

# **INTRODUCTION GÉNÉRALE**

## **LA PRIVATISATION *MADE IN* *AFRICA* DES SERVICES URBAINS**

**Sylvie Bredeloup**

À mesure que les villes s'étalent et concentrent des populations croissantes se pose avec une acuité accrue le problème de gestion de ces cités multimillionnaires. Par temps de récession économique mais également de libéralisation, de nouvelles partitions se jouent. Les opérateurs privés sont sollicités dorénavant par les pouvoirs publics centraux et décentralisés pour les accompagner dans leur action de gestionnaire. La régulation des initiatives privées semble de plus en plus difficile à mettre en œuvre dans un cadre privilégiant l'intérêt général plus que les intérêts particuliers : ceux-ci semblent même devenir la référence pour définir ce qu'est l'intérêt général et plus largement l'autorité publique. Les processus de différenciation entre opérateurs, usagers, corps intermédiaires, espaces sont massifs et donnés pour irréversibles.

La place croissante des opérateurs privés est porteuse d'une interrogation majeure pour l'avenir des sociétés africaines en général, et urbaines en particulier : la ville africaine serait-elle à vendre ? La ville africaine serait-elle déjà vendue ?

# I - LA PRIVATISATION EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE : ÉTAT DE LA QUESTION, ÉVOLUTION DES DISCOURS

## 1.1. De la « privatisation sanction » à un mode d'intervention généralisé

À l'instar de la redécouverte du local (Stren, 1993), la privatisation n'est pas un processus nouveau en Afrique ; il remonte au début des années 1980. D'abord tabou, ce terme fut synonyme de transgression, d'atteinte à la souveraineté nationale, de bradage du patrimoine national surtout quand les investisseurs étaient d'origine étrangère. Privatiser c'est rétrocéder au secteur privé une activité gérée par le secteur public. Au seuil de la décennie suivante, bon nombre de responsables des entreprises africaines continuaient de voir dans la privatisation qu'une « nouvelle sorcellerie des Blancs » (Henry, 1993) ou encore une sanction pour mauvaise gestion étatique. Mais la dévaluation du franc CFA (1994)<sup>2</sup>, la création de nouveaux ensembles économiques et monétaires sous-régionaux (Union monétaire et économique d'Afrique de l'Ouest, Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale), ainsi que l'entrée en vigueur de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), constituèrent un contexte favorable à l'évolution des discours sur la privatisation puis, en décalé, à l'accélération du processus par lui-même. Cette nouvelle donne se traduisit par une intensification de la concurrence entre les entrepreneurs et de la libéralisation des échanges. Le terme prit d'ailleurs un sens extensif désignant la fin d'un monopole public et l'ouverture d'un marché à la concurrence, privatisation signifiant alors libéralisation par la déréglementation (Contamin, 1997). L'instauration du multipartisme en Afrique, qui contribua à une démocratisation des pratiques gestionnaires, autorisa une plus grande transparence dans les opérations impliquant le secteur privé. La privatisation devint alors une voie dans la recherche de l'efficacité, une nécessité pour renflouer les caisses de l'État. Devenu un objet consensuel à l'ère du paradigme libéral et, sous la pression des bailleurs de fonds internationaux, la privatisation, bien souvent articulée à la municipalisation des services, constitue dorénavant un mode d'intervention acceptable et même généralisable. Ce n'est plus un dossier à plaider. Curieusement, le discours critique semble, pour partie, évacué du débat. La privatisation est même parfois revendiquée haut et fort comme la seule solution capable de sortir les pays, les villes les plus pauvres de l'ornière. Serait-elle pour autant la panacée (Prud'homme, 1996) ? En définitive, est-ce la privatisation qui est exemplaire ou la logique plus générale qu'elle contient, celle du rôle d'un « tiers contrôle », garant d'une gestion équitable (Henry, 1997) ?

---

<sup>2</sup> Depuis 2002, un euro équivaut à 656 francs CFA.

## **1.2. De la privatisation des sociétés d'État à celle des services et infrastructures urbaines**

En l'Afrique de l'Ouest, l'État « entrepreneur » a créé des entreprises publiques dans tous les secteurs de l'économie, comme affirmation d'indépendance économique par rapport à l'ancienne puissance coloniale. L'émergence de ces sociétés nationales en Afrique s'explique d'abord par la nécessité de se réappropriier des entreprises étrangères qui jouissaient de concessions et dont la conception reposait sur un modèle urbain centré sur la capitale et sur les populations solvables. Héritière directe de ces concessions, l'entreprise publique rencontre d'emblée des difficultés pour gérer, avec les mêmes outils, une situation bien différente parce que mue par des impératifs sociaux : approvisionner en services à la fois l'ensemble du pays et l'ensemble de la population dans un contexte d'urbanisation accéléré et des ressources financières réduites. Les États mettent en place une gestion centralisée à l'échelle nationale, tolérant difficilement les initiatives pouvant se développer en dehors de son champ d'intervention, alors qu'ils n'ont pas pour autant les moyens de tout couvrir (Coing et Montaño, 1986). Les résultats obtenus par ces entreprises nationales ne sont pas à la hauteur des capitaux engagés par l'État. La plupart des dirigeants d'entreprises publiques semblent impuissants à résister aux pressions de la société africaine et du pouvoir politique qui les a nommés.

Au regard de l'effondrement des cours des produits d'exportation, l'État n'a plus véritablement les moyens financiers d'entretenir les entreprises publiques. Ses dysfonctionnements ont généré ainsi une première vague limitée de privatisations de structures agro-industrielles et minières : l'État cédant rarement la totalité de ses actions et conservant les entreprises considérées comme stratégiques (assumant une fonction indispensable au développement économique à long terme ou à la sécurité du pays) ou ayant des missions de service public. La privatisation devient une contrainte externe, au même titre que les autres conditionnalités des plans d'ajustement structurels (PAS). Le bilan de cette première phase de restructuration et de privatisation du secteur parapublic a été inégal. Si le poids de la dette publique a été allégé et les comptabilités nationales en partie apurées, de nombreux contentieux judiciaires, au titre de cessions d'entreprises, n'ont pas été réglés. Au plan social, la réinsertion du personnel licencié a été partielle et la création d'une classe d'entrepreneurs nationaux ne s'est pas faite comme souhaité.

Au milieu des années 1990, l'État a continué à déterminer la nature des entreprises et des secteurs qui devaient être « cédés » au secteur privé sous le contrôle partiel des bailleurs de fonds internationaux ; il concentra alors ses efforts sur les infrastructures de base et les secteurs sociaux, sans oublier le remboursement de la dette. Les entreprises anciennement dites « stratégiques » furent à leur tour soumises à privatisation sans que les autorités politiques assignent d'objectifs précis à ces opérations. Le secteur privé a investi les

secteurs rentables et l'État s'est vu, de fait, imposer la gestion des secteurs ayant pour mission le service public.

Après un timide démarrage sur près de deux décennies, le processus de privatisation s'est emballé dans la plupart des pays en développement à partir de 1997, marquant le triomphe du libéralisme économique. Les entreprises d'infrastructures (eau, électricité et télécommunications) ainsi que de grandes sociétés minières et pétrolières furent mises en vente ; d'aucuns parlèrent même de « grande braderie », estimant le bilan des cessions plutôt décevant pour les entreprises publiques. Mais, en lien avec la crise asiatique et le marasme de l'économie russe, cette embellie fut de courte durée et le revenu issu des privatisations chuta dramatiquement dès 1998. La privatisation dépasse le cadre étroit du changement de la propriété du capital ; son champ englobe des pratiques aussi diverses que les contrats de gestion (concession, affermage...), la liquidation, les accords de développement des grands travaux d'infrastructures comme les fameux BOO (*Build Own Operate*), les BOT (*Build Operate Transfer*) et les BOOT (*Build Own Operate Transfer*).

### **1.3. Privatisation et décentralisation**

Au-delà du désengagement de l'État des activités productives, se greffe un désengagement des activités politico-administratives institutionnalisées à travers la décentralisation. Depuis les années 1970, l'investissement public de fonction locale (voirie, drainage des eaux, électricité) s'est considérablement affaibli ; l'effort d'équipement par habitant aurait été divisé par quatre (Le Bris, 1999). Le défi des collectivités locales est alors de continuer à impulser du développement sans en avoir directement les moyens financiers. Ou bien encore s'agit-il de gérer la pénurie dans une période où la planification urbaine se limite à l'identification et à la mobilisation des ressources. En Afrique de l'Ouest, les communes ne collectent pas plus d'un pour cent du PIB local ; la fiscalité demeurant principalement nationale (Farvacque-Vitkovic et Godin, 2000). Dotées, en principe, de compétences renforcées, les collectivités locales commencent à s'inspirer des initiatives de l'État dans le domaine de la privatisation pour gérer les unités territoriales dont elles ont la charge. Elles sont alors perçues par le pouvoir central comme des concurrentes potentielles quand elles procèdent à des démarches actives de recherche de financements extérieurs auprès de la coopération décentralisée, des Organisations non gouvernementales (ONG) nationales ou internationales (Deler *et al.*, 1998) mais aussi auprès des promoteurs privés (Bertoncello et Bredeloup, 2002). De la nouvelle exigence de rentabilité économique des services urbains découle l'application de nouveaux principes tels le « juste coût » et le financement des prestations par les usagers. L'utilisateur se transforme d'abord en client ; les catégories marchandes se substituant aux fondements du service public. L'accès aux services de base ne semble plus être considéré comme un droit pour tous (Lefebvre, 1968) ; la notion hexagonale de « service public », qui avait été largement diffusée dans les pays en développement et qui avait vu

naître toute une école de pensée fondée sur une conception englobante de l'État, devient un modèle parmi d'autres, « un modèle en concurrence avec d'autres » (Coing, 1997a).

La multiplication des partenariats public-privé pour le développement des équipements et services urbains comme le préfinancement de la demande par le privé génèrent des déséquilibres socio-spatiaux et interpellent les acteurs publics sur leurs capacités à réguler le dispositif et à mettre en place de nouvelles règles du jeu stabilisées (De Miras et Le Tellier, 2005). Cette diversification des dispositifs gestionnaires renvoie également à l'émergence de différents systèmes d'action et de principes de régulation qui n'ont peut-être plus rien à voir avec la notion d'intérêt général telle qu'elle avait été définie par le passé. Les valeurs de référence qui ont commandé la gestion de la ville occidentale et industrielle ne fonctionnent plus pour contrôler ces nouveaux espaces. Et ces phénomènes de « métissage » ou « d'hybridation » ont encore été peu explorés alors que leur développement semble inévitable (Coing, 1997b et 1997c ; Le Bris, 1999).

#### **1.4. La privatisation : un processus différencié selon les États et les villes considérés**

Paradoxalement, les États et les villes qui se saisissent de certaines opportunités pour privatiser certains de leurs services avec efficacité ne sont pas ceux et celles qui en ont le plus besoin (Prud'homme, 1996). Bien qu'issue d'un modèle unique, l'implication du secteur privé dans les services urbains prend des formes variables et les dispositifs gestionnaires intégrant des acteurs privés présentent de surcroît une grande variété dans le temps et dans l'espace. Dans les cités d'Afrique de l'Ouest, les récentes institutions municipales sont, à l'évidence, désarmées pour compenser le désengagement financier de l'État (Totte *et al.*, 2003 ; Coll et Guibert, 2005). Elevée au rang d'outil alternatif par les bailleurs de fonds, la participation des habitants souvent les plus pauvres ne saurait constituer une réponse univoque à une meilleure gouvernance (Dembele, 1998). Si la privatisation est présentée comme une alternative permettant d'assurer le maintien d'un service minimum pour l'ensemble des citoyens, dans la réalité, elle privilégie également les plus solvables (Engelhard, 1998). Il n'appartient pas aux opérateurs privés, animés en priorité par des objectifs de recouvrement des coûts, d'adopter la logique du *Welfare State* qui vise à rendre homogènes les niveaux de service et les prix. Et les instances municipales qui devraient réfléchir aux modalités d'une « gestion partagée » (Jaglin, 1995), en articulation avec les porteurs d'initiatives populaires et privées, ne s'en donnent pas toujours les moyens.

## II - PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE

Plus d'une décennie après le sommet franco-africain de La Baule (1990), le principe de la « bonne gouvernance », élaboré par les démocraties occidentales fait toujours figure de référence idéale. Il est fortement conseillé aux États africains d'intensifier leurs efforts pour parvenir à une gestion plus transparente et de mettre en place un cadre incitatif pour la promotion du secteur privé, considéré comme l'un des plus sûrs moteurs du développement et donc d'efficacité des politiques de décentralisation. Pour les bailleurs de fonds internationaux, la gouvernance tend à se réduire à un processus d'ajustement des relations entre des acteurs publics et des acteurs privés, à la recherche d'un équilibre durable entre compétitivité et équité. Or la multiplication des acteurs impliqués aujourd'hui dans les procédures de gestion participative, d'une part, remet en question une représentation binaire du privé et du public et, d'autre part, pose avec acuité le problème de la coordination, de la régulation sociopolitique des actions engagées par les différents partenaires. On peut s'interroger sur les capacités des nouvelles instances municipales à organiser, bien souvent dans l'urgence, une concertation locale et à opérer des choix stratégiques à partir de modèles importés qu'elles n'ont pu pleinement se réapproprier, à négocier de manière contractuelle avec des intervenants aussi divers que des multinationales, des entrepreneurs nationaux ou étrangers organisés en réseaux complexes. Tout ceci, alors qu'elles ne disposent pas de moyens financiers suffisants, que les États lâchent difficilement leurs prérogatives et que les principes de l'action publique n'ont pas été révisés. La généralisation des procédures de privatisation et de délégation dans la sphère locale contribue à une redistribution des initiatives, des pouvoirs et des hiérarchies et à une remise en question des systèmes de subventions publiques. La dictature de l'urgence l'emporterait-elle sur la responsabilisation des acteurs (Le Bris, 1999) ?

Mettant en perspective des situations métropolitaines contrastées, les recherches conduites entre 2001 et 2003, à la fois à Abidjan et à Dakar visaient à apporter un éclairage nouveau sur les arbitrages public-privé à l'œuvre dans la gestion des services urbains. Elles ont essayé de comprendre comment la régulation des services publics marchands s'opère à travers le jeu croisé des interventions des opérateurs publics, privés, des usagers et des organisations citoyennes et selon des contextes sociologiques, économiques et politiques différents.

En lien avec le désengagement des gouvernements nationaux et sous la pression des citoyens, les autorités locales ont à assumer des charges croissantes en matière de services publics, de planification ou de gestion. Elles ont à répondre aux diverses revendications de leurs populations et à résorber la fragmentation socio-spatiale accélérée de leur juridiction, tout en affrontant les menaces et en saisissant les opportunités que représente l'ouverture sur

l'économie internationale. Le gouvernement local, du fait de sa proximité supposée avec les citoyens, apparaît souvent comme l'instance politique la plus apte à mobiliser les citoyens autour d'un projet urbain commun. Parler de *gouvernance*, plutôt que de gouvernement, d'administration ou de gestion, c'est vouloir interroger la capacité des gouvernements métropolitains à inclure l'ensemble des acteurs socio-économiques, publics et privés, dans les processus et les mécanismes déterminant le présent et l'avenir de la ville. C'est aussi s'intéresser à l'irruption de la société civile dans le développement urbain et aux « ambiguïtés du paradigme localiste » (Osmont, 2000 ; Coll et Guibbert, 2005). C'est enfin décrypter les modalités de partenariats entre les différents acteurs et leurs modes de régulation augurant ou non de la prise en compte de « l'intérêt général », entendu comme la capacité d'agréger à un moment donné des enjeux et des intérêts extrêmement diversifiés pour maintenir une cohésion sociale (Coing, 1997a).

Cette recherche s'est attachée dans deux capitales ouest-africaines (Abidjan, Dakar) à analyser les formes et les modalités de partenariat public-privé mises en œuvre dans le cadre de la construction ou de la gestion d'infrastructures de transport (gares routières), d'infrastructures primaires (réseaux d'eau potable et d'assainissement) et d'infrastructures commerciales (marchés). Trois entrées principales ont été retenues pour aborder cette question : contribuant à une reconfiguration des gouvernements locaux, dans quelle mesure ces nouveaux arbitrages participent-ils à l'émergence d'un nouveau paradigme ? Ces nouvelles collaborations conduisent-elles à un renforcement ou à l'inverse à une atténuation des disparités sociales et spatiales ? Enfin, dans quelle mesure peuvent-elles contribuer à la redéfinition de la notion de service public ?

## **2.1. Pour un nouveau paradigme du gouvernement local ?**

Sur le continent africain, de nombreux facteurs - fragmentation socio-spatiale, retrait de l'État, accroissement du rôle du secteur privé - remettent en cause les modalités du fonctionnement du gouvernement local. Comprendre cette évolution suppose d'abord de prendre en considération la multiplication des formes d'organisation impliquant des partenariats entre public et privé (Fourchard, 2007). Au-delà de la montée en puissance des initiatives citoyennes dites « communautaires », les interventions d'opérateurs privés dans la sphère publique locale se multiplient également. D. Lorrain parlait de « révolution silencieuse » pour décrire en France l'implication croissante des groupes privés dans la gestion urbaine : la grande entreprise devenant un acteur à part entière du gouvernement urbain.

Les initiatives portées par des corporations (groupements de commerçants, associations de transporteurs), ou encore des collectifs structurés autour de revendications locales « d'autochtonie » se devaient également d'être

interrogées. De la même manière, la multiplication de collectifs de citoyens plus ou moins bien identifiés, le « foisonnement associatif »<sup>3</sup> renouvelle la conception des rapports entre l'individu et le groupe, entre l'État et la société civile. Et ces « fabriques sociales » aux formes extrêmement diversifiées ne sont pas réductibles aux seuls transferts de « prêt-à-gérer » proposés par les bailleurs de fonds internationaux. Les acteurs de la société civile intégrés dans des structures locales - comités de développement de quartiers, groupement d'usagers des services - peuvent participer à l'émergence de nouvelles règles du jeu, de nouvelles formes de représentation dans les dispositifs gestionnaires en construction à condition que l'État central leur reconnaisse une légitimité et qu'ils ne se retrouvent pas en concurrence avec le secteur privé (Ori, 1997). Exigeant le monopole, les entreprises privées en charge de services urbains peuvent aller jusqu'à la dénonciation des stratégies des acteurs locaux, des associations d'usagers qui développeraient des systèmes concurrentiels (Botti-Bi, 2001).

L'entrée en scène de cette multitude d'opérateurs aux visées antagonistes accentue la nécessité d'une coopération et d'une coordination entre citoyens, opérateurs privés, aménageurs et politiques, d'une gestion participative. Certains collectifs de citoyens ont les moyens de défier les collectivités locales, procédant à des arbitrages complexes entre leur statut de citoyen, qui les lie à la cité, et leurs identités multiples qui les incitent à transcender ou ignorer ces espaces urbains (Sassen, 1999 ; Bertocello et Bredeloup, 2002).

À Dakar comme à Abidjan, il s'agissait d'identifier les entreprises privées mobilisées dans le transport de voyageurs et la construction et la gestion des marchés et gares routières, de comprendre leur fonctionnement, leurs projets, d'évaluer leurs capacités à négocier avec les autres intervenants dans la ville (élus et personnel technique des collectivités locales, associations d'usagers, ONG, organismes internationaux).

De ces partenariats naissent aussi des obligations morales qui, selon qu'elles sont ou non respectées, contribuent au développement de la délégation de service public. Au-delà des obligations qui s'imposent à tous les acteurs économiques (comme la lutte contre la corruption), il convenait de repérer dans quelle mesure les délégataires faisaient leur l'objectif de la collectivité et imaginaient ou non des moyens propres à sauvegarder les intérêts des plus faibles considérant a priori que la nature publique ou privée d'un acteur ne permet pas de déduire un type de comportement. Des acteurs privés peuvent se rallier à des actions d'intérêt général alors qu'à l'inverse, des acteurs publics peuvent se comporter comme des spéculateurs (Le Galès, 1995). Outre les compétences et les savoir-faire des opérateurs privés en construction mais aussi en exploitation des équipements, l'équipe a décliné leurs parcours professionnels, leurs liens avec la société locale, avec les pouvoirs publics et

---

<sup>3</sup> En référence au titre d'un numéro paru dans les Annales de la Recherche Urbaine sur la question.

religieux, leurs connexions avec les instances internationales et repéré les mises en concurrence avec les autorités locales ou d'autres opérateurs privés pour l'obtention de budgets publics.

Le gouvernement local ne peut plus se contenter de gérer des services de façon bureaucratique mais doit tenir compte de la transformation des échelles spatiales et de la multiplication des réseaux qui traversent une autorité locale. Dans cette perspective, les chercheurs de l'équipe se sont efforcés d'identifier les modes de contractualisation en vogue ou en désuétude (gestion déléguée, gestion partagée, BOT), appréciant dans quelle mesure la multiplicité des formes de contractualisation pouvait engendrer une dilution des responsabilités ou, à l'inverse, constituer une protection contre certains débordements. La prolifération d'acteurs privés peut inciter les collectivités locales à leur proposer un environnement favorable à la rupture du monopole public plutôt que des relations contractualisées. En outre, à l'initiative des opérateurs privés, des partenariats peuvent aussi se sceller autour d'accords verbaux fondés sur des rapports de confiance mettant en jeu d'autres valeurs.

Qui est habilité à réguler, à jouer le rôle de chef d'orchestre ? Les règles du jeu sont-elles données par l'État ou dépendent-elles davantage des mécanismes de marché ? Quel statut doit avoir la structure de gestion, de coordination ; faut-il envisager une autorité unique et incontestée ? Si le maire est, par définition, responsable de l'organisation de son territoire et veille à l'occupation ordonnée de l'espace, se pose néanmoins la question de l'identité de l'agent régulateur à l'échelle de l'agglomération : la ville à Abidjan, la commune urbaine de Dakar ? Plus généralement, à quel niveau se mettent en place les instances de régulation : échelle municipale, intercommunale ou structure plus autonome vis-à-vis de l'État, intégrant des agents privés et publics (société d'économie mixte), voire avec un statut de droit privé ? Autant de questions auxquelles les chercheurs de l'équipe ont essayé de répondre à partir de leurs études de cas et des échanges établis avec des professionnels.

Autre préoccupation intimement liée : comment régule-t-on sachant que les risques d'« ingouvernementalité » vont croissants alors qu'on assiste à une autonomisation de plus en plus poussée d'une partie de la société civile capable de résister aux injonctions des gouvernements ? De quelles compétences disposent les maires pour évaluer des projets portés par des opérateurs privés, en apprécier la faisabilité et leurs conséquences à moyen et long terme sur l'organisation générale de la commune ? Le gouvernement local doit-il se comporter comme une entreprise et évaluer selon les mêmes critères ? Par quels outils, les élus locaux peuvent-ils créer des cadres réglementaires incitant les différents acteurs de la gouvernance à intervenir de manière organisée à une époque où les instruments habituels de planification semblent avoir montré leurs limites ? Au regard de l'intervention ponctuelle et sectorielle des opérateurs privés, quelles compensations apportent les acteurs publics dans les fragments de ville délaissée ? Dans quelle mesure réajustent-ils leurs pratiques

en intégrant une mission élargie de coordination, de supervision mais aussi de régulation ?

## **2.2. Renforcement ou atténuation des disparités socio-spatiales ?**

Selon le contexte économique et politique, la privatisation du service public peut contribuer à améliorer sa qualité tout en offrant une plus grande accessibilité sur l'ensemble du territoire comme elle peut renforcer les ségrégations existantes, par une répartition inégale des réseaux, des équipements sur l'ensemble du territoire métropolitain. La privatisation des services urbains renvoie à une modification du regard porté sur la ville, sur la société. Sans passer d'un modèle à un autre, sans partir d'une situation figée qui a peut-être rarement existé (le « tout-État » sur l'espace de la ville) à une situation totalement différente qui ne se produira peut-être jamais (le « tout-privé » sauvage, sauf dans le cas des villes privées : Le Goix, 2001), de nouvelles combinaisons entre des pouvoirs politiques, des acteurs privés, des groupes sociaux, des espaces concernés s'élaborent. Nécessairement, une compétition s'engage entre ces catégories pour l'accès aux ressources, pour la gestion des services urbains, leur intégration spatiale dans la ville.

L'équité territoriale est interrogée (Verdeil, 1998) : produit d'une logique « redistributive » qui a été fortement valorisée depuis les indépendances en Afrique, la répartition et l'organisation des réseaux et des services urbains sont aujourd'hui cependant bouleversées. On peut se demander dans quelle mesure la privatisation des réseaux et des services peut atténuer les déséquilibres territoriaux existants ou, à l'inverse, contribuer à l'émergence de nouvelles centralités et polarités (éventuellement extra-métropolitaines) que les pouvoirs publics n'ont pas toujours les moyens de contrôler. À voir si le renchérissement de services urbains autrefois quasiment gratuits ne risque pas de provoquer le déclassement des plus pauvres. L'accessibilité semble bien devenir un élément de différenciation entre les citoyens. Les plus riches ou les plus mobiles auront accès à une palette très large de services - « la ville au choix », une des figures de la « ville émergente » (Chalas, 1997) - alors que les plus pauvres se contenteront d'une offre qui risque d'être encore plus limitée que par le passé et ressembler à un non choix. Pour exemple, la concession de marchés urbains à des entrepreneurs privés ne va-t-elle pas conduire à prolonger la tendance à l'exclusion des commerçants n'ayant pas la surface financière suffisante pour payer leurs places ? Ne va-t-on pas assister, dans une certaine mesure, à la disparition du marché du pauvre dans ces nouvelles enceintes marchandes ? Dans le domaine du transport, la concession de gares routières à des opérateurs privés (accompagnée d'une délocalisation dans l'espace urbain) va-t-elle accentuer la sélection entre prestataires de transport et aussi entre usagers ? Mais ne peut-on pas non plus penser que si les systèmes de recouvrement des factures sont mieux assurés dans les quartiers riches grâce à une gestion plus efficace, la trésorerie dégagée permettra d'améliorer la situation des quartiers les plus démunis ? C'est bien la

confrontation des études de cas réalisées à Dakar et à Abidjan qui a permis d'avancer progressivement dans la réflexion.

### **2.3. Pour une réinvention du modèle de service public ?**

L'avenir de la notion de service public pose la question de l'existence de modèles propres aux sociétés africaines et de la diffusion de modèles importés ou imposés. En Afrique, l'évolution de cette notion comme celle des services urbains qui y sont liés, dépend de la capacité des sociétés locales et des pouvoirs publics à inventer des solutions les plus équilibrées possibles. Le service public peut être perçu comme un principe unificateur. Ce sont les pouvoirs publics nationaux ou décentralisés qui sont chargés à la fois de satisfaire les besoins de la collectivité, dans un souci d'intérêt général et de respecter des principes fondateurs : continuité du service ; égalité de tous les citoyens et usagers devant le service ; adaptabilité ; neutralité ; transparence et gratuité.

En France, la notion de service public a été considérée comme la pièce maîtresse, la véritable clé de voûte de la construction étatique (Chevallier, 1994) et ce modèle a été largement exporté dans les pays en développement et dans tous les domaines de la vie sociale alors que la prospérité économique passagère des États permettait de prétendre à la réduction des inégalités socio-économiques. En raison de sa forte plasticité, pendant plusieurs décennies, la notion de service public à la « mode hexagonale » a pu survivre aux changements de contextes et de contenus, sans perdre de vue le sens de l'intérêt général (Coing, 1997b). En Grande-Bretagne où l'État n'est pas d'essence jacobine, la remise en cause du gouvernement local a, en revanche, encouragé le développement d'un localisme « managérial et compétitif » (Le Galès, 1995), dont le souci principal n'est pas le respect des principes de service public évoqués plus haut. Alors que les règles du jeu des échanges mondiaux évoluent et que les difficultés économiques augmentent, les modèles nationaux d'intervention publique ne permettent plus de s'arrimer à la diversité des environnements institutionnels et des formations sociales. Le modèle de « décentralisabilité », développé par la Banque mondiale (Fisette, 1997), renvoie à cette nécessité de prendre en compte la diversité des situations, la multiplicité des acteurs, avec pour souci majeur la recherche d'efficacité économique mais aussi sociale.

La mission de service public, qui supposait que la communauté urbaine en charge de ce service sache concilier des contraintes financières et commerciales avec des impératifs politiques (contrainte de service public) et sociaux (accès de tous), semble connaître des transformations. Ce double objectif implique de trouver un équilibre matérialisé par un contrat entre la puissance concédante, la collectivité locale, et le concessionnaire, l'entreprise privée ou publique. Le modèle importé joue d'ailleurs des possibilités ou des ambiguïtés offertes par les droits publics et administratifs africains qui prévoient deux modes de gestion des services publics : un mode public

(service public à caractère administratif) et un mode privé (service public à caractère commercial et industriel) laissant la porte ouverte à l'introduction de sociétés à participation privée ou même totalement privées.

Dans cette recherche, il s'agit de repérer vers quels modèles de gestion urbaine s'orientent les collectivités locales d'Abidjan et de Dakar. Quelle pertinence y a-t-il à vouloir transférer un modèle français du service universel dans les villes africaines fondé sur une solidarité territoriale entre des fragments de villes (principe de la redistribution par la fiscalité ou l'intercommunalité) alors que les pouvoirs publics disposent de moyens limités ou insuffisants compte tenu de l'ampleur de la demande ? À quelles conditions, l'offre privée de services (entrepreneurs, bailleurs de fonds internationaux) peut-elle compenser une situation de pénurie sans déresponsabiliser les populations ciblées et les pouvoirs publics ? Plus largement, vers quels modèles de gestion urbaine s'orientent les collectivités locales d'Abidjan et de Dakar ; si ce n'est plus la « ville-cité », telle qu'elle est préconisée et idéalisée par les experts européens, reposant sur une croyance forte en la spécificité de la formation sociale locale, est-ce pour autant le modèle de « ville-marché » avec la « mise en concurrence de tous avec tous » (Tribillon, 2000) ?

Les configurations historiques et politiques divergentes des deux capitales devaient permettre de répondre à ces questions et surtout de croiser les regards sur les solutions et évolutions, notamment autour de la question du compromis à trouver entre compétitivité et solidarité.

### **III - QUESTIONNEMENT MÉTHODOLOGIQUE**

#### **3.1. Une démarche empirique et critique**

Des entretiens non directifs et des questionnaires ont été réalisés auprès de promoteurs privés, de techniciens des collectivités locales, d'élus, de groupements de transporteurs et de commerçants, d'associations de consommateurs, d'usagers des services urbains. Ces enquêtes auprès de toutes les catégories d'acteurs impliqués ont permis de déceler les temps forts de l'évolution du processus de privatisation. Elles ont été complétées par des observations de terrain à la fois sur les marchés urbains et dans les gares routières, partant du postulat que l'analyse du lieu est nécessaire pour révéler non seulement ce qui s'y produit, mais aussi ce qui se passe à l'échelle du quartier, de la ville, de la métropole. En outre, une analyse des discours tenus sur l'intérêt général a été réalisée à partir d'entretiens conduits auprès de membres d'associations de quartiers et de responsables municipaux. La presse locale a été systématiquement consultée pour rendre compte des discours produits à la fois sur la privatisation des services urbains et sur la décentralisation. Un inventaire de certaines infrastructures urbaines a également été réalisé avec l'appui du secteur privé (localisation, identification des groupes et des espaces auxquels ces réalisations profitent). Cartographié,

cet inventaire a été conduit dans une optique comparatiste. Il s'agissait notamment au travers de cartes de localisation des nouveaux services urbains en lien avec les infrastructures routières d'apprécier les modalités de la répartition spatiale. Une lecture critique des documents juridiques et urbanistiques a également été réalisée.

### **3.2. Une démarche comparative**

D'abord, l'exercice comparatif a été conçu comme un outil stimulant la réflexion, obligeant à une interrogation plus poussée sur les objectifs de la recherche ainsi que sur la définition d'un cadre conceptuel plus rigoureux en amont. Entre le pseudo comparatisme, prétexte à une simple cohérence éditoriale, et la comparaison construite a priori sur la base d'une grille de lecture commune et étroite conduisant à ériger le modèle en obsession ou encore à aplatir, appauvrir les données en ne retenant que le plus petit dénominateur commun par rapport à l'épaisseur des connaissances, l'équipe a cherché à trouver une troisième voie.

Il s'agissait non pas de comparer des caractéristiques typologiques communes, pour rechercher des points communs entre des villes ou, réciproquement, des différences entre des entités soumises à des contraintes globalisées, mais bien de repérer et d'analyser, en ces lieux distincts, un certain nombre de processus de forme et de nature plus ou moins similaires ou différents, pouvant servir d'analyseurs pertinents au regard de la problématique générale. Les deux observatoires proposés pour l'étude sur les nouveaux dispositifs gestionnaires présentaient a priori des convergences en nombre limité. Ce sont deux villes ports pour lesquelles l'infrastructure portuaire joue un rôle déterminant dans l'économie nationale : Abidjan est le premier port de transit d'Afrique de l'Ouest et le premier port thonier d'Afrique alors que Dakar joue la fonction de porte d'entrée pour les voisins, Guinée Bissau, Guinée, Mali, Mauritanie. Ce sont aussi deux cités cosmopolites qui ne donnent pas lieu pour autant à des brassages culturels notables ; les politiques migratoires mises en œuvre ne favorisant pas nécessairement l'intégration de tous les citoyens dans la ville. Ce sont aussi deux cités multimillionnaires, étalées sur de vastes territoires, deux métropoles extensives, difficiles à parcourir, à équiper et à gouverner posant avec acuité, outre le problèmes des équipements et transports urbains à prévoir pour répondre à une mobilité croissante des citoyens, celui de la définition des territoires métropolitains à retenir pour les gestionnaires. Ce sont enfin deux capitales ; l'une politique (Dakar) ; l'autre seulement économique depuis le transfert des fonctions administratives à la ville de Yamoussoukro. Mais au-delà de ces quelques points communs, ces villes, qui ont hérité de traditions diverses dans les rapports au pouvoir, connaissent également des développements économiques et politiques très différents. Le désengagement de l'État ne s'est pas opéré dans les mêmes termes et n'a pas produit les mêmes effets et, au sein du même pays, les villes ne sont pas gérées de la même manière. L'intervention des pouvoirs publics ne

recouvre pas les mêmes réalités et varie notamment en fonction de leurs capacités à mobiliser des ressources et des options politiques, idéologiques prises par les différents gouvernements. Le secteur public n'a pas le même poids ni la même surface financière ni les mêmes orientations dans les deux pays.

Plutôt que de montrer que ces terrains différents étaient des points d'application d'un même discours universalisant, l'équipe a préféré mettre en lumière la diversité des processus, seul moyen permettant d'évaluer les conditions d'émergence des nouveaux dispositifs gestionnaires ainsi que les conditions de leur diffusion dans le temps et dans l'espace.

### 3.3. Guides et grilles communs

Le premier travail a consisté à établir un registre de vocabulaire commun avant de produire des guides d'entretien et grilles d'observation communs. Les discussions ont porté sur la nécessaire précision à apporter à un certain nombre de notions utilisées. La définition de la privatisation a été précisée, élargie. Une différence doit être introduite entre la rétrocession au secteur privé d'une société qui appartenait précédemment à l'État, avec désengagement total de celui-ci (« privatisation sèche »), et le développement de diverses formes de relation contractuelles entre des partenaires publics et privés, processus très variés tant dans leur nature que leur échelle (« corporatisation », délégation de services publics, externalisation de fonctions, etc.), supposant la généralisation des principes et règles du marché dans les modes de gestion. La privatisation des grandes sociétés d'État et la privatisation des services urbains ne sont pas abordées de la même manière dans chaque pays. Dans le cadre de contrats de concession, la puissance publique peut rester propriétaire des actifs physiques et continuer à jouer son rôle de régulateur.

La notion de régulation a été également questionnée. C'est un terme polysémique qui doit être utilisé au sens large, ne se limitant pas seules aux notions de péréquation ou de réglementation. C'est aussi une notion ambiguë qui se décline différemment selon les langues ; la notion de *regulation* en anglais correspondant en français à « réglementation ». Selon le dictionnaire économique et juridique des services publics en Europe (Nicolas et Rodrigues, 1998), « la régulation tend à qualifier le nouveau dispositif institutionnel qui encadre les industries de réseaux en cours de libéralisation ». La définition proposée par M. Gariépy et M. Marié, selon laquelle la régulation qualifie les mécanismes juridiques, économiques et politiques auxquels recourent les pouvoirs publics locaux pour stabiliser les antagonismes, pour organiser le désordre d'un système social, nous semble plus intéressante (Gariépy et Marié, 1997).

En avril 2002, deux chercheurs travaillant sur le site de Dakar se sont rendus à Abidjan pour mettre un programme de travail en commun, notamment sur la question de la privatisation des gares routières et plus

largement du transport routier des personnes. À Dakar, où se dessine aujourd'hui une bataille majeure autour du renouvellement de la ville entre l'État, les collectivités territoriales et les investisseurs privés, les services et lieux de transport sont devenus un enjeu évident pour l'avenir de l'agglomération. Avant de se lancer dans un travail de terrain et d'interroger les différents protagonistes intervenant dans le fonctionnement et la gestion des lieux de transport, les chercheurs de l'équipe ont dressé une typologie a priori des gares routières inventoriées dans les deux sites : gare routière gérée par un promoteur privé, gare routière gérée par la mairie centrale, gare informelle donnant lieu à l'intervention d'une ONG pour une meilleure organisation. Un premier guide d'entretien produit autant à Abidjan qu'à Dakar, à partir d'une confrontation des expériences, a donné lieu à des discussions entre chercheurs de Dakar et d'Abidjan avant d'être testé sur le terrain. L'exercice comparatif a pu ainsi se construire et éclairer les degrés d'avancement des processus de privatisation, et surtout les enjeux sous-jacents aux transformations des systèmes de transport révélées par les privatisations.

À l'inverse, une mission conduite au Sénégal en octobre 2002 par un chercheur travaillant en Côte d'Ivoire a également été l'occasion de réadapter au contexte dakarois la grille de lecture mise en place à Abidjan pour appréhender les nouvelles modalités de gestion des marchés urbains. Si la délégation de la gestion des marchés urbains à des opérateurs privés s'est propagée dans les différentes communes d'Abidjan, la situation est différente à Dakar où un seul exemple de gestion privée a été repéré (marché Kermel). En outre, la dernière réforme sur la décentralisation (1996) a laissé apparaître une première partition entre marchés de quartiers et marchés de ville.

### **3.4. Une approche transversale**

Au-delà de cette démarche comparative utilisée pour construire des hypothèses plutôt que pour les valider, il a semblé également intéressant d'appréhender les processus de manière transversale. En effet, les villes peuvent être appréciées par les fonctions qu'elles occupent les unes et les autres au sein de dispositifs structurés par des communautés circulantes. Là où les États découpent, les hommes d'affaires, les entrepreneurs rassemblent, connectant les villes entre elles. C'est ainsi que des entrepreneurs ivoiriens d'origine libanaise ont essayé en vain de diffuser dans la capitale sénégalaise le modèle de marché qu'ils venaient de développer dans un premier temps à Abidjan avant de l'exporter à Bamako. De la même manière, des hommes d'affaires sénégalais se sont inspirés des centres commerciaux aperçus au Congo ou au Gabon pour construire des bâtiments d'une facture comparable à Dakar.

## IV - DONNÉES CONTEXTUELLES

### 4.1. Abidjan

Abidjan, la capitale économique de Côte d'Ivoire, s'étend sur 57 735 hectares dont 15 % de lagunes et regroupe plus de trois millions d'habitants (RGPH 1998). Depuis 1980, dans le cadre de la première loi de décentralisation, elle a été divisée en 10 communes dotées de l'autorité juridique et financière et dispose d'une autorité municipale - la ville d'Abidjan - ayant en charge la gestion de « l'intérêt urbain » (figure 1).

Après 30 ans de politiques publiques fondées sur l'encadrement et la régulation, l'État ivoirien s'est retiré de la production urbaine. S'il demeure à l'initiative des travaux d'aménagement dans la ville, c'est au tour du secteur privé de les exécuter et de prendre en charge progressivement leur exploitation. La gestion foncière et immobilière, d'abord confisquée par l'État, a connu une libéralisation, depuis longtemps déjà réclamée par les *Ebrié* - autorités coutumières - et les bailleurs de fonds (Dembele, 1997). L'appareil des entreprises publiques a été également démantelé. Si la Côte d'Ivoire a été le premier pays africain à privatiser l'électricité en 1990, donnant ainsi le signal à l'ensemble du continent, contrairement aux discours largement répandus sur « le champion du libéralisme », le processus de décentralisation s'est opéré très lentement. La restructuration des entreprises à privatiser étant un préalable indispensable pour créer les conditions de leur rentabilité (Contamin, 1997). Ce train de privatisation s'est engagé après le retour de la croissance en 1994 alors que la conjoncture économique était particulièrement favorable aux investissements, dans un pays caractérisé par ailleurs par une faible épargne privée nationale. Dans cette perspective, la production d'infrastructures publiques et leur exploitation, qui avaient été pris en charge dans les quartiers planifiés par l'État au temps de l'opulence, sont désormais confiées à des opérateurs privés. Le programme « des 12 travaux de l'éléphant d'Afrique », amorcé en 1995 sous la présidence d'Henri Konan Bédié et consistant à concéder au secteur privé la réalisation et la gestion de 12 projets d'infrastructures publiques prioritaires, a permis d'expérimenter la formule du BOT et d'officialiser la notion de service payant. Autant d'illustrations du nouveau contexte de production de la ville d'Abidjan marqué par la fin du mode de régulation étatique de la société urbaine, fondé sur les rapports de clientèle en faveur des classes moyennes. À la période d'abondance « gratuite » a succédé celle d'une distribution payante des services urbains (Dembele, 1997).

Par ailleurs, la naissance du multipartisme en 1990 a contribué au mouvement de libéralisation et à la formulation de nouvelles revendications de la part de nombreux acteurs dans la ville. Dans ce contexte, des modifications sont à attendre non seulement dans la nouvelle hiérarchisation des aménagements à venir dans la métropole mais aussi dans les rapports

qu'entretiennent les populations, les opérateurs publics ou privés avec le développement urbain. Plusieurs projets urbains cohabitent. La construction dans les communes de grands marchés modernes et d'une gare routière, le projet d'édification d'un troisième pont à péage pour permettre un désengorgement relatif dans cette métropole extensive, sont les manifestations les plus tangibles de ces changements potentiels dans les pratiques et les politiques de la ville.

D'autres transformations découlant pour partie des privatisations engagées plus de 10 ans après la décentralisation concernent les rapports qu'entretient le citoyen à l'État, décentralisé ou non, et à la ville. Ces instances travaillent à faire émerger, à la place du « citoyen contemplateur » de la ville, le citoyen acteur du développement local. La politique communale invite ce dernier à participer à la gestion de leurs communes, notamment dans les 3 500 quartiers considérés comme des unités sociales élémentaires de la construction de la collectivité locale. Certaines populations regroupées ou non en collectifs de citoyens peuvent interpréter les mesures de participation à la gestion des équipements comme un abandon de l'entretien des services ; d'autres encore profiter de ces nouveaux dispositifs pour asseoir leur autorité dans le contrôle et la gestion des équipements collectifs (Dembele, 1997 ; Ori, 1997). L'affirmation d'une citoyenneté locale n'est pas un exercice totalement neutre quand elle doit s'exercer pratiquement dans une ville de construction et de peuplement récents, de surcroît carrefour migratoire accueillant une population extrêmement hétérogène et cosmopolite et dans un contexte politique particulièrement troublé où la notion idéologique d'« ivoirité » - cette conscience ivoirienne teintée de nationalisme et de xénophobie - a été érigée en instrument de discrimination. La politique qui fait obligation aux habitants de prendre en charge les coûts de l'urbanisation, c'est-à-dire de s'impliquer dans la gestion de leur quartier ou commune, d'assurer par eux-mêmes, sans aide de l'État, leur avenir professionnel dans un monde de forte concurrence économique et qui, par ailleurs, dans le champ d'une démocratie locale, permet aux citoyens d'exprimer leurs revendications, conduit inévitablement à la recomposition en profondeur des jeux et enjeux urbains.

## **4.2. Dakar**

L'agglomération dakaroise, qui englobe à présent les communes de Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque-Bargny et qui s'étend sur 55 000 hectares, compte 2,3 millions d'habitants (selon le recensement général de la population effectué en 2002). Le poids démographique des communes nouvelles de Pikine et Guédiawaye dépasse maintenant celui de la commune historique de Dakar, décentrant le point de gravité de l'agglomération vers le nord-est de la presqu'île et, du même coup, contribuant à reconsidérer les problèmes de transport et, plus largement, celui des services urbains dans la ville (figure 2).

Alors que ville s'étend, déborde de son cadre et que son gouvernement nécessite une réflexion et des interventions à l'échelle de l'agglomération pour

faire face à cette urbanisation rapide, les instances en charge de cette régulation périssent au lieu de consolider leur position, de contrôler la situation. C'est ainsi que la Communauté urbaine de Dakar (CUD), l'organe en charge de la coopération intercommunale (Dakar, Pikine, Rufisque-Bargny) depuis une première réorganisation administrative intervenue en 1983 dans la région du Cap-Vert, a été dissoute en 2001, remettant en question la conception d'un schéma directeur d'agglomération. Les compétences transférées à la CUD n'ont pas été suivies de transfert de ressources lui permettant de faire face à ses attributions ; la CUD a notoirement failli à sa mission (Diop et Diouf, 1993). La question des services urbains se retrouve ainsi segmentée entre les différents pouvoirs locaux et des communes sans réels moyens. De la même manière, le Conseil exécutif des transports urbains de Dakar (CETUD) qui devait à terme devenir l'autorité organisatrice des transports à l'échelle de l'agglomération, après avoir été en butte à l'hostilité du pouvoir politique issu des élections de 2000, se heurte aujourd'hui à la difficulté de mobiliser des compétences nouvelles nécessaires pour faire face aux défis, ce qui ne contribue pas à dégager des perspectives claires de développement propre et de rayonnement.

L'arrivée au pouvoir, en avril 2000, d'un président de la République ouvertement libéral, qui ne se réclame plus de la mouvance socialiste (en place depuis l'indépendance), est aussi un élément important à prendre en compte dans une recherche sur les nouveaux dispositifs gestionnaires. Le président n'a eu de cesse depuis son élection, et sa réélection en 2007, de faire de son pays - et de Dakar en particulier - un nouvel eldorado pour les investisseurs internationaux dont il ne se lasse pas de démarcher les représentants au cours de ses innombrables voyages à travers le monde. Cependant, l'ambiguïté du discours présidentiel ne présage pas d'une ligne très claire dans le domaine de l'économie et de l'aménagement urbains de Dakar. D'un côté, le nouveau pouvoir a remis en cause la privatisation de sociétés publiques déjà acquise (notamment la société d'électricité), sans développer un nouveau discours sur les privatisations et leur corollaire, le recours aux fonds internationaux. Le président tient en particulier à faire valoir, aux yeux du monde et des Sénégalais, les richesses et les forces propres du Sénégal (mais aussi celles de l'Afrique), sur lesquelles il faut d'abord s'appuyer. Il a ainsi lancé l'idée d'un plan pour l'Afrique (appelé plan OMEGA), qu'il a par la suite fusionné avec le projet porté par les présidents d'Afrique du Sud, de l'Algérie et du Nigeria en vue de faire émerger le *New Economic Partnership for African Development* (NEPAD) ou Nouveau partenariat économique pour le développement de l'Afrique. Or, les ressources propres du Sénégal sont faibles, les filières agricoles traditionnelles sont en crise très profonde et l'industrie est sérieusement concurrencée par les importations. Au début de la décennie 2000, le Sénégal est entré dans la catégorie des Pays pauvres très endettés (PPT), initiative instaurée conjointement par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) lui permettant d'accéder à des moyens supplémentaires pour le financement de son développement. Et, à l'échelle

locale, les ressources, dont disposent les collectivités territoriales, sont sans commune mesure avec les contraintes de leur participation à la gestion de la ville. D'un autre côté, pour l'agglomération de Dakar, le président et son gouvernement envisagent toute une série de grands travaux, déjà prévus par le régime socialiste d'avant 2000. Il s'agit de la délocalisation de la cité administrative, de la réalisation d'échangeurs urbains (en chantier depuis la fin 2004), de la construction d'une autoroute de contournement de l'agglomération à péage (toujours en projet), de celle d'un nouvel aéroport international, situé à la limite de la région administrative de Dakar, qui déplacerait une bonne partie des problèmes de transport de l'agglomération (mais seul le mur d'enceinte est actuellement construit). Or, l'élément nouveau à travers ces grands travaux - notamment l'aéroport - est l'appel au capital privé, notamment par le biais de la procédure BOT.

Dernière caractéristique dakaroise à prendre en compte dans cette recherche : le dynamisme d'investissements des populations mobiles en milieu urbain (émigrés, de retour, en déplacement pour affaires). Ce phénomène concerne en particulier les Mourides qui sont très présents dans l'import-export (nouvel « or » du Sénégal d'aujourd'hui), dans le transport, dans les PME industrielles (Copans, 2000 ; Tall, 2000). Or, ce processus déjà ancien d'immersion dans les affaires urbaines qui, sans doute, s'est développé au détriment d'autres catégories urbaines, communautaires et sociales, met ces investisseurs en situation d'interlocuteurs incontournables des pouvoirs publics, non seulement parce que des intérêts communs rapprochent ces hommes d'affaires des hommes politiques, mais aussi parce qu'ils disposent de capitaux importants susceptibles d'être placés sur de nouveaux marchés (services urbains, marchés d'alimentation, éducation) que l'État est aujourd'hui incapable de prendre en charge. Il sera intéressant de mettre en perspective les dynamismes de ces groupes sociaux et économiques influents avec les évolutions sociales de base, caractérisées entre autres par l'existence d'organisations populaires dans les quartiers qui tentent par la négociation d'améliorer leur vie quotidienne : « [...] Plus le modèle sera conforme aux traditions et aux valeurs de ces sociétés, plus il sera viable et plus il aura de chances de se révéler fécond. Les populations [...] concernées doivent de concert avec l'État nation se décider avant d'aménager » (Debouvy, 1998). Dakar est en effet en Afrique le lieu d'une importante philosophie de la participation populaire et de promotion de l'idée d'une « citoyenneté locale ». Opposées à la relégation des classes populaires urbaines par les politiques jacobines d'un État curieusement socialiste, les ONG, avec en tête ENDA (Environnement et développement africain), ont développé des actions et des recherches dont l'objectif est d'associer davantage la population à la dynamique de production des biens et des services publics urbains. Fortement soutenue depuis près de deux décennies, cette approche fait de Dakar un cadre privilégié d'une lecture des dimensions pratique, conceptuelle et idéologique d'une réponse africaine à la production de la ville.

On assiste à Dakar à l'essor d'une bataille majeure autour du renouvellement de la ville et de son mode de gouvernement entre l'État, les collectivités territoriales, les investisseurs privés et les ONG (Collectif, 2005 ; Diop, 2006). Il semble que les services urbains, notamment dans les transports, soient un des enjeux pour l'avenir de l'agglomération.

Figure 1 : Histoire de la croissance urbaine d'Abidjan

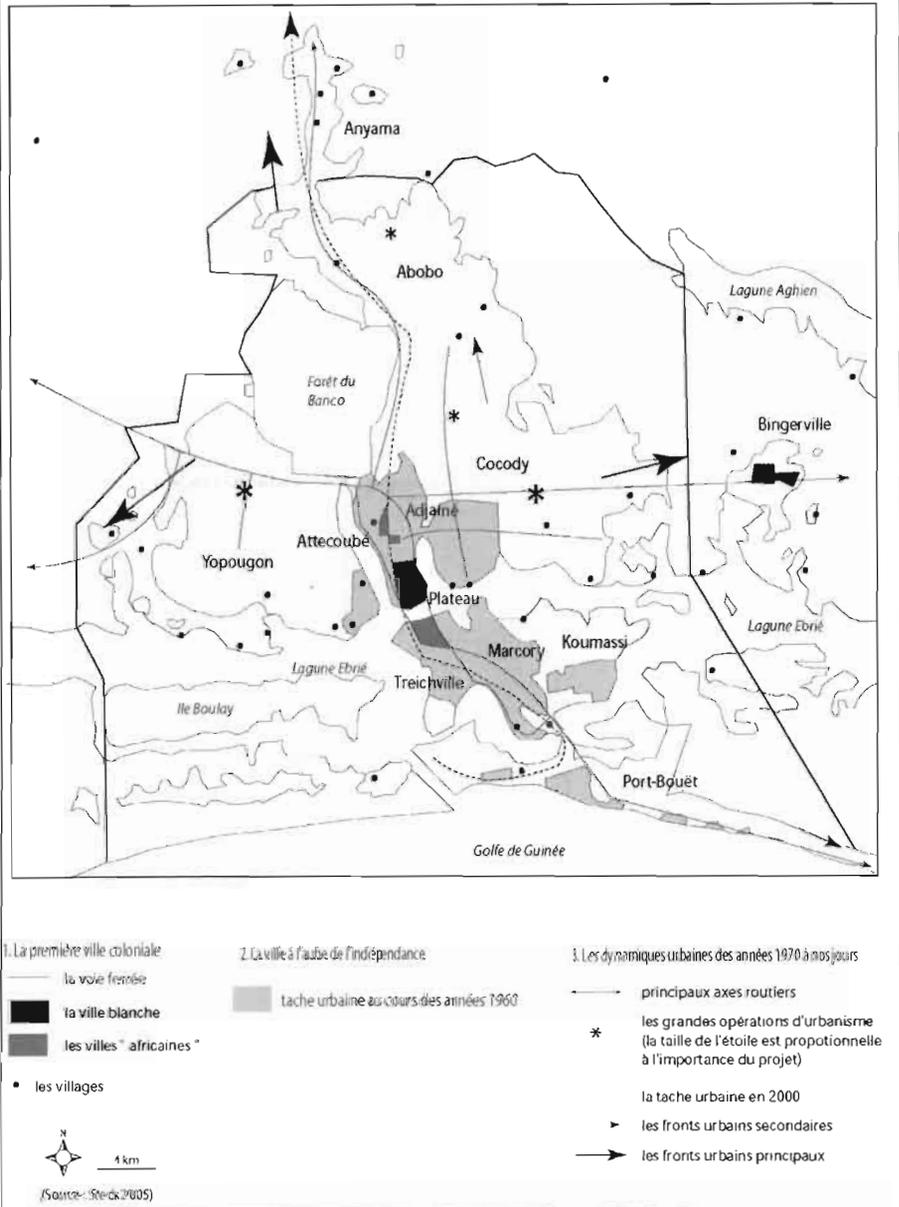
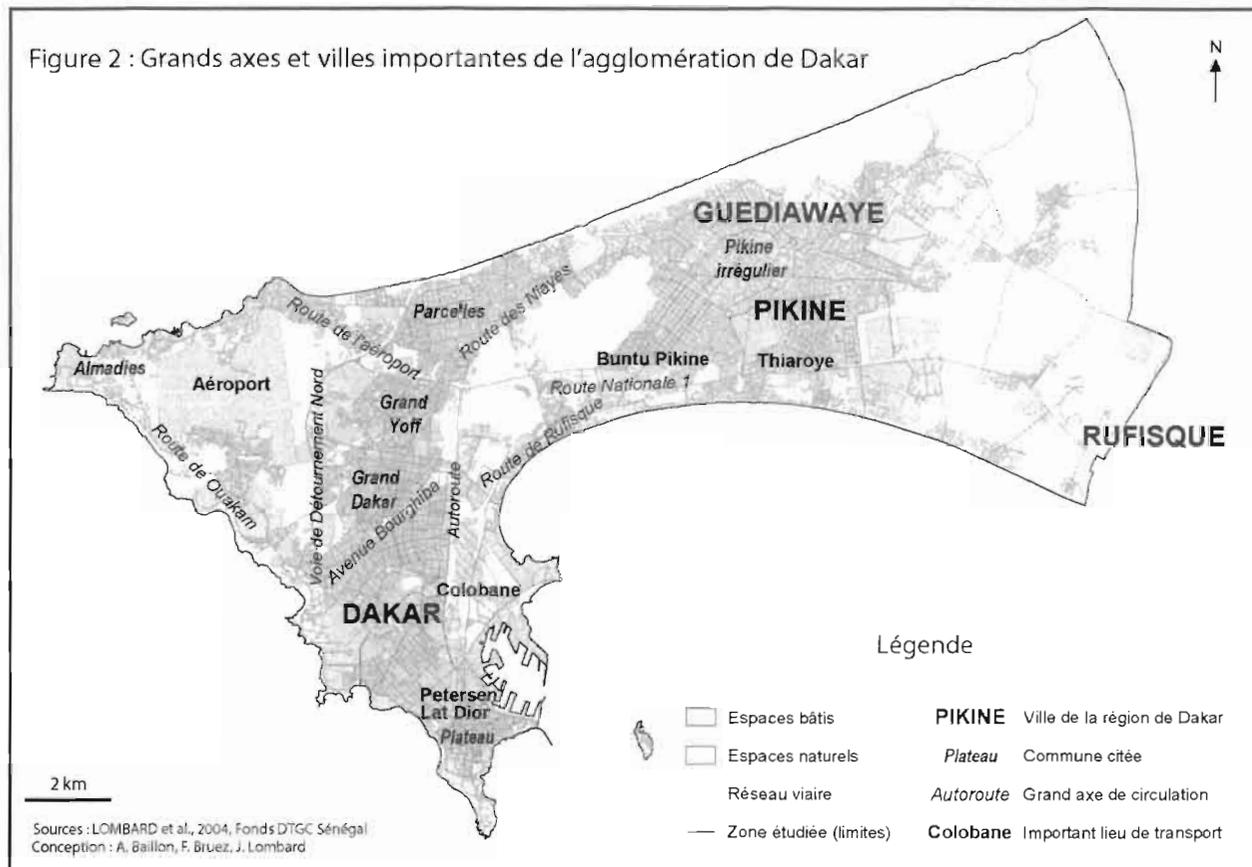


Figure 2 : Grands axes et villes importantes de l'agglomération de Dakar



Bredeloup Sylvie. (2008).

Introduction générale : la privatisation  
"made in Africa" des services urbains.

In : Bredeloup Sylvie (ed.), Bertoncetto B.  
(ed.), Lombard Jérôme (ed.), Crépin X.  
(préf.), Osmont A. (préf.), Langumier J.F.  
(préf.) Abidjan, Dakar : des villes à vendre  
? : la privatisation "made in Africa" des  
services urbains.

Paris : L'Harmattan, 19-40. (Etudes  
Africaines). ISBN 978-2-296-06210-8