



Africités 3

La délivrance des services publics de base à l'ensemble de la population des villes africaines : un défi pour la gouvernance ; un test décisif pour les politiques de décentralisation

Synthèse des ateliers d'Africités 3 – Yaoundé, décembre 2003

Sommaire

Africités 3 : comment faire surgir du foisonnement des expériences des principes communs de gouvernance ?.....	5
Les six principes fondamentaux de la gouvernance locale : enracinement ; partenariat ; inclusivité ; pertinence des institutions ; agrégation dans le temps et dans l'espace ; adaptation des ressources humaines.....	8
1 - Premier principe : l'enracinement	10
2 - Deuxième principe : la coopération et le partenariat.....	15
2.1. L'articulation des échelles de gouvernance : construire les modalités de coopération entre niveau local et niveau national.....	15
2.2. Le partenariat avec la population.....	18
2.3. Le partenariat public / privé, la combinaison des initiatives individuelles et des initiatives collectives.....	27
3 - Troisième principe : « l'inclusivité ».....	34
4- Quatrième principe : l'ingénierie institutionnelle.....	37
5- Cinquième principe : l'agrégation	44
6 - Sixième principe : le développement le capital humain des villes africaines par l'échange d'expérience.....	46
Conclusion.....	49

La délivrance des services publics de base à l'ensemble de la population dans les villes africaines : un défi pour la gouvernance; un test décisif pour les politiques de décentralisation

Synthèse des ateliers d'Africités 3 à Yaoundé ; décembre 2003

Africités 3 : comment faire surgir du foisonnement des expériences des principes communs de gouvernance ?

Les débats sur la décentralisation passionnent les élites. Les populations urbaines africaines, elles, jugeront au résultat. Et ce résultat est celui du fonctionnement concret des villes et en particulier la capacité des pouvoirs publics à produire, gérer et offrir aux populations les services urbains de base qu'elles attendent et espèrent.

M. Antoine Sawadogo, du Burkina Faso, introduisant en dernière journée d'Africités 3 la rencontre des partenaires au développement l'a dit de façon imagée : « la décentralisation est un âne que l'on a acheté, que l'on nourrit bien, qui grossit et forcit, qui demande beaucoup de foin ; les populations veulent savoir maintenant s'il est capable de porter des fardeaux ».

C'est la raison pour laquelle le thème central d'Africités 3 a été celui de la délivrance des services de base.

L'essentiel du travail collectif s'est déroulé en dix ateliers, chacun portant sur un service : l'eau, l'assainissement, l'énergie, les déchets, les transports, les marchés, l'éducation, la culture, la sécurité et la santé.

Dans un système généralement cloisonné, aussi bien au niveau de l'administration qu'au niveau des bailleurs de fonds, où il est rare que ceux qui s'intéressent à l'éducation, à la santé, aux déchets ou à l'assainissement dialoguent et confrontent leurs conclusions, ce fut une occasion exceptionnelle de confronter les leçons des uns et des autres à partir de quelques quatre vingt interventions, huit dans chaque atelier, qui permirent de présenter une grande diversité de cas concrets.

Il importait donc de mettre en place les moyens d'une « analyse transversale » des différents ateliers pour voir dans quelle mesure, sous des apparences concrètes très différentes les unes des autres, les défis posés par la fourniture de services de base à toute la population comportaient des traits communs et si de cette confrontation, de cette analyse transversale, pouvaient ressortir les éléments d'un cahier des charges commun à tous.

On entend ici par cahier des charges un certain nombre de principes généraux, ou « obligations de résultat », communs à tous les services, dont l'expérience prouve que le respect est une condition majeure de réussite des politiques publiques.

Pour que cette analyse transversale, cette élaboration d'un cahier des charges fussent possibles à Yaoundé, qu'ils tirassent les bénéfices non seulement des études de cas présentées mais aussi des discussions en atelier, pour aussi que les participants d'Africités puissent bénéficier en temps réel des premières conclusions de ces travaux, il fallait mettre en place les méthodes et les dispositifs de travail adéquats. C'est ce que firent conjointement le Programme de Développement Municipal (PDM) et la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de

l'Homme (FPH) en utilisant pour cela la méthodologie de cartographie conceptuelle développée conjointement par la Fondation et la société Exemole.

Le principe en est simple. Nous avons commencé par former vingt étudiants camerounais à la méthode. Ils assistaient par binôme aux différents ateliers et leur rôle y était de capter l'essentiel des débats, en reportant sur une carte où figurait l'ensemble des interventions, ce qui était dit soit en termes de difficulté, soit en termes de proposition, l'une étant en quelque sorte le négatif de l'autre.

Dans un second temps, il leur était demandé de formuler sur une carte unique et de manière un peu plus synthétique les principales idées de chaque atelier, tout en continuant à garder la trace des intervenants qui avaient énoncé difficultés ou propositions, de façon à ce que la synthèse reste directement enracinée dans les cas concrets, évitant ainsi le défaut si classique des synthèses où les idées se décharnent au fur et à mesure qu'elles gagnent en généralité.

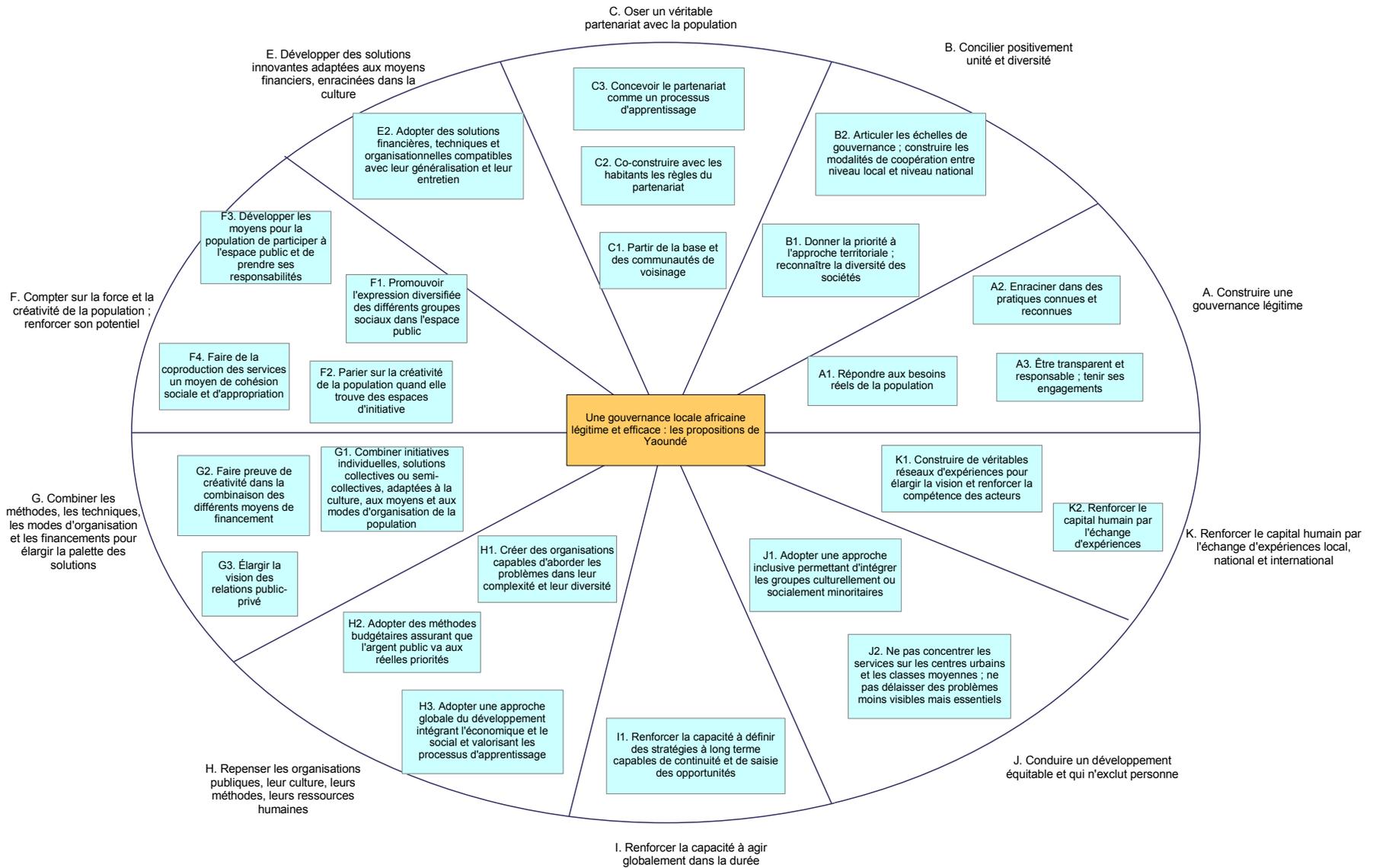
La troisième étape, conduite également pendant la conférence elle-même, fut de rapprocher les conclusions des différents ateliers en

regardant si difficultés et propositions énoncées dans chacun d'eux comportaient des analogies qui puissent révéler, sous les différentes formes concrètes propres à chaque sujet, des principes communs.

Quiconque a pratiqué longuement les problèmes de gouvernance et ce type d'outil intellectuel sait qu'il en va presque toujours ainsi et que l'on s'aperçoit très vite que les difficultés rencontrées dans le domaine de l'eau, de l'éducation ou de l'organisation des marchés se ressemblent étrangement. Cette ressemblance n'a rien de fortuit. Elle vient précisément des caractéristiques structurelles de la gouvernance, du type d'institution que nous avons conçu, de la culture des fonctionnaires locaux, des relations qui se nouent entre différentes échelles de gouvernance, de la logique propre des bailleurs de fonds, etc. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, la ressemblance des effets permet très vite de remonter aux causes.

L'exercice de regroupement auquel la FPH et Exemole ont procédé a permis, dès la fin d'Africités 3, d'afficher une carte de synthèse dégageant les principes de base de la gouvernance pour la gestion des services publics urbains en Afrique.

Voici la carte de synthèse:



Ces résultats, affichés dans le hall du palais des Congrès de Yaoundé, ont frappé les participants.

Restait la dernière étape : justifier et détailler cette carte de synthèse en montrant la manière dont chaque principe a été constitué à partir des énoncés concrets des ateliers. Cela permet à tous les lecteurs, participants ou non d'Afrités 3, de vérifier la pertinence des regroupements effectués pour construire les principes communs et d'en trouver immédiatement les illustrations, soit en termes de difficultés, soit en termes de propositions, dans les dix domaines étudiés lors des ateliers. Chaque lecteur est, de ce fait, en situation d'interpeller les auteurs de chaque contribution d'où, de proche en proche, sont issus les principes généraux. C'est le résultat de cette dernière étape de travail qui est présentée ici.

Les six principes fondamentaux de la gouvernance locale : enracinement ; partenariat ; inclusivité ; pertinence des institutions ; agrégation dans le temps et dans l'espace ; adaptation des ressources humaines

Les résultats qui se dégagent sont frappants par leur simplicité et leur régularité. Le lecteur pourra constater à la lecture des cartes conceptuelles que les principes énoncés ci-dessous se retrouvent tous dans pratiquement chacun des dix ateliers. Cela signifie, en substance, que **quelque soit le domaine abordé, ce sont les mêmes difficultés qui se rencontrent et les mêmes solutions qui s'esquissent.**

La première conclusion qui s'impose est donc **qu'il existe bien un art commun de la gouvernance**, des principes constants qui s'imposent quelque soit le sujet abordé et devraient donc

constituer les fondements du travail et des méthodes des pouvoirs locaux africains. Ces principes constituent le coeur de la gouvernance des villes, au moins en ce qui concerne la délivrance à la population des services de base. Par regroupements successifs, on peut dégager six grands principes :

Premier principe : les services de base fournis doivent être profondément **enracinés** dans la population, c'est-à-dire correspondre à la fois à ses habitudes culturelles et à son niveau technique et financier.

Deuxième principe : la délivrance et la gestion des services de base ne peut résulter que d'une **coopération**, d'une coproduction qui implique à la fois l'Etat et les collectivités locales, la population et les services publics, le secteur public et le secteur privé.

Troisième principe : les pouvoirs publics ne peuvent tirer leur légitimité que de leur capacité à assurer les services à l'ensemble de la population et à ne pas réserver, au nom de la modernité, des services plus sophistiqués à une partie limitée de la société ou de l'espace urbain. C'est le principe **d'inclusivité**.

Quatrième principe : pour parvenir à mettre en oeuvre les principes précédents, il faut concevoir des organisations effectivement capables de le faire, tant par leur structure elle-même que par la culture, les habitudes, la formation et l'expérience de leurs membres. C'est le principe **d'ingénierie institutionnelle** : il doit y avoir adéquation entre le mode de fonctionnement des institutions et les principes qu'on leur demande de mettre en oeuvre.

Cinquième principe : les institutions doivent pouvoir gérer à la fois la diversité des situations et l'unité des problèmes, agréger de proche en proche les problèmes locaux en une vision globale,

inscrire l'action quotidienne dans une perspective globale et à long terme. C'est le principe **d'agrégation**.

Sixième principe : tout cela suppose des **ressources humaines adaptées**, à la fois capables de dialogue, de coopération et de vision et seul l'**échange d'expériences** le permet.

Enracinement, coopération, inclusivité, pertinence des institutions, agrégation dans le temps et dans l'espace, adaptation des ressources humaines, ces principes paraissent tellement simples, tellement évidents, qu'on finit par se demander pourquoi il est nécessaire de les énoncer et en quoi ils sont utiles à l'action !

La réponse est elle-même simple et évidente : une gouvernance légitime et efficace repose sur des principes simples ; mais la permanence de ces principes dans les différents ateliers, souvent illustrés par les difficultés qui résultent de leur non respect, montre que **la simplicité des principes masque la difficulté concrète de leur mise en oeuvre** : on va voir, en entrant maintenant dans le détail de ces principes, combien ils amènent une vision profondément renouvelée du fonctionnement des

pouvoirs publics.

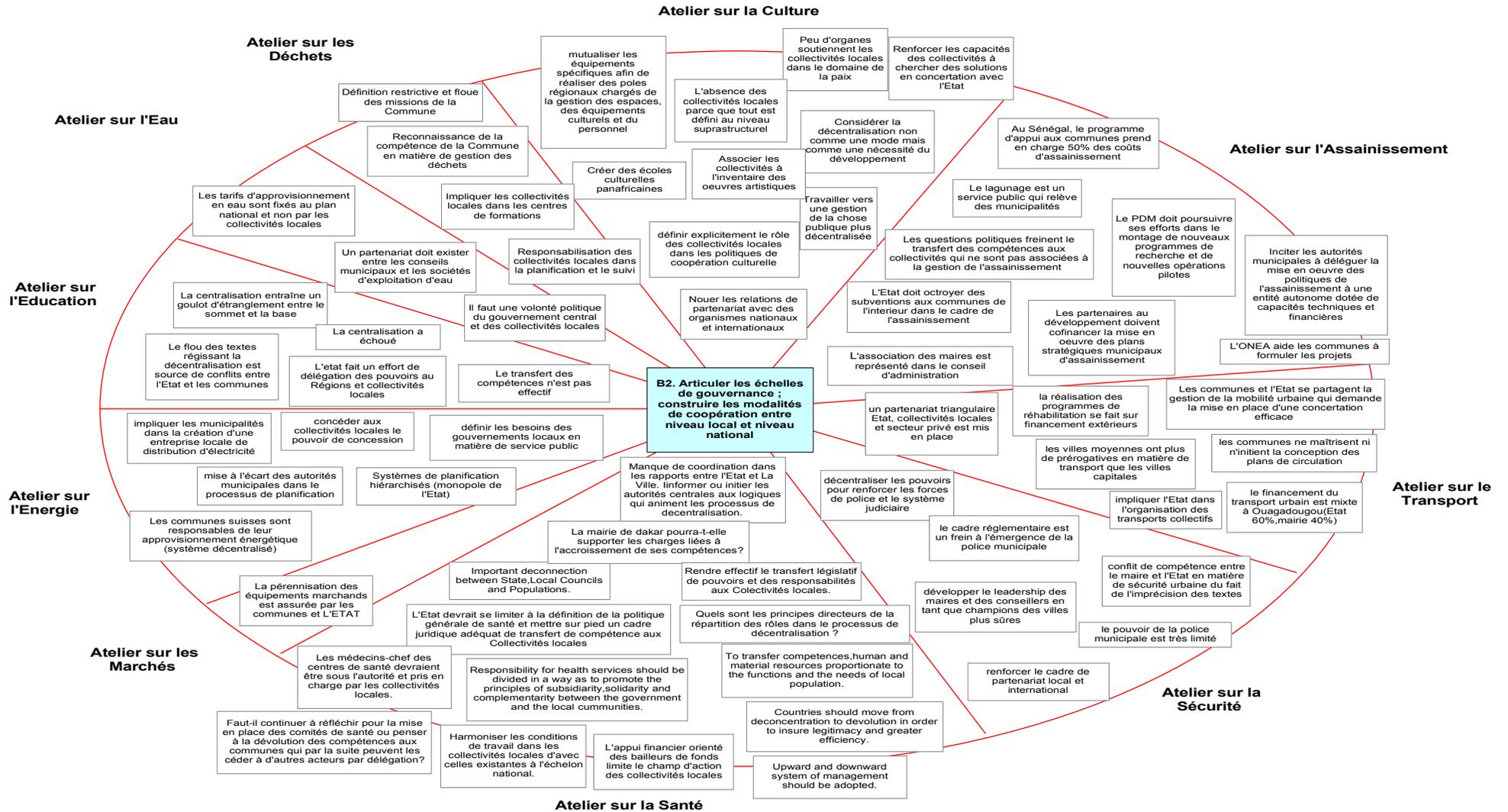
Le fait que chaque principe se retrouve dans la quasi totalité des ateliers montre en outre **leur extrême importance pratique et donne des pistes concrètes pour leur mise en oeuvre**. Ils constituent, à n'en pas douter, les obligations de résultat, le cadre dans lequel devrait s'opérer dans l'avenir **l'échange d'expériences entre les villes africaines** et la formation des agents de la fonction publique locale.

L'analyse présentée en temps réel pendant la conférence « Africités » avait classé les propositions en dix « paquets » notés de A à K. L'analyse cartographique plus fine à laquelle nous nous sommes livrés ensuite montre que tous les « paquets » n'ont pas la même importance. C'est ce qui a conduit au regroupement en six principes. Les commentaires qui suivent privilégient les énoncés que l'on retrouve sous une forme ou sous une autre dans la grande majorité des ateliers. Les autres principes, ceux qui apparaissent dans moins de la moitié des ateliers, ont été ici mis de côté pour aller à l'essentiel.

1 - Premier principe : l'enracinement

Ce principe est illustré par les trois cartes, A2, A3 et E2. Chacune d'elle comporte les contributions de sept des dix ateliers.

La première carte A2, ci-dessous, s'intitule « **enraciner la production et la gestion des services de base dans des pratiques connues et reconnues** »



Cette carte et son intitulé traduisent moins l'adaptation technique des services de base aux besoins de la population que le **style de gestion** dans lequel la population doit se reconnaître et par lequel elle se sent considérée. On pourrait ici parler d'enracinement culturel et il n'est pas étonnant que l'atelier culture y ait fait une si grande place. On peut, à l'examen de la carte, rapprocher plusieurs idées.

Sur la question des transports, le mépris de la marche à pied ou de la bicyclette, qui constituent pour une grande part de la population le moyen de transport sinon unique du moins général, est l'expression de l'ignorance ou du mépris de la population pauvre : les services urbains sont « pour les autres ». Cette idée se rapproche de l'idée que la promotion des langues locales est nécessaire ou qu'il faut prendre en compte la manière dont hommes et femmes ont des accès différenciés aux ressources et à

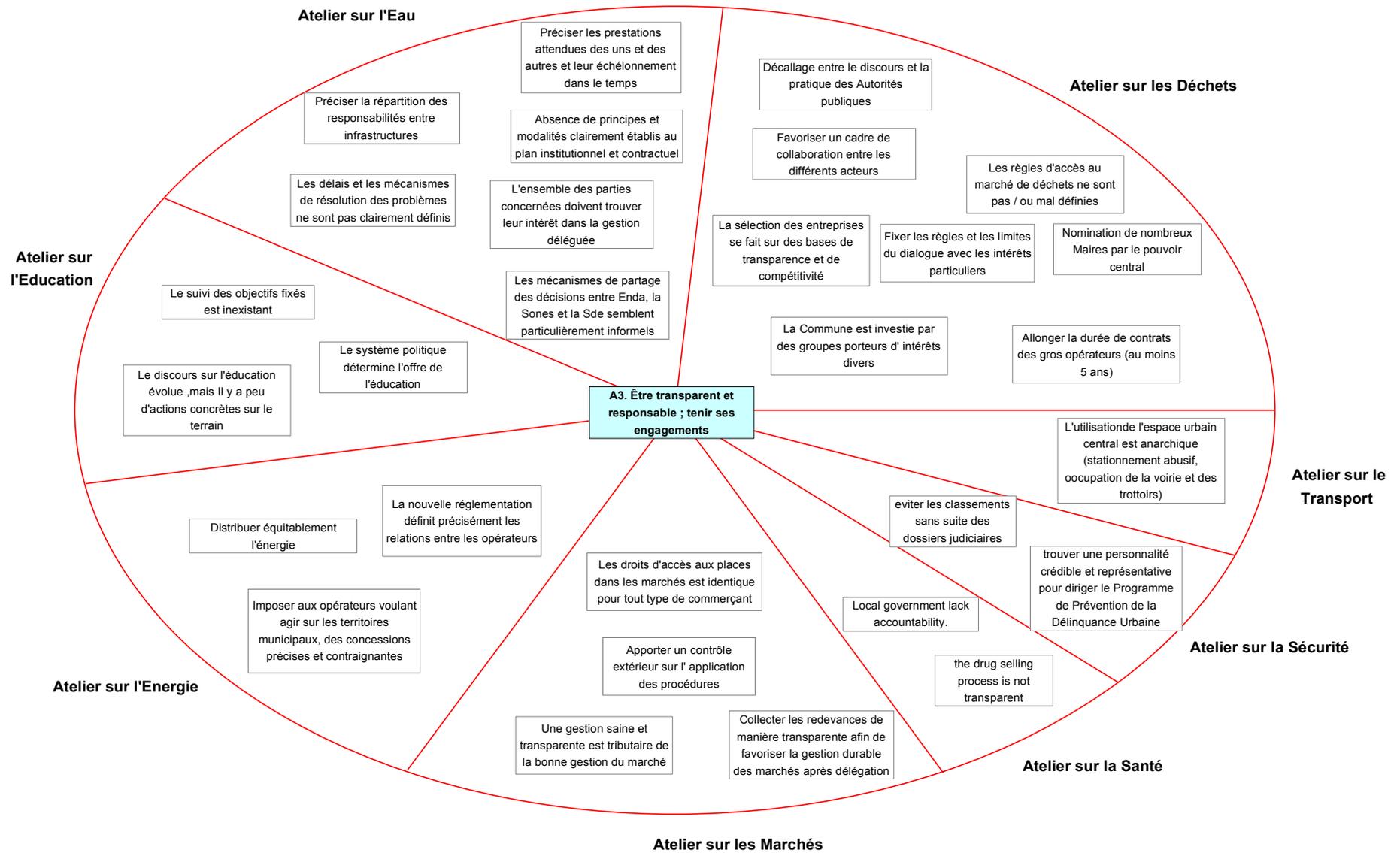
leur contrôle.

Il faut aussi que la gestion des marchés urbains ou de la sécurité trouve un écho dans la manière dont la société est habituée à gérer ses relations et ses conflits.

Quand ces pratiques culturelles ne sont pas reconnues, la société ne coopère pas et l'on dénonce, comme on le voit à propos de l'eau, son « absence d'esprit associatif ». **On reconnaîtra dans ce premier principe d'enracinement l'une des dimensions classiques de la légitimité de la gouvernance.**

La carte A3, ci-après, intitulée « être transparent et responsable : tenir ses engagements » reflète d'ailleurs une autre dimension de la légitimité : les responsables doivent être crédibles et pour cela **les relations doivent être claires, équitables et contrôlées**. Cet énoncé est d'ailleurs à rapprocher des conditions de base du partenariat, sur lequel nous aurons l'occasion de revenir.

La deuxième carte A3, s'intitule « **être transparent et responsable : tenir ses engagements** »



Globalement, la plupart des villes africaines sont pauvres et leur population aussi. Il ne sert donc à rien de concevoir des services urbains d'apparence moderne s'il n'y a pas moyen de les financer, si le rythme de leur développement ne suit pas l'évolution de la population, si les ressources techniques et financières font défaut pour les gérer, si l'essentiel de la population est insolvable vis-à-vis de ces services. On voit apparaître avec une grande régularité, dans la carte, l'inadaptation de solutions venues de l'extérieur.

C'est la raison pour laquelle il est intéressant de rapprocher l'idée d'enracinement culturel de celle d'adaptation technique. Les énoncés ne renvoient pas à l'image un peu caricaturale qu'ont prise, dans les années 80, les technologies dites « appropriées » qui n'avaient souvent « d'appropriées » que le nom. Il s'agit beaucoup plus concrètement de rechercher de façon souvent créative des solutions à la fois financières, techniques et organisationnelles adaptées puisque ces trois dimensions sont partout présentes.

2 - Deuxième principe : la coopération et le partenariat

Ce principe regroupe à lui seul un très grand nombre d'énoncés, soit en termes de difficultés, soit en termes de propositions, ce qui montre son importance.

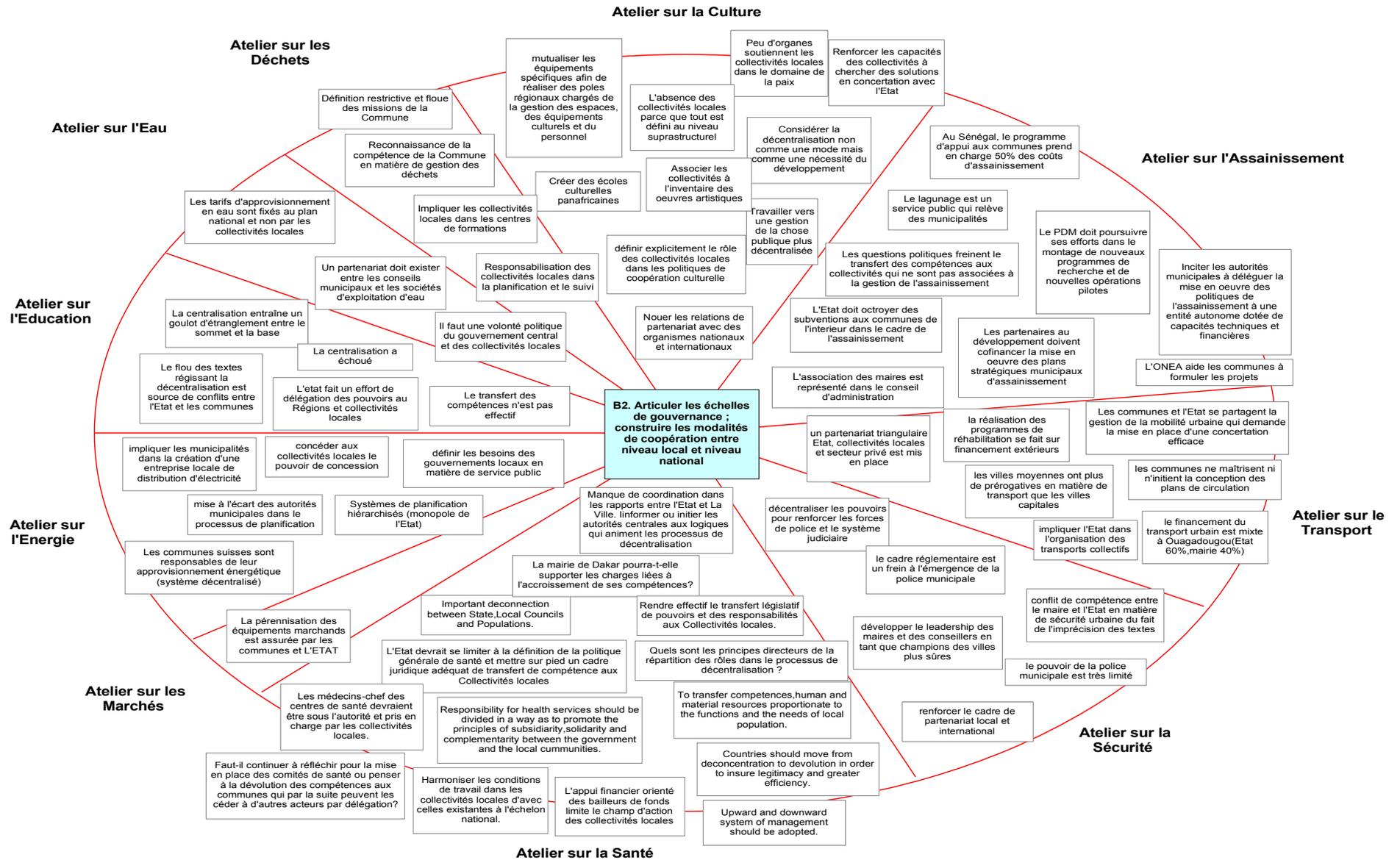
En effet, sont déclinées, de façon souvent détaillée, trois dimensions du partenariat : le partenariat entre les différents niveaux d'administration publique -ce que l'on appelle classiquement l'articulation des échelles de gouvernance- ; le partenariat avec la population ; le partenariat entre public et privé. Même si ces trois types de partenariat se recoupent dans un certain nombre de cas, nous les détaillons séparément dans un but de clarté.

2.1. L'articulation des échelles de gouvernance : construire les modalités de coopération entre niveau local et niveau national

Ce principe est véritablement plébiscité puisque nous l'avons retrouvé dans la totalité des ateliers. Il ne surprendra pas tous ceux qui sont habitués à travailler concrètement dans le domaine de la gouvernance. Pourtant, il se situe à rebours des dogmes classiques qui, trop souvent encore, stérilisent les efforts de décentralisation, dogmes selon lesquels seule une séparation aussi étanche que possible des responsabilités du niveau national et du niveau local permet de clarifier les responsabilités des uns et des autres.

Ce que nous dit la carte B2, ci-après, c'est que cela ne marche pas en réalité.

La carte B2, intitulée : « **articuler les échelles de gouvernance : construire les modalités de coopération entre niveau local et niveau national** »



Que nous montrent les multiples variations sur ce thème que l'on trouve sur la carte ?

D'abord, on le sait, la centralisation ne marche pas, en Afrique moins encore qu'ailleurs. La centralisation crée de multiples goulots d'étranglement. Pour autant, la décentralisation n'est pas pour l'instant achevée. Dans de nombreux cas, les textes restent flous, les conflits nombreux, le transfert réel du pouvoir et des moyens aux collectivités locales imparfait. On voit en outre de nombreux cas où le cadre réglementaire reste une entrave aux initiatives municipales. D'autres où le processus de planification reste centralisé, laissant les autorités municipales à l'écart.

Le vœu est général de voir les Etats associer les collectivités locales à la définition et à la mise en oeuvre de l'ensemble des politiques, sans s'en tenir à quelques politiques déléguées aux pouvoirs locaux. Et, comme souligné dans de nombreux cas, là où les mécanismes de transfert de compétences des Etats aux collectivités locales ne sont pas clairs, les conflits sont nombreux.

Pour autant, on ne voit nulle part les collectivités locales revendiquer le monopole du financement, de la planification, de la

réalisation ou de la gestion des services publics urbains.

Dans certains domaines, comme la culture par exemple, on voit les collectivités locales se plaindre de ne pas être encore reconnues ou considérées, y compris par les bailleurs de fonds.

Mais la revendication générale qui se dégage est celle **de règles claires de coopération entre les différents niveaux**. Comme noté par exemple à propos de la santé, la déconnexion entre Etats et collectivités locales est pleinement dommageable. Ne peut-on espérer passer, compte tenu de l'importance du sujet, de la lutte larvée qui continue à transparaître de la plupart des énoncés où les collectivités locales tentent de tirer à elles plus de compétences et de financements, tandis que les pouvoirs centraux tirent l'autre extrémité de la corde pour garder leurs moyens et leurs prérogatives, à des règles claires de coopération entre eux ? Le caractère très général des difficultés rencontrées montre que ces règles de coopération, que l'on résume souvent sous le terme de « principe de subsidiarité active », sont à débattre d'urgence et dans une démarche à la fois transversale aux domaines d'action des pouvoirs publics et aux pays africains.

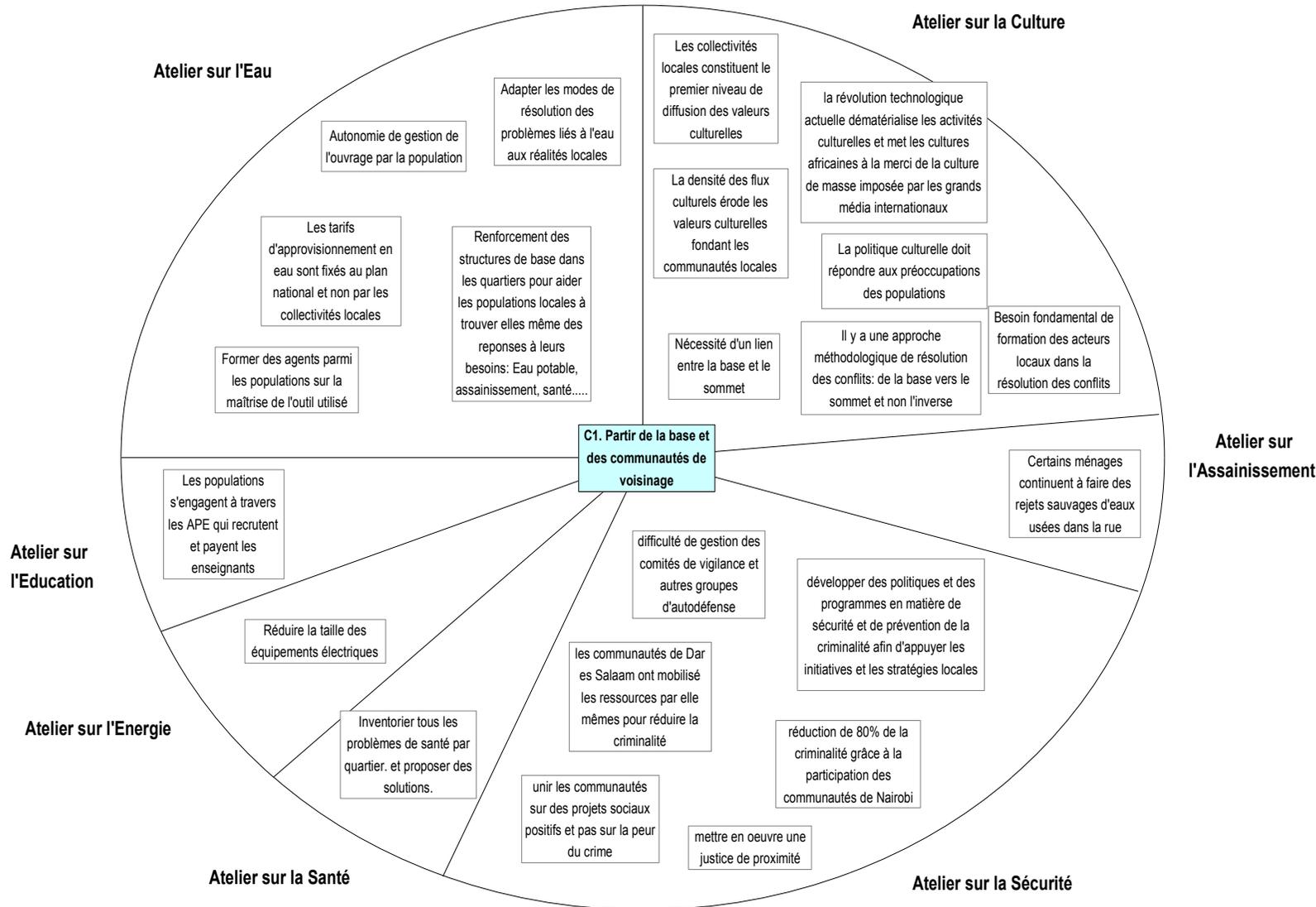
2.2. Le partenariat avec la population

Sept cartes différentes, les cartes C1 à C3 et F1 à F4 déclinent la question du partenariat avec la population. C'est dire l'importance du thème. Les cartes C1 à C3 mettent l'accent sur ce que l'on pourrait appeler la coproduction et la cogestion des services publics par les pouvoirs publics et par la population ; les cartes F1 à F4 mettent en évidence les conditions à réunir pour qu'une population soit en mesure de s'exprimer, de faire valoir sa créativité sur la scène publique, d'assumer ses responsabilités.

L'idée de coproduction et de cogestion des services par les pouvoirs publics et la population n'est pas, en soi, nouvelle.

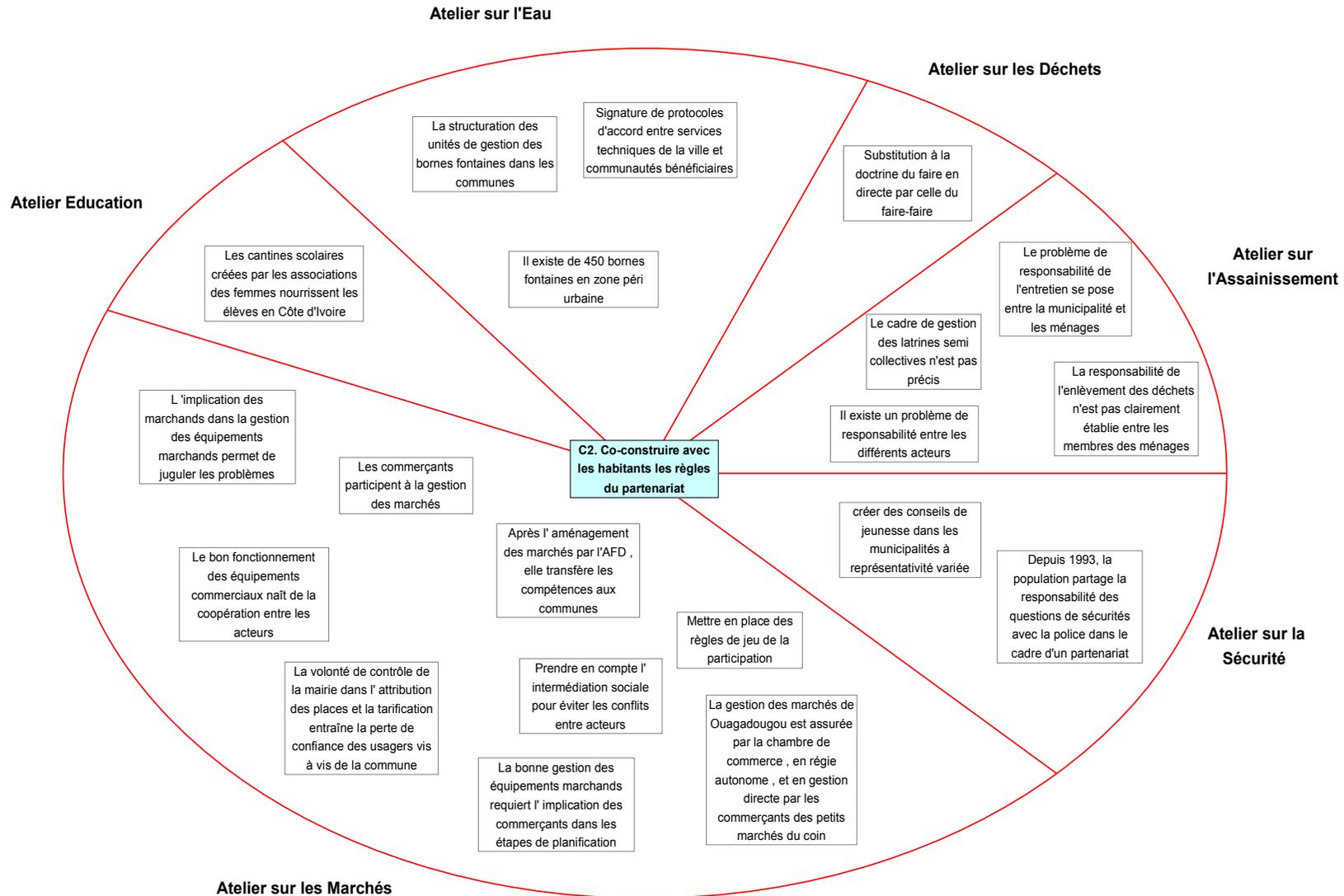
Dans quelque continent que ce soit, dès lors que les pouvoirs publics constatent leur incapacité à financer et gérer seuls les services publics pour les populations les plus pauvres, un appel, souvent incantatoire, est lancé à une hypothétique « participation » de la population. Cette participation est, trop souvent, loin des conditions d'un véritable partenariat : on se borne à inviter la population à apporter sa force de travail à la réalisation de projets dont les pouvoirs publics gardent le monopole de conception. Ce que l'on voit apparaître dans les cartes C1 à C3 mérite le terme de partenariat plutôt que celui de participation.

La carte C1, ci-dessous, est intitulée : « **partir de la base et des communautés de voisinage** ».

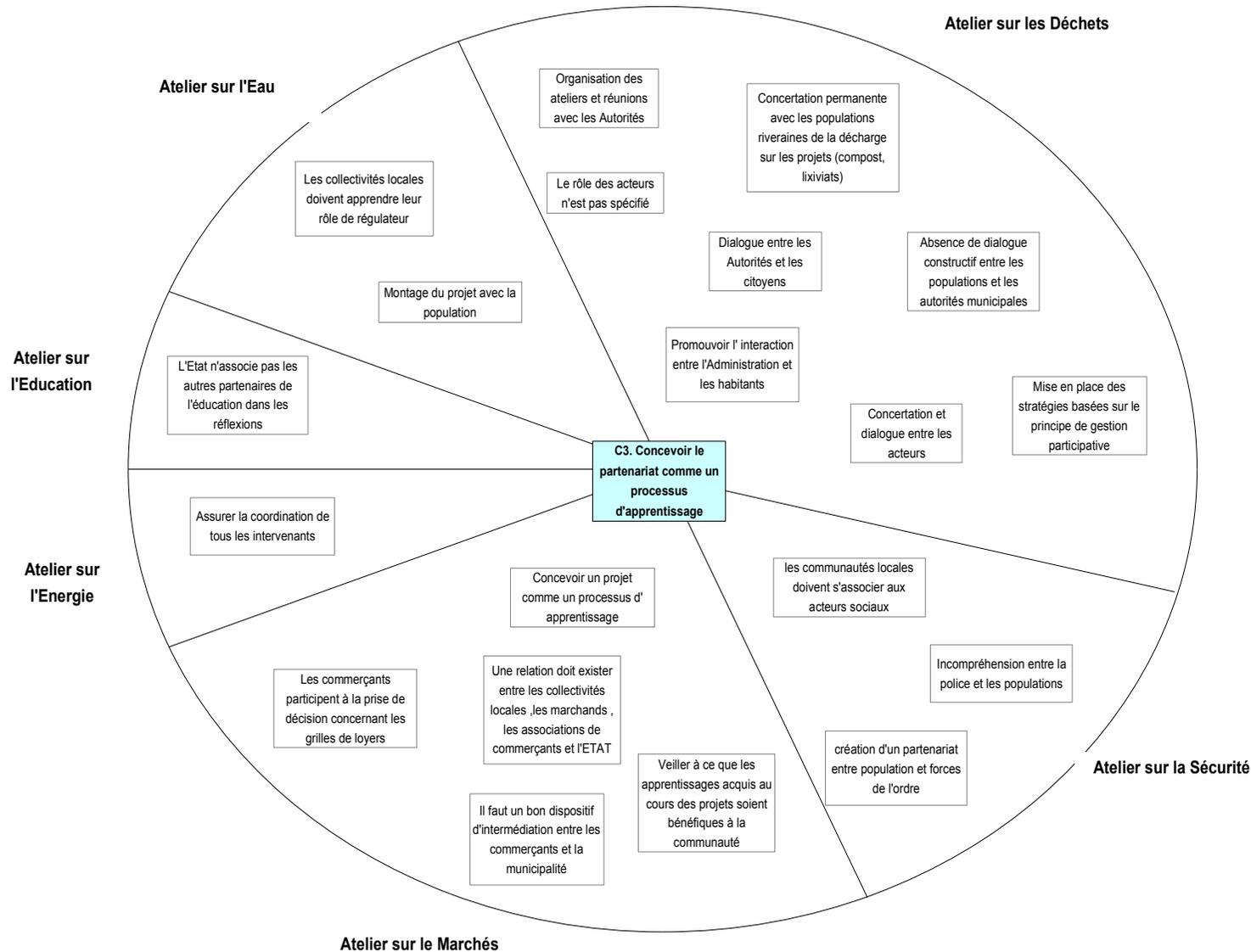


Elle rappelle tout simplement que rien ne peut être fait sérieusement sans l'assentiment et l'implication des communautés de base. C'est dès la conception technique des ouvrages que la capacité ultérieure des populations à les gérer doit être prise en compte. Dire aussi que les services effectifs des populations peut paraître tomber sous le sens. Le caractère récurrent de cette affirmation montre que dans la pratique actuelle ce n'est pas toujours le cas.

Les cartes C2 et C3 sont intitulées respectivement : « **construire avec les habitants les règles du partenariat** »



et « **concevoir les partenariats comme un processus d'apprentissage** »

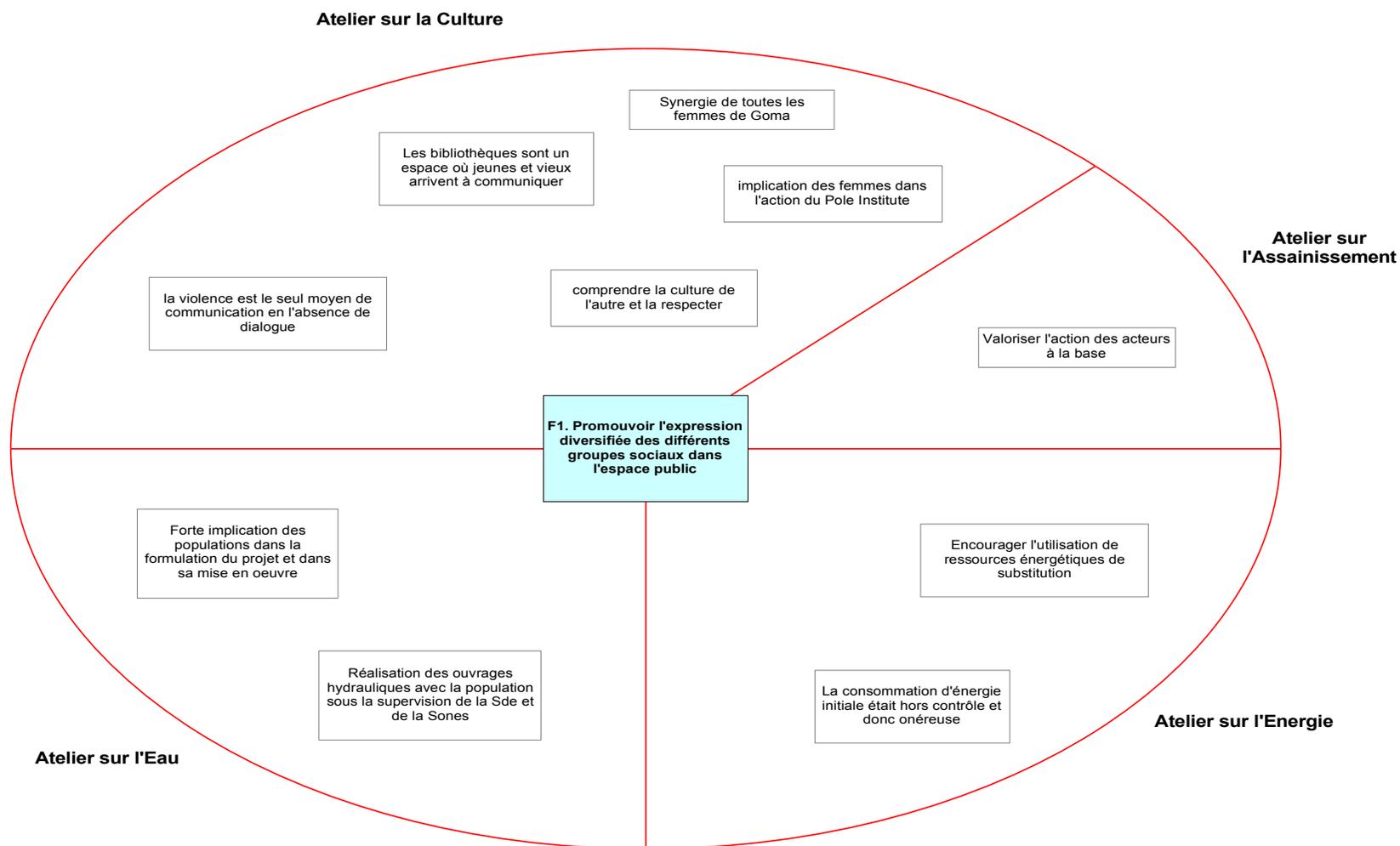


Les deux cartes mettent en évidence que le partenariat ne se décrète pas et ne s'exerce pas selon des règles définies unilatéralement par les pouvoirs publics. C'est le résultat d'un processus : progressivement les partenaires se construisent mutuellement par la confiance que leur fait l'autre partenaire ; des règles locales de partenariat s'inventent.

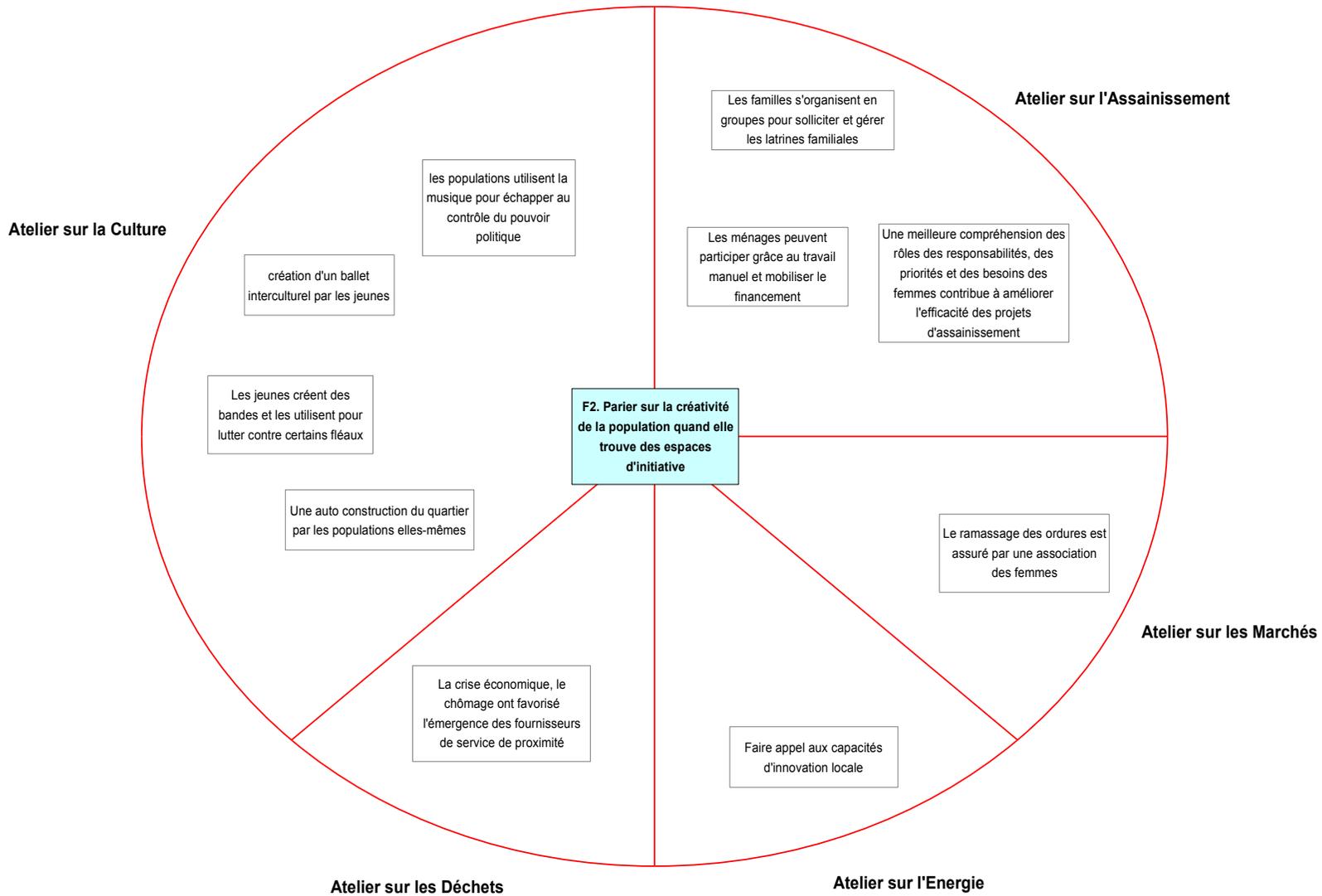
Comme le souligne l'atelier sur la gestion des marchés, il est essentiel d'assurer une continuité de gestion telle que les apprentissages laborieusement acquis ne soit pas détruits. La clarté des règles, que celles-ci soient écrites ou orales peu importe, apparaît essentielle et, comme le note l'atelier assainissement, cette clarté peut être nécessaire aussi entre les membres d'un même ménage.

Le thème de ce que l'on pourrait appeler la **citoyenneté active** est reflété par les quatre cartes F1 à F4, intitulées respectivement : « promouvoir l'expression diversifiée des différents groupes sociaux dans l'espace public » ; « parier sur la créativité de la population quand elle trouve des espaces d'initiative » ; « développer les moyens pour la population de participer à l'espace public et de prendre ses responsabilités » ; « faire de la coproduction des services un moyen de cohésion sociale et d'appropriation ».

La carte F1, « **promouvoir l'expression diversifiée des différents groupes sociaux dans l'espace public** »

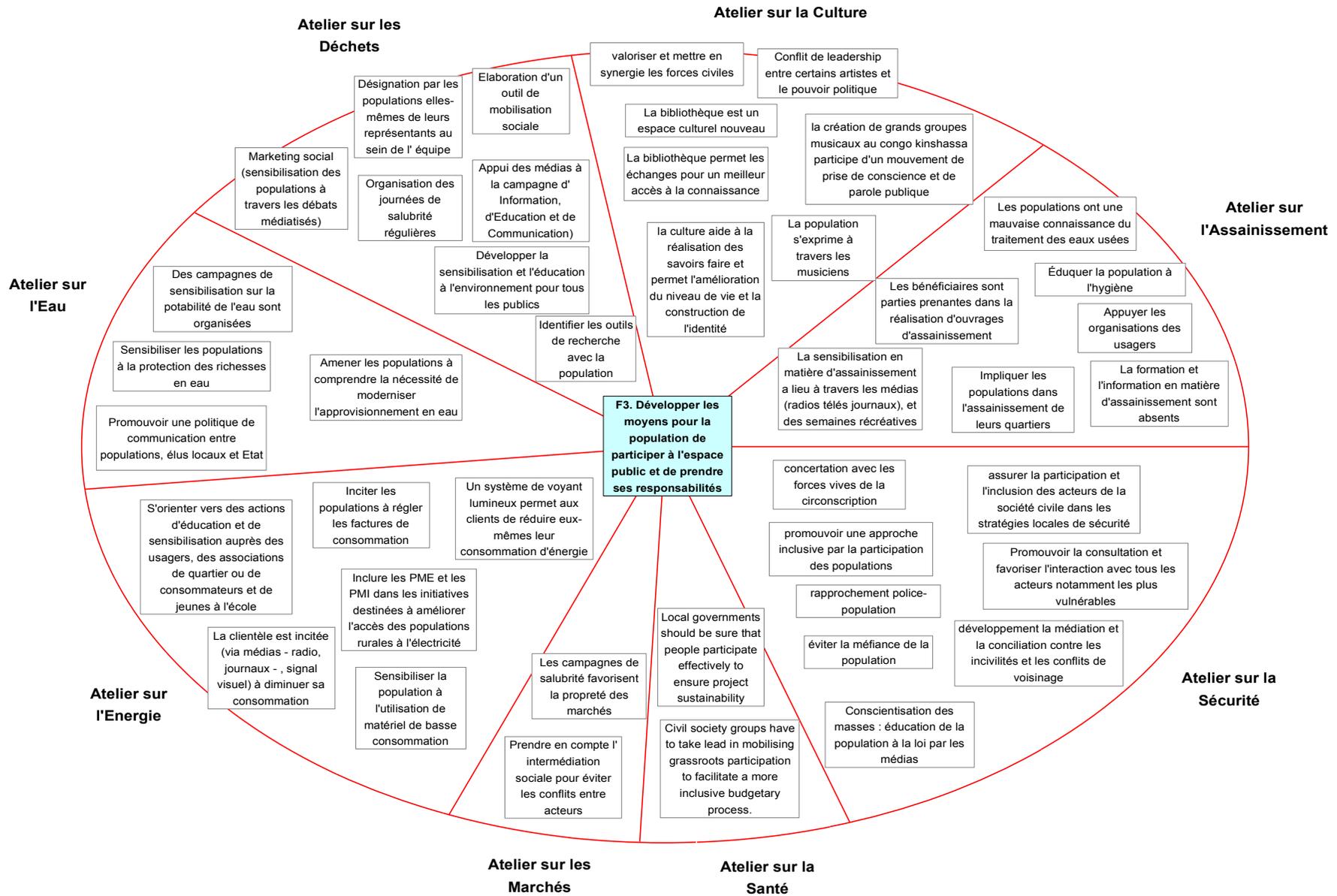


La carte F2, « **parier sur la créativité de la population quand elle trouve des espaces d'initiative** »



Cinq des ateliers soulignent comment une population décrite ailleurs comme incapable de comprendre les enjeux sans de gros efforts de sensibilisation de la part des pouvoirs publics, peut être en mesure de trouver les solutions créatives dès lors qu'on lui en offre la possibilité.

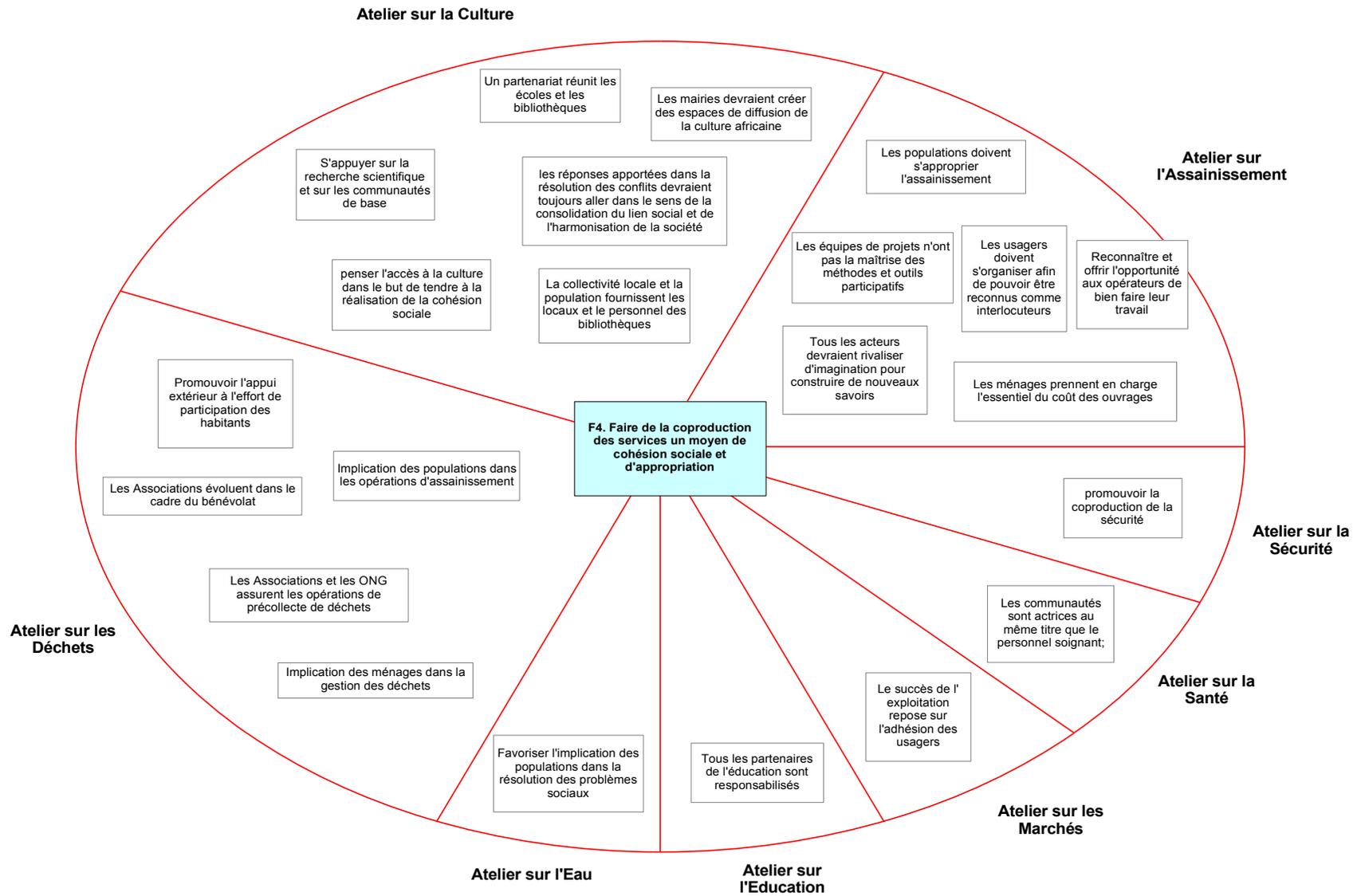
La carte F3 « **développer les moyens pour la population de participer** »



La carte F3 est la mieux fournie. Elle concerne huit des dix ateliers à elle toute seule. Elle est, avouons le, souvent exprimée de façon descendante, voire condescendante : « sensibiliser », « éduquer », « inciter », « promouvoir », « mobiliser » sont les termes qui reviennent le plus souvent. Il n'est pas facile d'interpréter cette régularité. Elle tient certainement en partie au fait que les villes africaines réunissent aujourd'hui beaucoup de migrants en provenance de la campagne, de nouveaux urbains qui ne disposent pas des codes culturels nécessaires à la gestion d'une grande ville.

Mais la fréquence des thèmes reflète aussi une sorte d'extériorité des institutions publiques à l'égard de leur population. Les politiques de délivrance des services urbains ne peuvent en tout cas pas faire l'économie d'une réflexion profonde sur les étapes et les moyens de la transformation progressive des ruraux en citadins, des sujets en citoyens.

Précisément, comme le montre la carte F4 intitulée : « **faire de la coproduction des services un moyen de cohésion sociale et d'appropriation** », ce sont les effets d'apprentissage nés de la coproduction des services qui constituent le meilleur moyen d'acculturation à la culture urbaine.



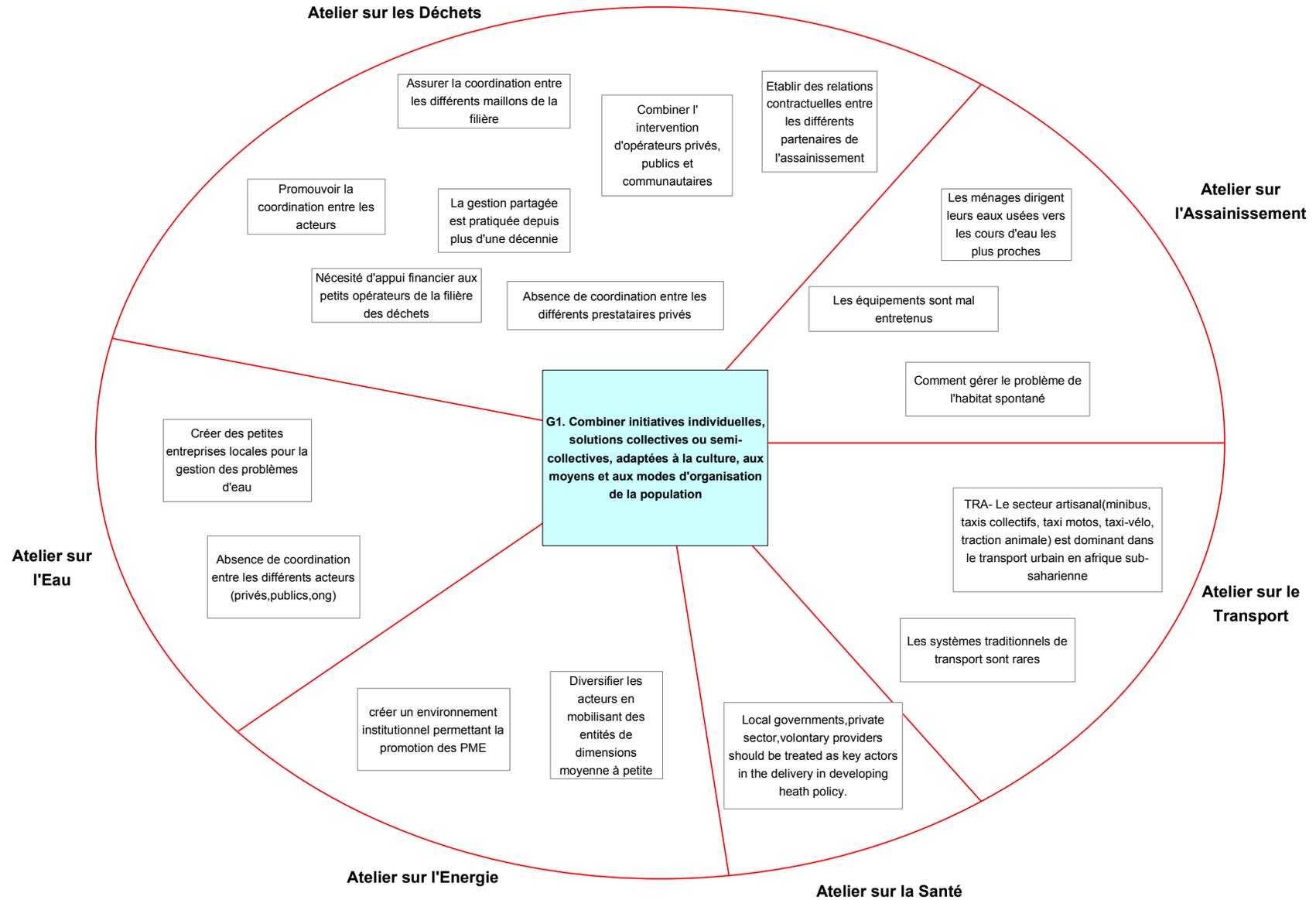
2.3. Le partenariat public / privé, la combinaison des initiatives individuelles et des initiatives collectives.

Ce principe de combinaison est illustré par trois cartes G1, G2, G3 intitulées respectivement : « combiner les initiatives individuelles et les solutions collectives ou semi collectives » ; « faire preuve de créativité dans la combinaison des différents moyens de financement » ; « élargir la vision des relations public / privé ». Il ressort de ces trois cartes que les pouvoirs publics locaux ne sont ni en capacité financière ni en capacité technique de concevoir et de gérer seuls les services.

Il faut en tout cas faire appel à d'autres sources de financement et à d'autres capacités de gestion, celles des ménages eux-mêmes et celles des acteurs privés.

De même que la réflexion sur la nécessaire articulation de l'Etat et des collectivités locales nous éloigne des dogmes de la séparation étanche entre les responsabilités des uns et des autres, de même ici l'analyse des cartes nous éloigne de l'idée qu'il y a d'un côté un secteur public et de l'autre un secteur privé qui s'ignorerait l'un l'autre et dont chacun aurait un champ de compétence séparé de l'autre. Pour parler trivialement, assurer des services publics à la population croissante des villes africaines implique de faire feu de tout bois, de rechercher sans cesse des combinaisons innovantes.

La carte G1, intitulée : « **combiner les initiatives individuelles et les solutions collectives ou semi collectives** », concerne six ateliers et est particulièrement intéressant de ce point de vue.

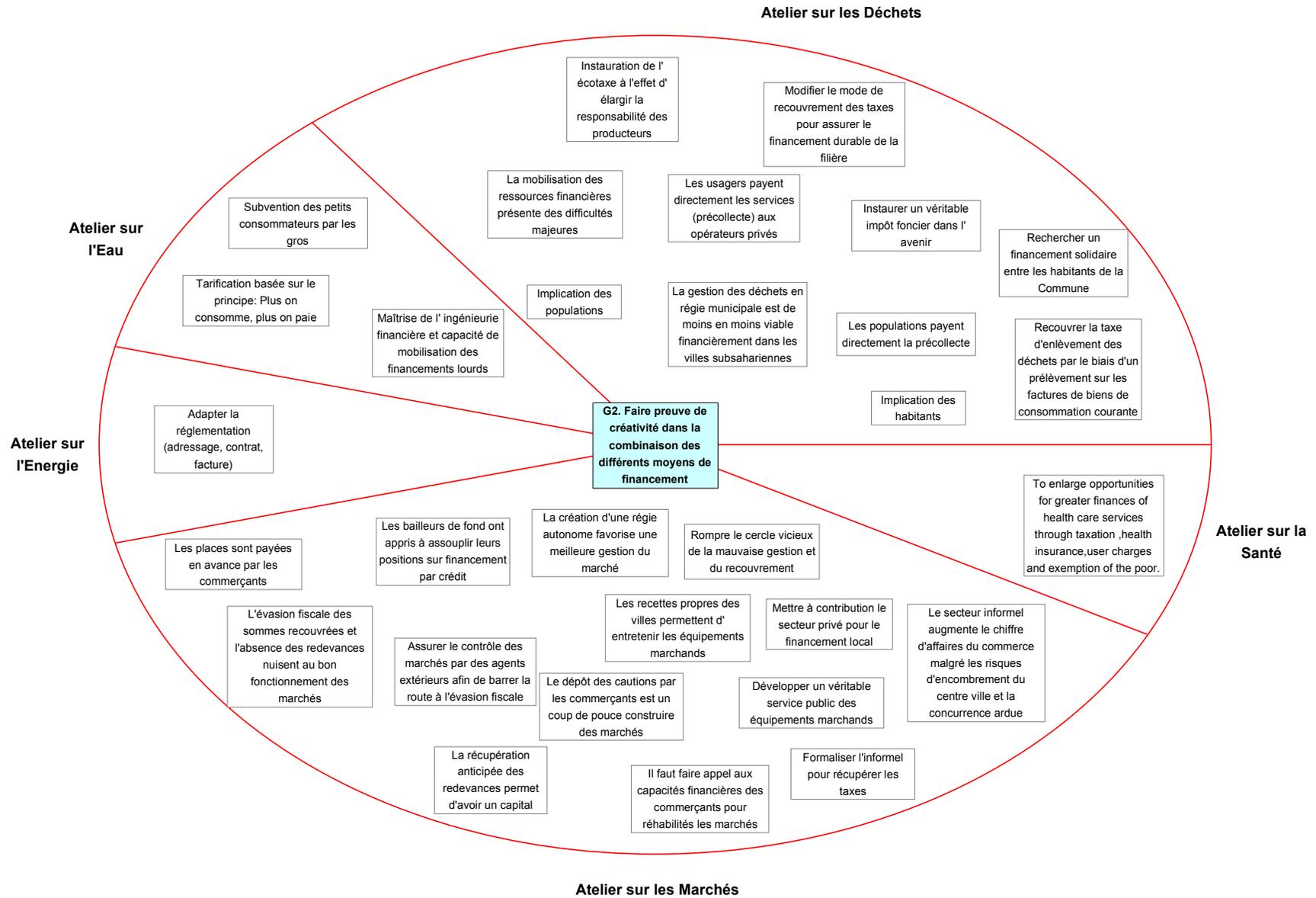


On y voit apparaître deux idées. La première idée est que les habitants sont habitués à se débrouiller avec les moyens du bord. Dès lors, opposer à cette débrouillardise individualiste des systèmes collectifs ne peut qu'aboutir à un désastre. La seconde idée concerne la nature des acteurs économiques et l'organisation des filières. Les villes pullulent d'acteurs économiques de petite ou très petite taille. Ils forment le substrat de la vie économique actuelle et du développement économique futur. La production et la gestion des services publics doit être l'occasion de faire appel à eux, dans des combinaisons originales, à inventer à chaque fois en fonction des spécificités, des familles elles-mêmes, des micro opérateurs et des opérateurs plus importants, opérant à une autre échelle et nécessaires pour assurer la cohérence de la filière à l'échelle de l'agglomération.

La conception de ces filières et la coordination de leurs acteurs devient de ce fait essentielle.

Cette nécessaire créativité se retrouve dans la carte G2 à propos cette fois ci du financement.

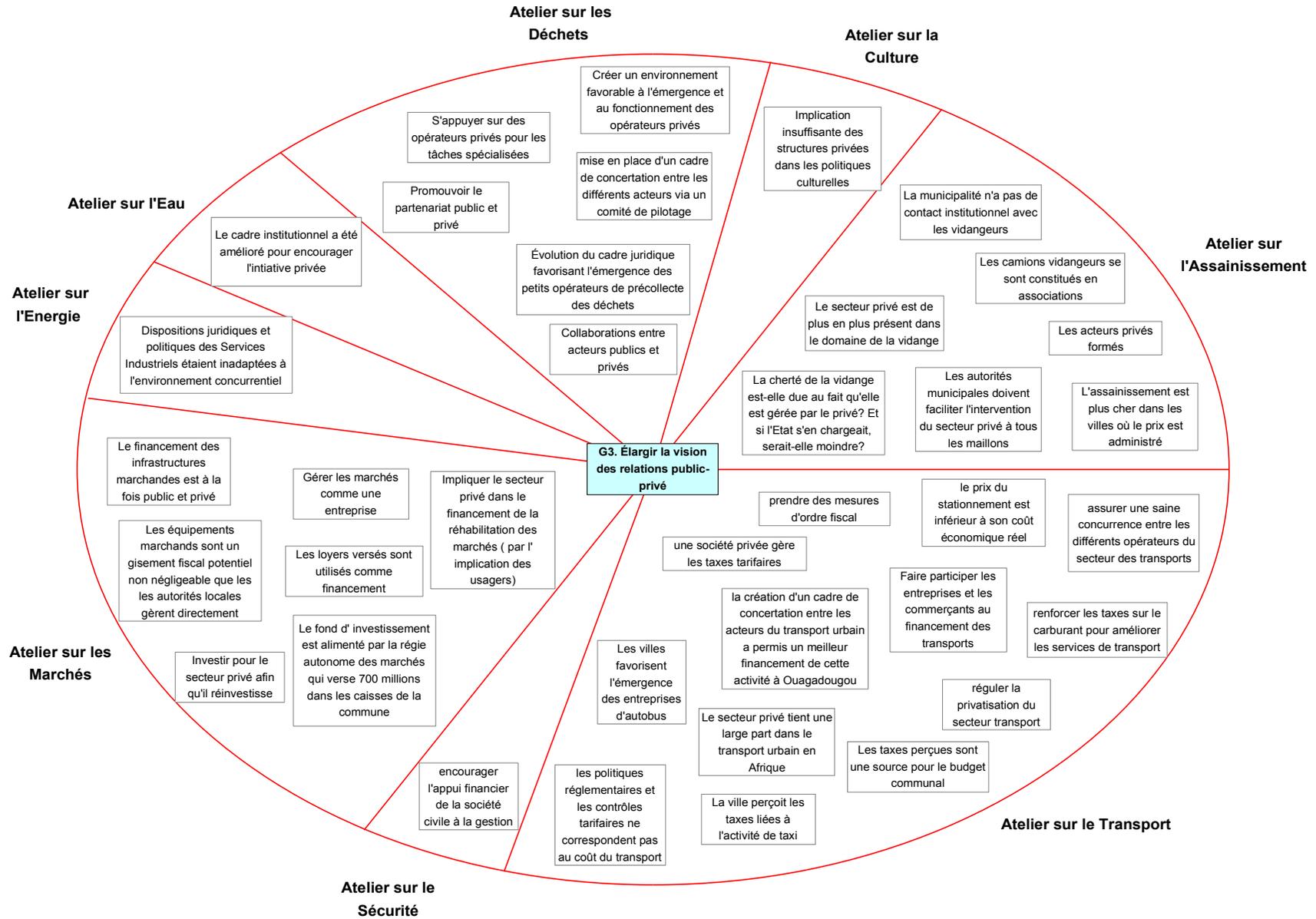
La carte G2 ci-dessous, intitulée « **faire preuve de créativité dans la combinaison des différents moyens de financements** »



Sans implication directe des habitants à la gestion des services urbains, on se heurte très rapidement à l'insolvabilité des ménages ou à leur refus de contribuer financièrement au fonctionnement d'un service dans lequel ils ne se reconnaissent pas. Les systèmes centralisés massifs et bureaucratiques aboutissent de ce fait, de façon semble-t-il systématique si l'on en juge pas les différents ateliers, à des déséquilibres financiers qui les conduisent soit à ne pas entretenir les ouvrages, soit à les laisser tomber en complète dépendance de financements extérieurs, soit à disparaître. Souplesse, astuce et créativité semblent ici aussi les conditions de la réussite.

La carte G3 ci-après élargit la vision des relations entre public et privé. Elle concerne huit des dix ateliers. C'est dire son importance.

La carte G3 ci-dessous, intitulée « **Élargir la vision des relations public-privé** »

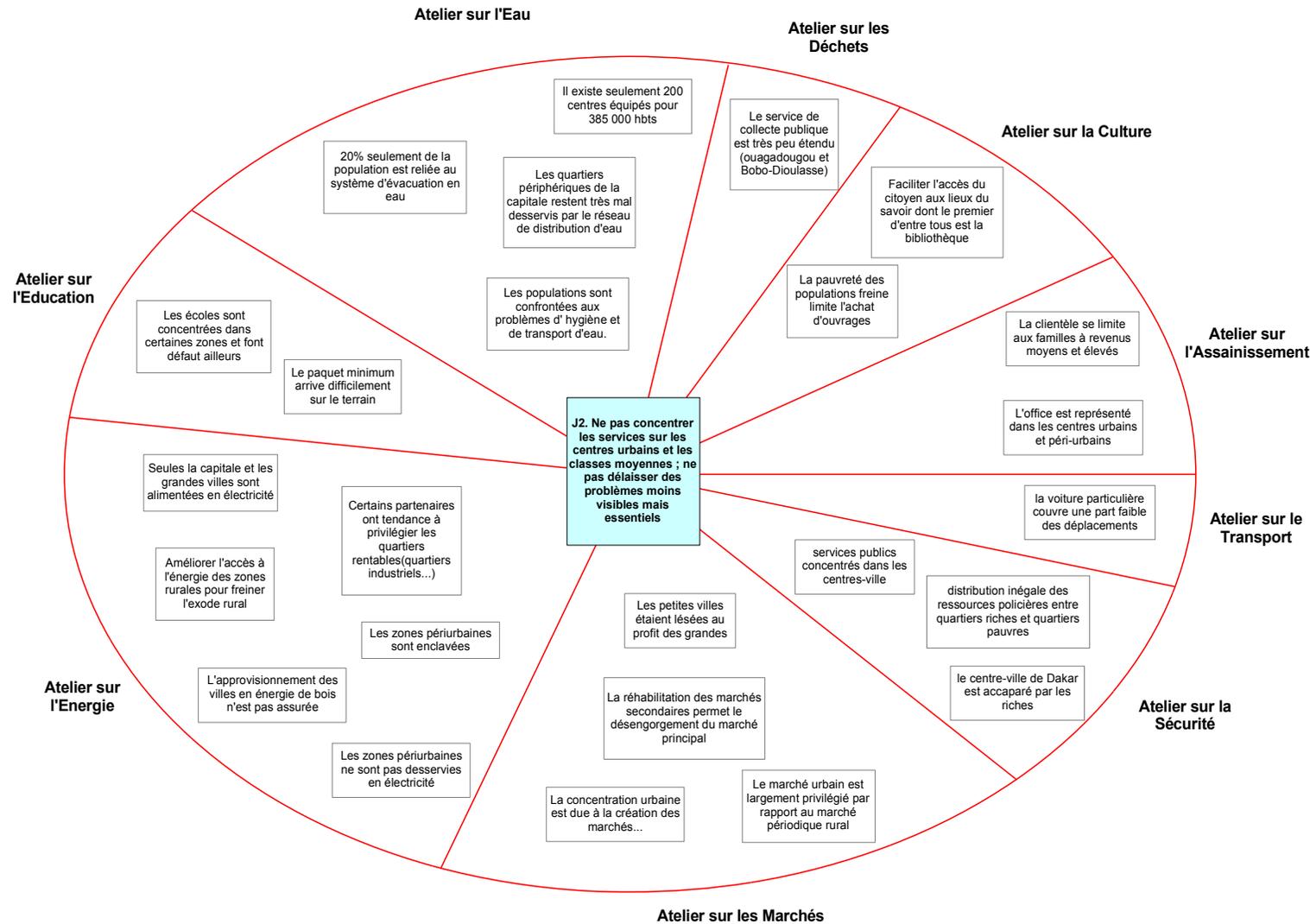


On observera qu'on est loin des débats dogmatiques qui agitent parfois les milieux intellectuels et qui opposent les partisans du service public aux partisans de la privatisation. Ce dont on parle ici est éminemment pragmatique. Dans aucun domaine, semble-t-il, les pouvoirs publics ne peuvent faire seuls. Beaucoup d'énoncés soulignent le coût des services publics. Pour autant, on ne voit émerger aucun éloge à la privatisation pour elle-même.

C'est plutôt la recherche patiente et très pragmatique, au cas par cas et en fonction de la nature des acteurs privés existants, de modalités pratiques de coopération entre acteurs publics et privés. Comme pour le partenariat avec les habitants, la nécessité d'un cadre de concertation claire entre les différents acteurs, en un mot **de règles du jeu élaborées en commun** revient en permanence.

3 - Troisième principe : « l'inclusivité »

Ce principe est résumé par deux cartes mais chacune d'elles regroupe des énoncés tirés de neuf ateliers sur dix. C'est dire combien la question est générale.



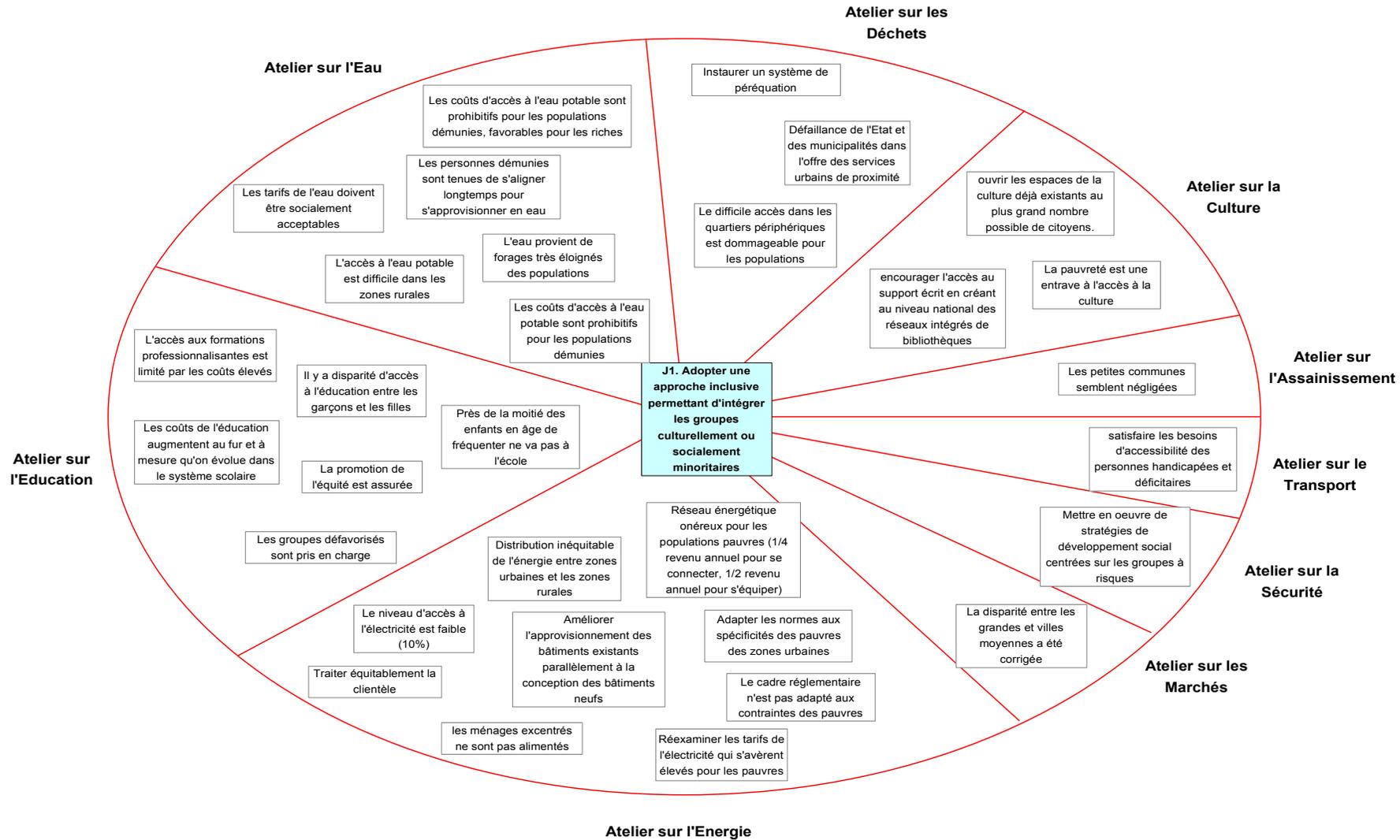
La carte J2 s'intitule : « **ne pas concentrer les services sur les centres urbains et les classes moyennes; ne pas délaissier des problèmes moins visibles mais essentiels** ».

Ces deux cartes reflètent la réalité des villes africaines et le dualisme croissant de leur population et de leur économie. Les services dits « modernes » sont concentrés sur les classes moyennes et les centres des villes. L'infrastructure de transport fait la part belle à la voiture particulière qui ne couvre pourtant au total qu'une faible part des déplacements. Les quartiers périphériques, les petites villes, les pauvres sont laissés à eux-mêmes.

Cette concentration peut certes être le fait d'acteurs privés en recherche d'une clientèle solvable, comme le fait observer le chantier énergie, mais on la retrouve tout autant dans les services publics : l'infrastructure, comme on vient de l'évoquer, mais aussi les services de police, les réseaux d'eau ou la collecte des déchets.

Cette concentration des services au profit des centres villes et des classes moyennes produit deux cercles vicieux : l'attractivité des villes mieux dotées en services, ce qui accroît leur engorgement ; la difficulté à collecter impôts et taxes auprès d'une population qui n'a pas le sentiment d'en tirer les bénéfices.

La carte J1 est intitulée : « **adopter une approche inclusive permettant d'intégrer les groupes culturellement ou socialement minoritaires** »



La carte J1 fait le pont entre le principe d'inclusivité et le principe d'enracinement culturel. Elle fait aussi le pont avec les logiques institutionnelles dont nous allons parler : **ce n'est pas seulement l'argent qui importe c'est aussi la distance culturelle entre les institutions et la population**, comme le souligne par exemple l'atelier énergie en disant qu'il faut adapter les normes aux spécificités des pauvres des zones urbaines. Quant au chantier collecte des déchets, il souligne, sur le même registre, la difficulté de l'Etat et des municipalités à offrir des services urbains de proximité.

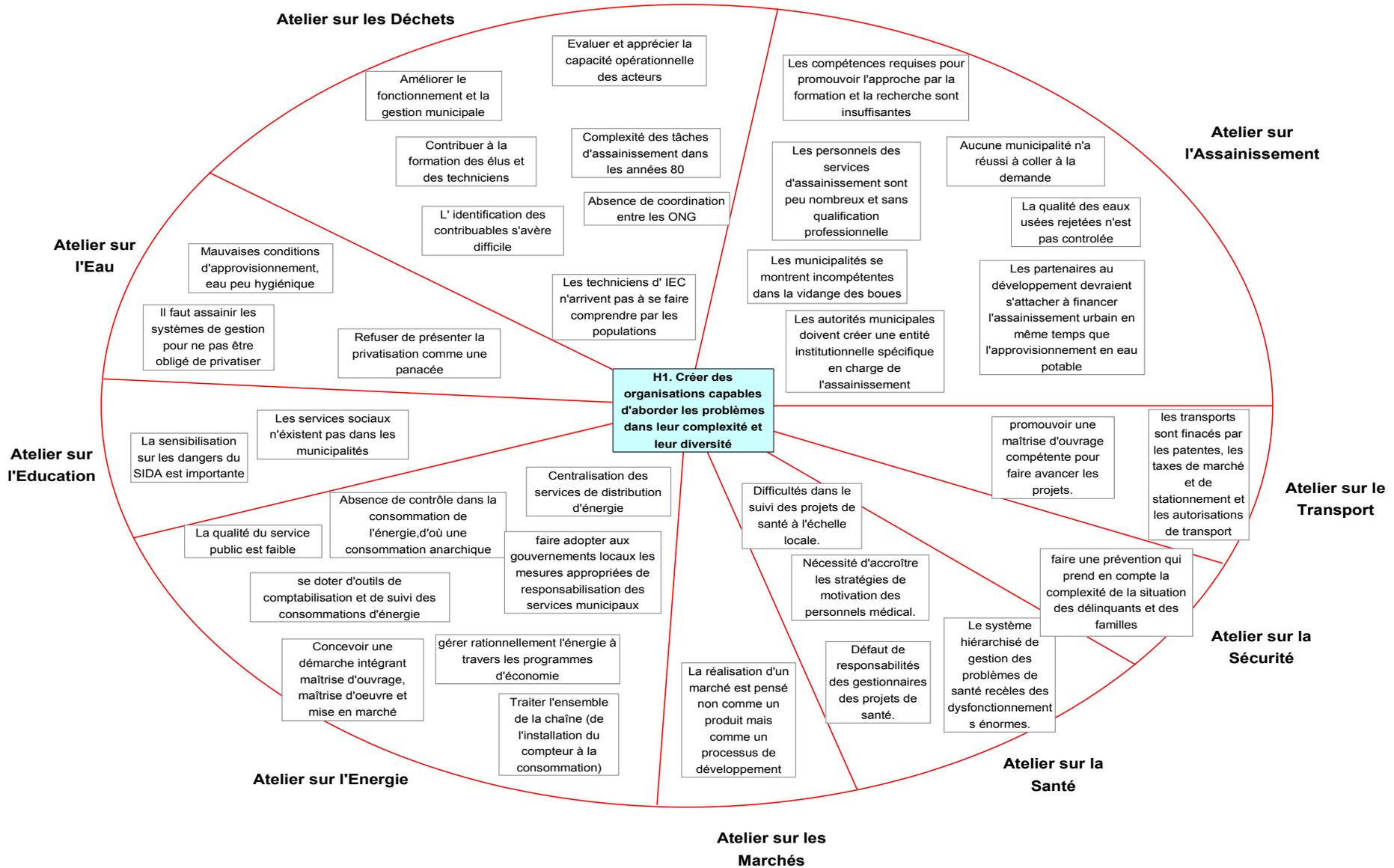
Au total, les deux cartes décrivent clairement une Afrique urbaine à deux vitesses. Cette situation peut, à terme plus ou moins rapproché, introduire un autre cercle vicieux, celui des relations avec les partenaires au développement. La pauvreté des villes africaines et leur faible base fiscale les met souvent dans la dépendance de bailleurs de fonds extérieurs, qu'il s'agisse d'institutions multilatérales comme la Banque Mondiale, de coopérations publiques bilatérales ou encore d'organisations non gouvernementales.

Or, tous ces bailleurs de fonds ont pour critère implicite ou explicite de leur action, notamment en lien avec les Objectifs du Millénaire, la réduction de la pauvreté. Si les services urbains paraissent durablement réservés aux classes moyennes et contribuer à la concentration de la population dans les grandes villes qui en bénéficient, les bailleurs de fonds risquent un jour de se détourner de leur financement, aggravant du même coup la rareté des ressources qui leur sont consacrées.

4- Quatrième principe : l'ingénierie institutionnelle

Le problème ici posé est celui de la conception institutionnelle de la gouvernance urbaine et des services urbains. Trois cartes illustrent ce principe et montrent son importance. On pourrait le résumer par le paradoxe suivant : la pauvreté des populations urbaines africaines et l'interrelation entre les différents problèmes économiques socioculturels et écologiques demanderait des institutions publiques bien plus ouvertes et pour tout dire bien plus subtiles que ne le nécessitent les villes des pays riches.

La première carte, H1 s'intitule : « **créer des organisations capables d'aborder les problèmes dans leur complexité et leur diversité** »

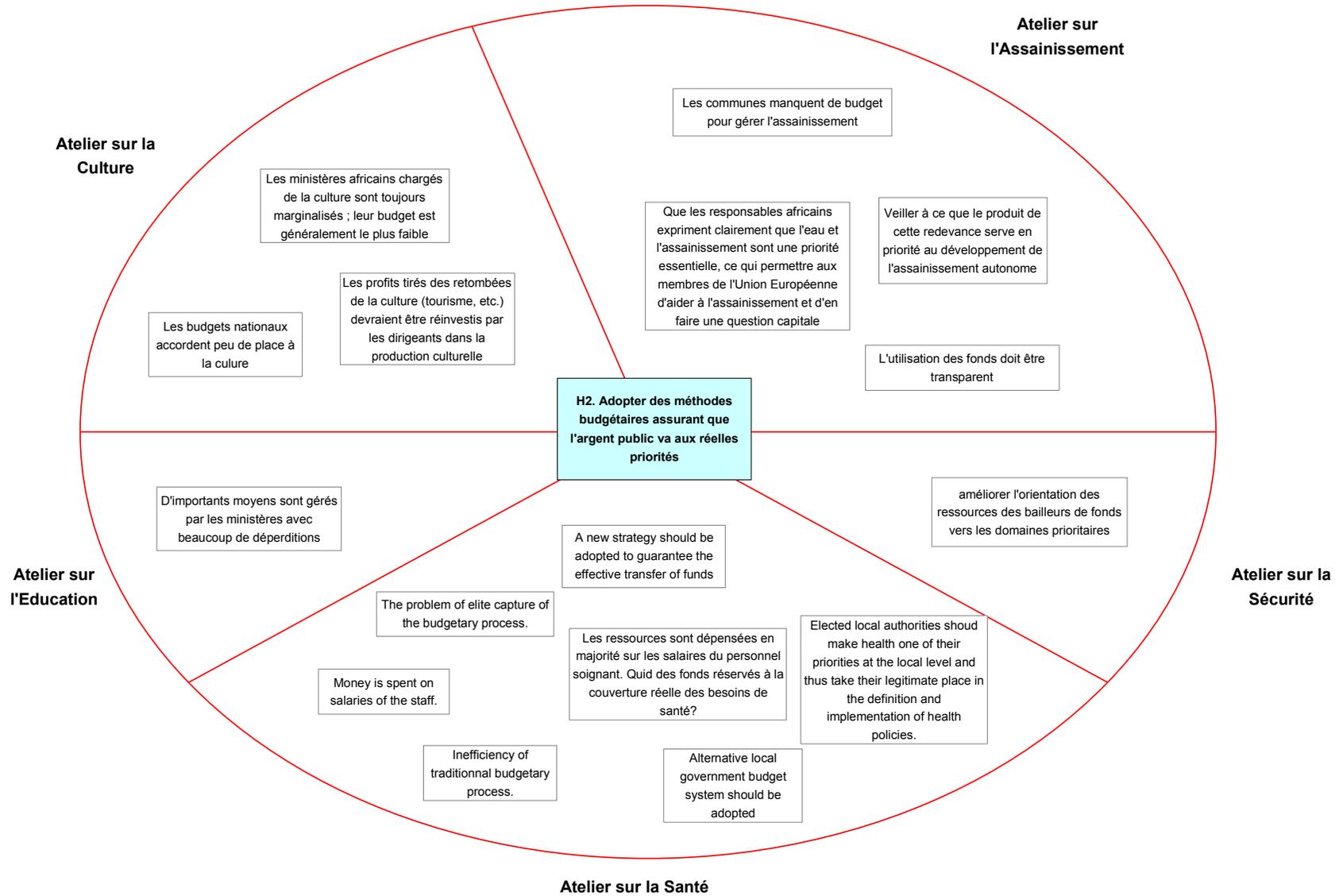


Tout, ici, est défi et cette carte concerne neuf ateliers sur les dix. Plusieurs types de défis sont à relever simultanément.

Le premier, décrit par exemple par l'atelier eau, est celui de la simple survie : la mauvaise qualité du service public conduit à terme à préconiser sa suppression. Les chantiers assainissement et éducation soulignent l'absence pure et simple de services ou l'absence de compétences dans ceux qui existent. L'atelier déchets montre à la fois la difficulté à coordonner les différents acteurs qui interviennent et celle des techniciens à trouver les modalités de dialogue avec la population.

Les ateliers assainissement et sécurité montrent la difficulté à sortir d'un domaine étroit pour prendre en compte, par exemple, la complexité de la situation des délinquants et des familles, dans le cas de la sécurité ou pour gérer en même temps l'évacuation des eaux usées et la protection de l'environnement. C'est en quelque sorte le portrait de services bureaucratiques, comme le décrit l'atelier santé : un système hiérarchisé faiblement motivé et faiblement responsable face à une réalité complexe où tout devrait partir de la créativité, de l'innovation à la base, du goût du risque et du partenariat.

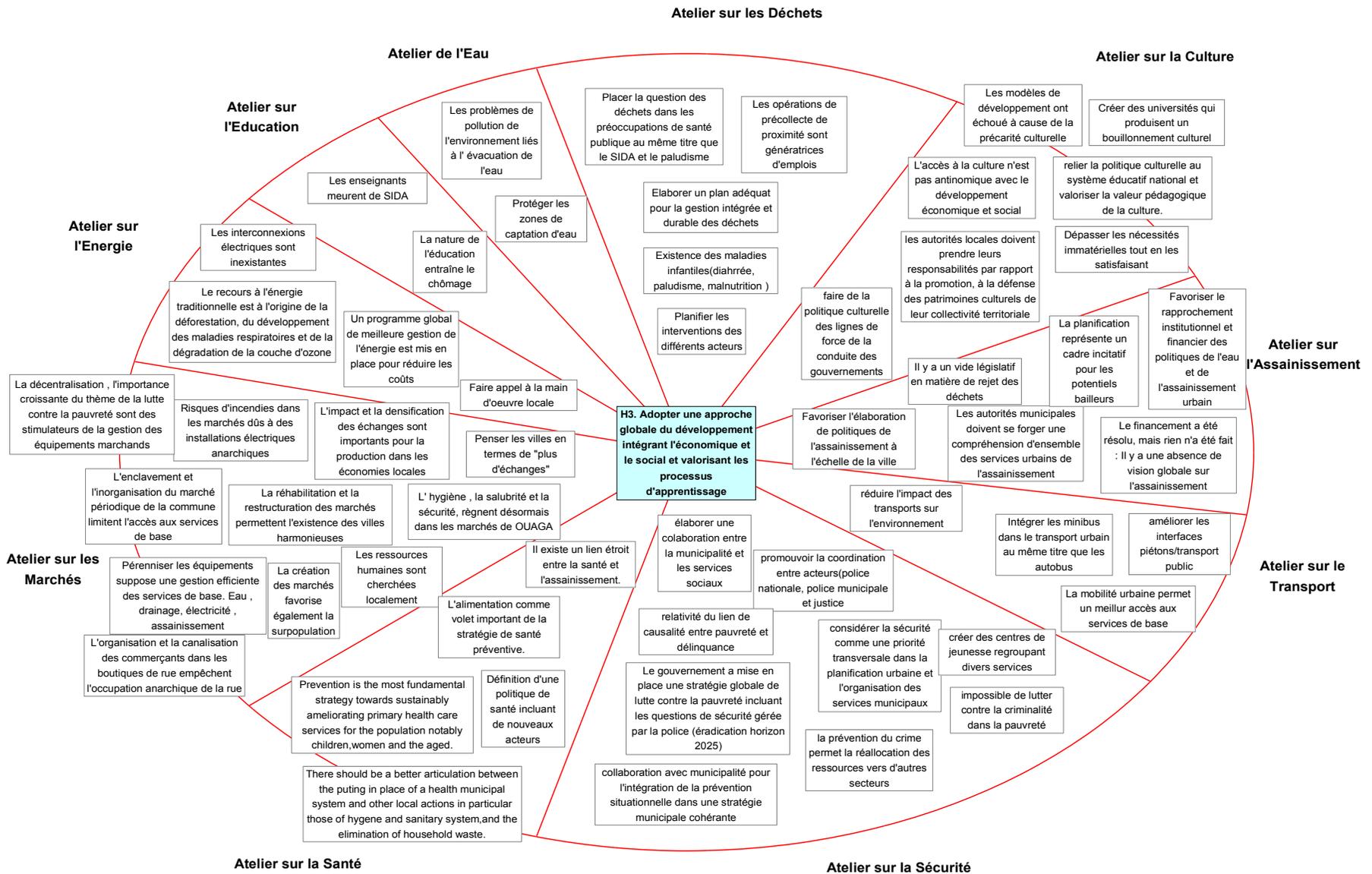
La carte H2 est intitulée : « **adopter des méthodes budgétaires assurant que l'argent public va aux réelles priorités** ».



Moins intéressante, elle ne concerne que cinq ateliers et constitue plutôt l'addition de plaidoyers pro domo : chaque domaine d'activité, conscient de l'importance de ce qu'il fait et de la rareté des ressources, plaide pour une attention accrue des pouvoirs publics ou des bailleurs de fonds étrangers à leurs propres priorités. Quant aux activités productrices de ressources, elles plaident pour un recyclage direct de ces ressources au profit de l'activité qui les a générées.

Ceci étant, l'atelier sur la santé, par exemple, met plus directement les pieds dans le plat en soulignant combien la position des élites dans les systèmes de pouvoir permet de drainer, soit au profit des services qui leur sont rendus soit au profit des coûts de fonctionnement de l'administration, une part excessive des budgets publics.

La carte H3 est intitulée : « **adopter une démarche globale du développement intégrant l'économique et le social et valorisant les processus d'apprentissage** ».



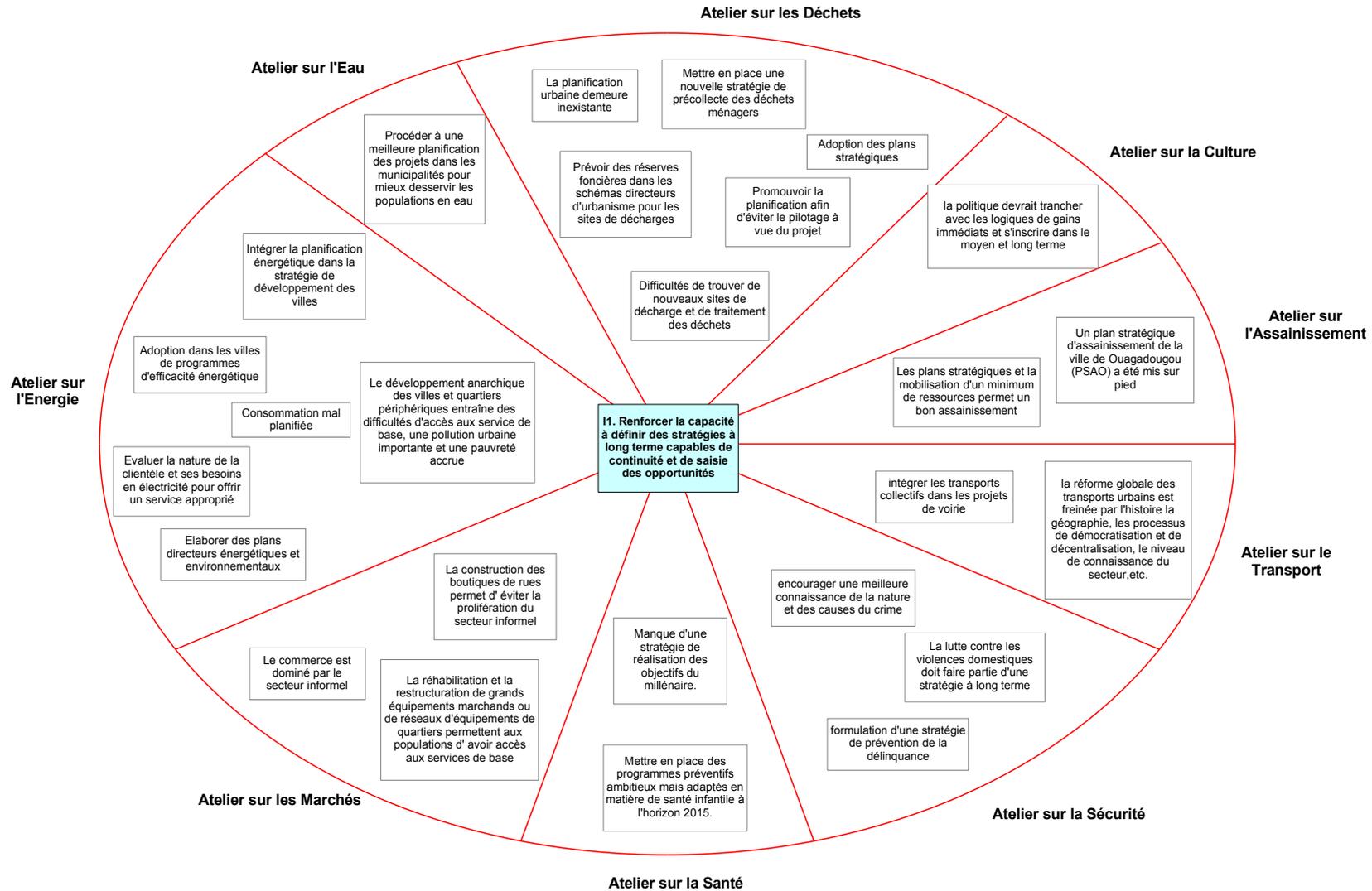
Cette carte, très riche, met plus directement l'accent sur **l'interrelation des services urbains entre eux** : éducation et développement économique, sécurité et pauvreté, alimentation et santé, énergie et environnement, évacuation des eaux usées et protection des captages d'eau potable, gestion des déchets et maladies infantiles, etc.. Avoir une vision globale, situer chaque action, aussi modeste soit-elle, dans une perspective d'ensemble, ne pas en rester au champ propre dont on est responsable mais le situer dans des perspectives économiques et sociales plus larges tel est le mot d'ordre.

Quand on connaît, dans les pays dits développés, la difficulté à faire travailler ensemble au quotidien les services publics dans

une telle perspective globale, on mesure l'ampleur du défi d'ingénierie institutionnelle pour les villes africaines. Ce ne peut être la transposition des modèles de gouvernance urbaine de pays dits développés, en plus pauvre et en moins bien. C'est **une autre conception institutionnelle** qui **est nécessaire**. Comme le souligne l'atelier sur l'organisation des marchés, il faut « penser les villes en termes de plus d'échanges ». Ce mot d'ordre semble valoir aussi pour l'organisation de la gestion publique. On peut alors rapprocher ce principe d'ingénierie institutionnelle des principes d'enracinement et de coopération déjà évoqués. C'est en partant des cohérences très locales, étudiées et gérées avec la population, que l'on peut concevoir, dans une démarche de bas en haut, la gouvernance urbaine.

5- Cinquième principe : l'agrégation

La description du principe précédent introduit déjà ce cinquième principe. Il est énoncé par une seule carte I1, intitulée : « **renforcer la capacité à définir les stratégies à long terme capables de continuité et de saisie des opportunités** ».



Si, comme on vient de le voir, les services publics doivent être conçus à partir d'une approche intégrée au niveau micro local, ils ne peuvent pour autant pas se réduire, tant s'en faut, à une addition d'actions micro locales. De même, si l'urgence et le souci d'enracinement amènent à rechercher des solutions concrètes et immédiates, elles doivent en même temps s'intégrer dans une vision de long terme, voir de très long terme.

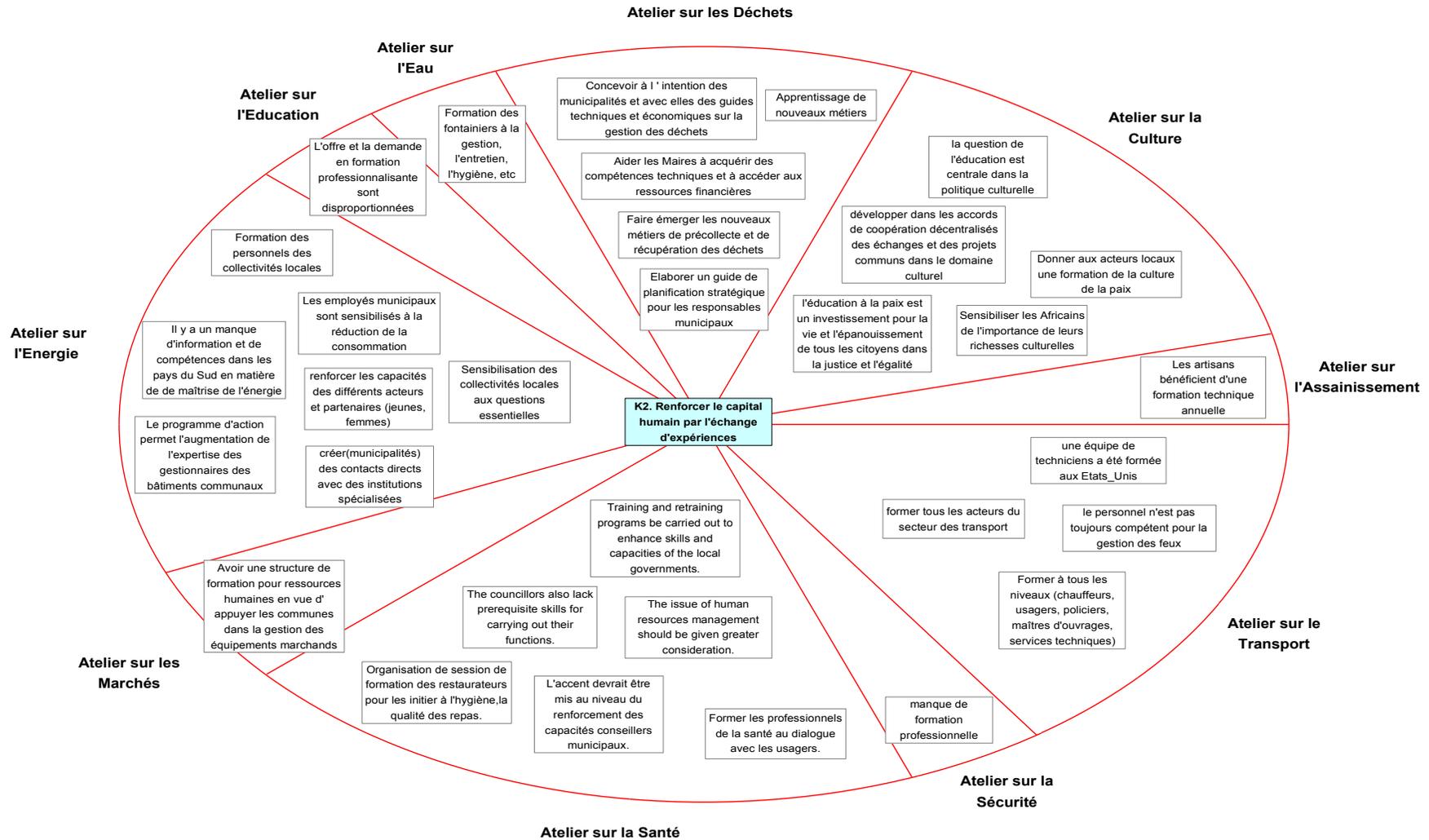
On note cependant dans la carte l'hésitation entre deux terminologies : celle, traditionnelle, de la « **planification** » qui aborde le long terme de façon plutôt statique et celle, plus dynamique et moderne, de la « **stratégie** » qui n'envisage pas le long terme comme un avenir prévisible à atteindre par étapes mais met l'accent sur la nécessité d'avoir une claire vision du long

terme pour agir de façon pertinente aujourd'hui. C'est cette capacité stratégique qui semble faire largement défaut aujourd'hui. Il n'est d'ailleurs pas exclu que la dépendance des villes africaines à l'égard des partenaires du développement, c'est-à-dire les bailleurs de fonds étrangers à la société, affaiblisse plus qu'elle ne renforce cette capacité stratégique pourtant si nécessaire. En effet, la plupart des bailleurs de fonds eux-mêmes ont des exigences internes de recevabilité des projets qui privilégient le cloisonnement et une prévisibilité illusoire de l'impact des actions qu'ils financent. En outre, rares sont les bailleurs de fonds qui se consacrent à un véritable développement institutionnel des villes, développement dont les résultats sont moins aisément mesurables que des projets d'investissement et d'infrastructure.

6 - Sixième principe : le développement le capital humain des villes africaines par l'échange d'expérience

Ce dernier principe découle lui-même de tous les autres et en particulier des deux derniers ,portant sur la capacité des institutions à faire face à des défis complexes. Il est résumé par deux cartes.

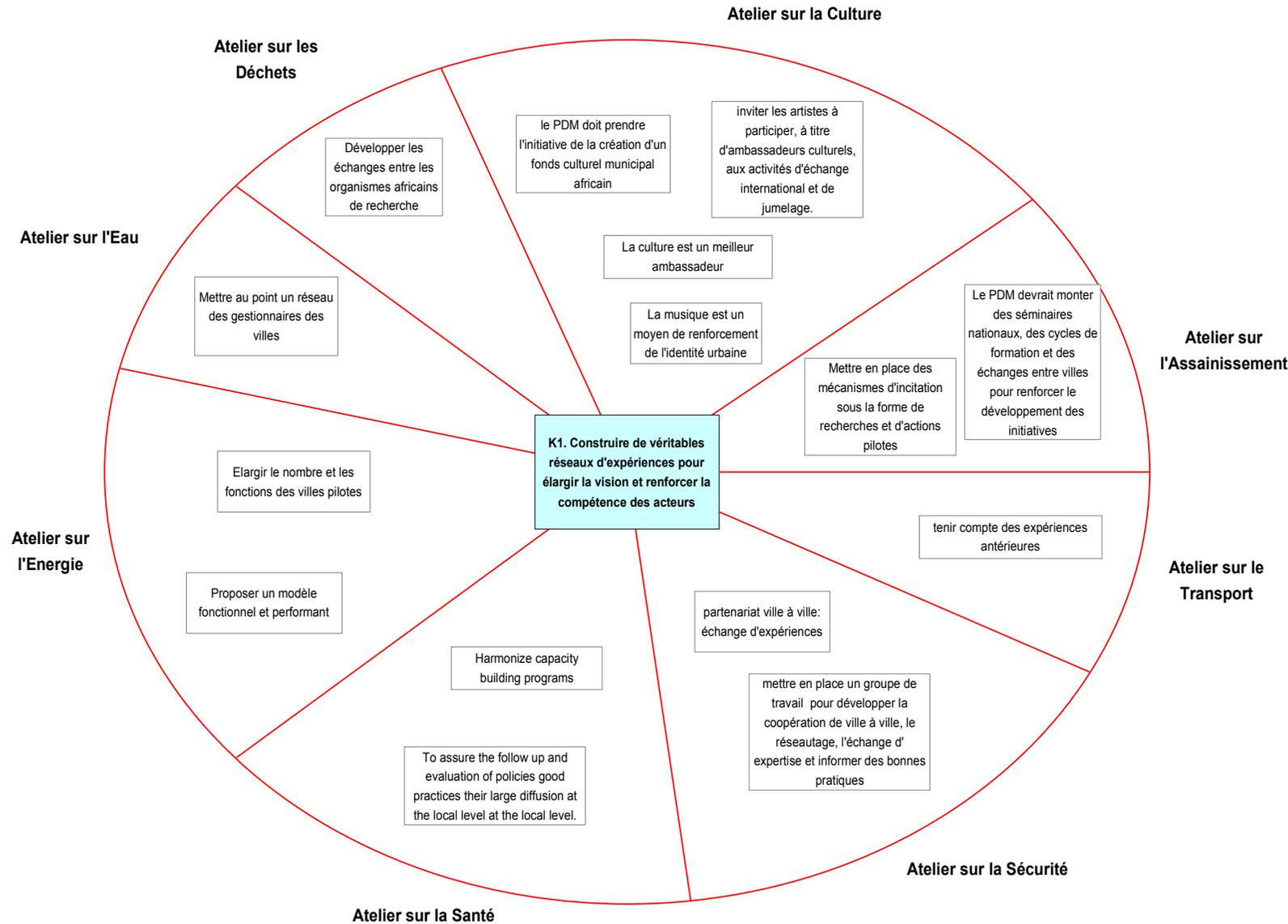
La première, K2, s'intitule : « **renforcer le capital humain par l'échange d'expériences** ».



Cette carte concerne tous les ateliers. Elle fait un peu le pendant de la carte F3 qui mettait l'accent sur la nécessité de former ou de sensibiliser la population. Ici, c'est **le niveau de formation des agents des services publics qui est directement concerné**. Et ce déficit de formation et de compétence concerne aussi bien les maires, en haut de la hiérarchie, que le personnel d'entretien des fontaines publiques. La carte décrit aussi de façon plus positive des programmes de formation adaptés. Le fait, en tout cas, que cette carte concerne tous les ateliers montre à quel point **la**

conception de la formation des services municipaux est au coeur de la réussite de la décentralisation. Si des programmes originaux ne sont pas conçus, fondés notamment sur les principes qui viennent d'être évoqués, le risque est grand, comme l'évoquait Antoine Sawadogo en introduction, que les populations urbaines africaines se désintéressent de la décentralisation comme elles se sont détournées de l'Etat.

Et la carte K1, « **construire de véritables réseaux d'expériences pour élargir et renforcer la compétence des acteurs** » est, en conséquence, un appel direct à l'Union des maires africains et au Programme de Développement Municipal.



Le défi est tellement immense que les villes ne peuvent être laissées seules et isolées face à ces défis. Ce n'est pas des Etats que viendra la solution mais bien du **dialogue entre les villes, de l'échange d'expérience, de la possibilité de tenir compte des apprentissages.**

Conclusion

L'aventure de la gouvernance urbaine africaine, les innovations radicales qu'elle exige se trouvent en quelque sorte au croisement de deux défis : celui de l'Afrique et celui des villes.

Celui de l'Afrique est véritablement de refonder la gouvernance à tous les niveaux, du local au continental face à une crise généralisée de l'état africain post colonial. Ce défi de la refondation de la gouvernance a été relevé par l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique. A partir d'un intense échange d'expériences, cette Alliance a dégagé, en suivant la même méthode de cartographie conceptuelle qui a servi de base à la présente analyse, des "valeurs" et des "principes directeurs" qui doivent guider la démarche des différents acteurs dans la recherche de réponses légitimes aux problèmes concrets de la gouvernance (cf. Changeons l'Afrique : 15 propositions pour commencer...) Les voici : on verra sans difficulté les correspondances avec les six principes qui se sont dégagés d'Africités.

Objectif

1- La gouvernance légitime est l'art de gérer les affaires publiques et d'exercer les pouvoirs au service du **bien commun** avec l'adhésion et sous le contrôle de ceux sur qui s'exercent ses pouvoirs.

Valeurs

2- **L'équité** est au fondement de la légitimité de l'action publique car tout sentiment d'injustice suscite la méfiance, la résistance et finalement l'exclusion et le conflit.

3- **Le respect de l'autre** permet l'écoute, le dialogue, la reconnaissance de la différence sans lesquels le sens du bien commun ne peut être construit collectivement.

Principes directeurs de l'action

4- **L'enracinement** de la gouvernance, c'est la prise en compte des réalités culturelles, socio-économiques et politiques des sociétés africaines, dans leurs diversités, comme matrice de sa légitimité.

5- La **participation** de tous aux affaires publiques conditionne l'expression des besoins de chacun et la recherche collective de réponse dans l'intérêt commun.

6- Les stratégies de changements nécessaires pour construire l'avenir de l'Afrique ne peuvent être impulsées de l'extérieur ou imposées par une minorité à toute la société. La gouvernance doit permettre la **maîtrise du changement** par l'ensemble des acteurs africains.

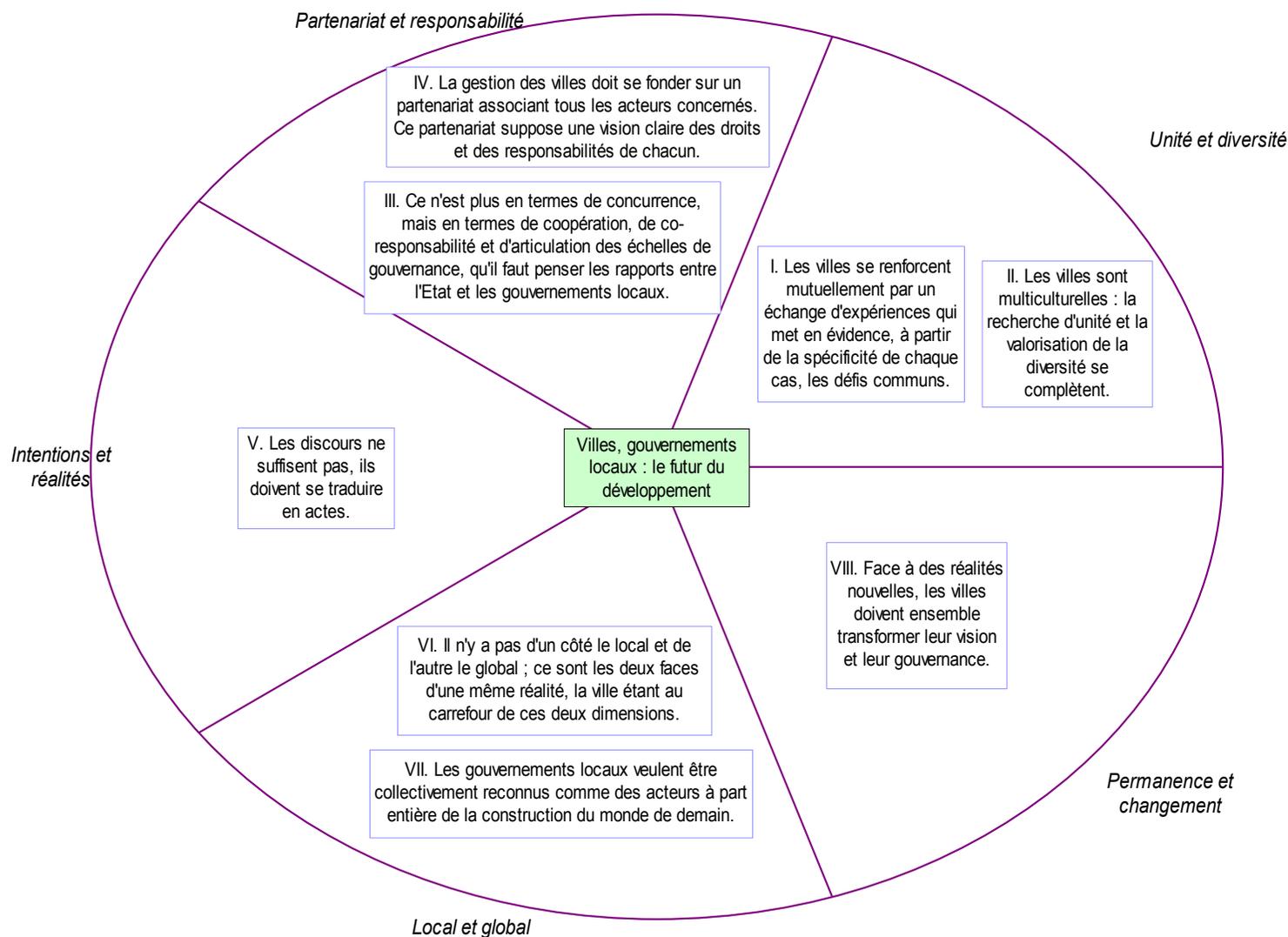
7- La **responsabilité**, c'est l'obligation de répondre de ses paroles, de ses décisions, de ses actes. Chacun est responsable en proportion du pouvoir qu'il détient.

8- La recherche de solutions doit privilégier le **consensus** si l'on veut aller dans le sens du bien commun.

9- La gestion des affaires publiques ne doit pas créer l'exclusion mais au contraire s'appuyer sur la **solidarité** et la renforcer.

10- Les acteurs de la scène publique, aux différents niveaux (du local au mondial) doivent coopérer pour résoudre des problèmes communs selon le **principe de subsidiarité** et non s'approprier des compétences exclusives pour justifier de leur existence.

L'autre défi est celui de la gestion des villes au 21e siècle. Ici, la comparaison mérite d'être faite avec les travaux menés lors du congrès fondateur de CGLU (Cités et Gouvernements Locaux Unis) qui s'est tenu à Paris en juin 2004. La confrontation des travaux d'ateliers a permis de dégager la carte de synthèse ci-après. Huit grands axes de travail ont été dégagés. Là aussi, il est facile de voir les correspondances avec les principes qui se sont dégagés d'Africités.



Il est probable que la refondation de la gouvernance en Afrique partira du niveau local et, comme le montrent d'ailleurs beaucoup de cartes que nous venons d'analyser, l'ampleur des difficultés ne doit pas cacher la considérable inventivité que l'on a pu repérer sur pratiquement tous les thèmes étudiés, de la santé à l'organisation des marchés et de la culture à la sécurité. Peut-être est-il utile ainsi de prendre conscience que la gestion des services de base au profit des populations pauvres dans les quartiers périphériques des villes africaines, loin d'être une question banale, marginale, triviale à laisser en marge des grands débats stratégiques qui agitent le monde, se trouve peut-être à l'épicentre des réflexions mondiales et africaines sur la gouvernance.

Africités 3



Pour plus d'information et obtenir le dossier, contactez le PDM - Partenariat pour le Développement Municipale

Site web : <http://www.pdm-net.org/>

E-mail : pdm@pdm-net.org

Dossier élaboré en partenariat avec