. Mais ces stratégies de type réglementaire supposent une maîtrise foncière publique peu compatible avec certaines logiques spéculatives privées.

16. Le vermicompostage est un procédé écologique qui permet la transformation des matières organiques en engrais par des vers de terre.

Initiée dans les années 90 sur des objets techniques et plutôt ponctuels (propreté, signalisation lumineuse, garage municipal), la coopération décentralisée entre la ville de Ouagadougou et Lyon (commune et communauté urbaine) s'est enrichie en 2000 de thèmes favorisant des réflexions à moyen et long terme avec, dans un premier temps l'élaboration d'un agenda 21. Aujourd'hui le premier plan d'occupation des sols du Burkina Faso est en cours de conception, et une stratégie sur la mobilité urbaine se prépare. Autant de thématiques qui font l'objet d'un travail triangulaire entre collectivités du Sud, du Nord et bailleurs de fonds (Agence Française de Développement, Union Européenne), permettant ainsi à la fois un renforcement des capacités des services municipaux (techniciens et élus), mais aussi l'identification et la réalisation de projets d'infrastructures urbaines stratégiques comme des voiries ou un marché central.

Ces études de cas sont autant des illustrations que des outils d'analyse, car elles montrent que passer de « l'ardente obligation » de garantir à tous un accès aux services de base à une mise en œuvre opérationnelle implique des dispositifs de gouvernance proactifs tels qu'ils sont explicités par les LDI.



Lamkensa. Lydec Ingrid Pechell



Tri des plastiques par une association de femmes à Ouagadougou. Grand Lyon Déchets

Quelques recommandations pour une mise en œuvre effective sur le terrain des principes des LDI

En conclusion le groupe de travail du PFVT propose quelques recommandations fondées sur ses expériences récentes de coopération avec les acteurs des pays partenaires dans le domaine des services de base, afin d'apporter une contribution, pour la mise en œuvre des principes des LDI.

Ces recommandations convergent avec le socle des principes des LDI et insistent sur certains enjeux et pré-requis, identifiés dans des projets français de coopération comme des éléments majeurs, parfois indispensables, pour offrir un cadre propice à l'extension de l'accès aux services pour tous, à l'amélioration des modes de gestion des services et au renforcement des capacités des autorités locales.

1 - VISIBILITÉ DU TERRITOIRE

La mise en œuvre effective des principes des LDI, comme la démarche de planification urbaine stratégique (et en synergie avec elle), part d'un diagnostic du territoire, qui prend en compte et valorise les données démographiques, sociales, économiques et environnementales. A partir de ce diagnostic, s'engage la construction concertée d'une vision pour le futur du territoire, qui s'appuie sur une analyse prospective des besoins et des enjeux.

Une base de données urbaines peut ainsi être construite, qui veille en particulier à recenser les données démographiques, sociales et environnementales. Si le projet d'extension des services concerne des populations défavorisées, il est recommandé de mener une analyse fine des conditions de vie et des profils socio-économiques de ces populations.

Cependant, les LDI ont contribué à mettre en lumière l'importance des conditions amont institutionnelles et de gouvernance qui sont la matrice des stratégies nationales et territoriales d'extension sociale et spatiale des services de base. Mais au-delà de l'extension et de la généralisation des services de base, les LDI embrassent et articulent des questionnements systémiques puisqu'ils renvoient aux facteurs qui vont déclencher, renforcer et opérationnaliser les stratégies nationales d'accès aux services de base.

2 - MARCHE PROGRESSIVE VERS UNE DÉCENTRALISATION APPROPRIÉE

La transition actuelle vers la décentralisation semble irréversible. Son efficacité ne pourra être légitimée et appropriée que par une écoute des dynamiques sociales existantes plutôt que l'imposition de schémas d'ingénierie sociale. Pour améliorer l'accès de tous aux services de base, il est souhaitable de soutenir cette transition, alors que la mise en œuvre en reste parfois à des étapes non abouties. Un des leviers est le renforcement de la complémentarité entre structures déconcentrées et décentralisées. Celles-ci peuvent adopter une démarche de « pédagogie partagée » de l'exercice du pouvoir territorial.

3 - VOLONTÉ POLITIQUE ET PARTICIPATION DÉMOCRATIQUE

Au niveau national, la volonté politique fonde les stratégies nationales et territoriales d'accès aux services de base. Elle peut être garante de la réalisation des objectifs de développement et d'équité en acceptant de faire évoluer le contrat social. La décision publique peut ainsi orienter le développement urbain et territorial vers une plus grande inclusion sociale, et des ressources financières rendues disponibles pour l'extension des services par un partage de la richesse nationale. La participation sous toutes ses formes est un facteur d'accélération voire de déclenchement de la décision publique.

4 - DE L'URBANISME DE « PROJETS » À LA CONSTRUCTION D'UNE MAÎTRISE D'OUVRAGE URBAINE DANS LE CADRE D'UNE PLANIFICATION URBAINE STRATÉGIQUE

À l'échelle des territoires de l'urbanisation, la transversalité intersectorielle et interinstitutionnelle apparaît aujourd'hui comme le corolaire des stratégies d'extension des services de base et de leur universalisation. Leurs interactions multiples tant du côté de l'offre de services que de la demande, et leurs complémentarités techniques et financières obligent à aller vers une coordination et une synchronisation des approches sectorielles de ces services. L'ordre d'apparition de ces services peut être maîtrisé et programmé. Les opérations d'extension de réseaux sont alors conçues de façon intégrée sur les plans de la décision administrative, financière et sociale et faire l'objet d'un accompagnement postérieur à la desserte pour s'assurer d'une appropriation durable par les ménages concernés.

5 - PRISE EN COMPTE DES DYNAMIQUES URBAINES RÉELLES

Les services urbains restent souvent limités à l'espace de la ville dense. Or, l'urbanisation s'est étendue et continue à s'étendre au-delà, sur les territoires ruraux périurbains. Ces nouveaux espaces en cours d'urbanisation sont souvent faiblement maîtrisés, soumis à des dynamiques d'urgence et de rattrapage. Il conviendrait de placer en position centrale la couronne urbaine périphérique, pour la faire entrer dans une logique d'« urbanité », c'est-à-dire de mise en commun des biens et des services. Seule une planification urbaine stratégique et la prise en charge politique et institutionnelle de l'interface où se fabrique la ville, permettront de poser les bases d'une trame urbaine soutenable. La maîtrise d'ouvrage des territoires urbain et surtout périurbain est en passe de devenir hautement stratégique.

6 - D'UNE AGGLOMÉRATION PRÉDATRICE À UNE VILLE-CITÉ

Les logiques de rente qui prospèrent au cœur d'une urbanisation non contrôlée, ne sont pas en adéquation avec le projet collectif d'extension des réseaux et de l'universalisation de l'accès aux services ; elles se confrontent alors avec la nécessité d'une métamorphose en une ville durable régulée et mieux équilibrée. La mise en concurrence des territoires, l'impatience sociale et la dette environnementale qui se forment, suggèrent une réflexion sur les limites économiques de pratiques peu respectueuses des équilibres financiers, sociaux et environnementaux. Une approche en termes de coûts complets (plutôt que de coûts marchands apparents) rendrait compte de l'importance des coûts cachés engendrés par une coordination imparfaite entre des rationalités opposées.

La plasticité du contrat social vers une plus grande équité dépend du rythme d'évolution des pratiques vers un développement local durable. Dans ce sens les autorités locales ont le rôle crucial d'élaborer et mettre en œuvre une stratégie territoriale dans une recherche d'intérêt général.