

# Coopérer aujourd'hui n° 2

► Serge Allou (Pôle SPM-DSU)

## La nouvelle donne des services publics marchands

**Débat à partir des projets Gret en Mauritanie  
Séminaire Développement institutionnel, 14 mai 1998**

---

Dans un contexte de privatisation et de désengagement de l'État, comment se pose aujourd'hui la question des services publics marchands (eau, électricité, etc.) dans les pays en développement ? Comment assurer un service à tous ? Comment assurer un équilibre financier et une certaine régulation ?

La première séance du séminaire « Développement Institutionnel » a été consacrée à cette question, autour des projets Alizés en Mauritanie et d'une intervention d'Henri Coing, chercheur à l'ENPC.

# Sommaire

Résumé .....	3
1. Construire des services durables accessibles à tous : la démarche du Gret en Mauritanie .....	7
2. Comment aujourd’hui assurer l’accès de tous aux services .....	10
3. De la constitution de références à l’élaboration d’une politique : une stratégie ascendante est-elle possible ? .....	13
4. Conclusion.....	15



## Résumé

*Par Elisabeth Paquot*

A travers l'exemple de projets en Mauritanie, ce texte pose la question de l'efficacité et de la pérennité des services publics dans un contexte de privatisation et de désengagement de l'Etat. L'ambition étant de mieux comprendre les enjeux et les contraintes des projets de développement institutionnel afin de construire des services durables accessibles à tous ; d'améliorer les conditions de vie de la population tout en renforçant la société civile et la création d'emplois; d'organiser des nouvelles formes de relations entre les acteurs et de créer des mécanismes d'organisation de la société à travers une stratégie ascendante de développement.

L'objectif du développement institutionnel dans ce contexte est double : un objectif de pérennité et un objectif social. Travailler à l'efficacité et à la pérennité du service impose de réfléchir à l'organisation du jeu des acteurs concernés et à la définition de leurs rôles respectifs (Etat, communes, usagers, secteur privé et opérateurs locaux). Ce n'est qu'en plaçant les usagers au centre du processus que la situation peut être véritablement modifiée. Ceci implique notamment de veiller à la viabilité financière et technique des systèmes promus. Les services deviennent alors payants et les dispositifs intègrent des mécanismes d'investissement, de façon à couvrir les charges d'exploitation et permettre leur renouvellement. Il convient de promouvoir la mise en place d'outils et d'équipements adéquats ainsi que des dispositifs techniques, permettant de desservir tous les usagers et de faciliter la gestion du projet.

Du point de vue social, l'objectif est de permettre l'accès du service à tous. Ceci passe inévitablement par une segmentation de la clientèle mais aussi, par l'adoption d'une tarification adaptée, par la mise au point de systèmes de redistribution locale et par la mobilisation de subventions. L'efficacité et la pérennité de ce processus passent par l'existence de mécanismes de régulation et de contrôle, c'est-à-dire par une dynamique de négociation entre les acteurs (Etat, commune et usagers) ainsi que par la définition de procédures, de cahiers des charges et de sanctions éventuelles. L'enjeu n'est pas d'édicter de nouvelles normes mais plutôt de faire droit à l'expérimentation et à la diversité des modes de production et de gestion des services.

On ne peut se satisfaire ni des stratégies de privatisation totale des services, ni d'un pur et simple plaidoyer pour une prise en charge de ceux-ci par les Etats, même si le problème est beaucoup plus politique que technique. Il faut alors s'interroger sur la notion même du service public avant de pouvoir débattre de stratégies et méthodes d'action, et de s'attaquer au défi de parvenir à gérer la complexité et la diversité des systèmes d'acteurs, de financements, etc... La gestion de la diversité pose, par ailleurs, le problème de l'égalité face au service; de l'équilibre général du système; mais aussi du rôle et de la fonction d'intermédiation.

La stratégie adoptée par le GRET en Mauritanie permet de réfléchir à d'autres voies possibles. Dans un premier temps, le projet développé à une échelle restreinte a constitué un champ d'expérimentations sociales et techniques. Dans un second temps, appuyé sur la légitimité et l'expérience acquise, et sur les contacts nécessaires établis lors de la première phase, le projet a été élargi à une échelle régionale voire nationale. Nécessitant alors l'implication de l'Etat, le projet est devenu un élément de politique. Cette intervention au niveau national a eu un intérêt évident en terme d'impact car elle a permis de couvrir des espaces géographiques plus larges, d'agir sur le long terme, et d'intervenir à l'échelle des politiques. Cependant, nécessairement prise dans des conflits d'intérêts, ce type d'intervention peut engendrer de nombreuses contraintes et oblige à des compromis et des réévaluations régulières de la situation : le recours à des appels d'offre peut faire courir le risque au maître d'œuvre de la première phase de ne pas en rester au stade uniquement d'opérateur; la difficulté à maîtriser complètement

l'évolution des projets peut s'avérer désastreuse; les insuffisances des acteurs impliqués peuvent entraver le cours des opérations; les difficultés techniques, sociales peuvent apparaître au fur et à mesure de l'action.

Aussi, il faut imaginer un processus de pilotage temporaire d'apprentissage et de formation, tout en identifiant l'institution susceptible d'accompagner la stratégie ascendante, et professionnaliser les acteurs locaux et pérenniser l'action. Une telle logique suppose des règles et des acteurs stabilisés dans un "processus d'apprentissage local et de pilotage national impliquant l'émergence d'un niveau intermédiaire régional". Cette démarche comportent cependant des risques, tel "l'archipélisation" ou la décentralisation des services qui correspond à des sphères autonomes de production et de gestion des services juxtaposées, sans lien entre elles, au sein d'une ville, d'une région ou d'un Etat.

Dans le même ordre d'idées, il est clair que l'imposition d'un cadre réglementaire unique, édicté d'en haut et prétendu s'imposer à une diversité d'opérateurs, de modes de financement et de formes de prise en charge du service ne peut être envisageable. Des articulations et des régulations nouvelles restent alors à inventer à partir du jeu des acteurs au niveau local, un jeu non pas fait de relations à priori consensuelles mais marqué par des conflits d'intérêts et des rapports de forces.

Au final, entre archipélisation et réglementation impuissante, une troisième voie est sans doute possible, mais il s'agit assurément d'une voie étroite.

*En collaboration avec le Groupe Initiatives, le GRET a décidé, début 1998, de conduire un séminaire de réflexion permanent consacré à la problématique du développement institutionnel. A partir d'une mise à distance critique de nos pratiques, l'objectif est d'avancer dans la compréhension des enjeux et des contraintes de nos actions dans le contexte des dynamiques socio-culturelle, politique et économique des pays où nous intervenons. L'ambition de cette réflexion est de nous aider à opérer des choix raisonnés d'orientation de notre travail, en fonction des principes qui le guident.*

*Trois grands axes d'interrogation sont mis en avant :*

- ▷ Comment produire et gérer des services publics de qualité rendant des services effectifs aux populations ;*
- ▷ Comment renforcer la société civile dans les pays où nous intervenons ;*
- ▷ Comment se créent de nouvelles règles du jeu organisant les relations entre les acteurs.*

*La première séance du séminaire s'est tenue au GRET, le 14 mai 1998. Elle a réuni 23 participants, 15 intervenants du GRET et 8 personnes extérieures<sup>1</sup>. La séance a été introduite par un exposé de Bernard Gay (GRET) portant sur le cadre et les modalités de l'intervention du GRET, principalement en Mauritanie, dans le secteur des services publics marchands (eau et électricité). Puis Henri Coing (IUP/ENPC) a été invité à réagir à cet exposé introductif pour lancer le débat.*

---

<sup>1</sup> La liste complète des participants est portée en annexe.



Quelle réponse aux privatisations en cascades et quel avenir pour le service public ? s'interrogeait *Le Monde* dans son édition du 11 septembre 1998. A l'évidence, la question est d'actualité. Pour des raisons de nature sensiblement différente, elle se pose dans de nombreux pays, à la fois au Nord et au Sud. Le système classique de production et de gestion des services d'eau et d'électricité, pour ne mentionner qu'eux, (du moins le système qui constitue notre référence en France), est fondé d'une part sur le rôle majeur dévolu à la puissance publique, d'autre part sur l'organisation de la distribution basée sur la connexion à un réseau. Or ce modèle ne permet manifestement pas d'assurer l'accès de tous aux services dans la plupart des pays en développement. Il est par ailleurs souvent remis en cause dans les pays du Nord, où il a notamment montré ses limites en termes d'équilibre économique et financier.

Face à ce double défi, notre conviction est que l'on ne peut se satisfaire ni des stratégies de privatisation totale des services ni d'un pur et simple plaidoyer pour une prise en charge de ceux-ci par les Etats. Entre le "tout public" et le "tout privé", le champ est ouvert pour l'expérimentation d'autres voies, où l'opérateur de développement que nous sommes trouve sa légitimité à agir et réfléchir.

Dans cet esprit, deux séries de questions étaient proposées à l'ordre du jour de notre réunion :

- ▷ La segmentation de la clientèle (c'est-à-dire le découpage de la population des usagers le plus souvent selon leur classe socio-économique d'appartenance et/ou leurs niveaux de consommation) et, son corollaire, la nécessaire diversification de la nature des services proposés (pour pouvoir offrir un service à tous) sont la règle dominante. Comment élaborer une politique articulant des demandes et des modes d'accès différents au service ? Comment échapper à la mise en place d'un système normé pour quelques uns et de solutions palliatives pour les autres ? Comment assurer l'équilibre économique-financier général du système ? Quels peuvent en être les outils de pilotage et les mécanismes de régulation ?
- ▷ Des projets et des programmes délimités dans le temps et l'espace, tels que ceux que nous développons, permettent-ils de concevoir et tester des systèmes de production et de gestion des services pouvant inspirer la conduite de politiques publiques ? En d'autres termes, une stratégie ascendante de développement est-elle possible dans ce domaine ? Quelles en sont les caractéristiques, les étapes, les conditions et les limites ?

## **1. Construire des services durables accessibles à tous : la démarche du Gret en Mauritanie**

Bernard Gay identifie un triple enjeu à la question du développement des services publics : améliorer les conditions de vie de la population, mais aussi favoriser les mécanismes d'organisation de la société et soutenir la création d'emplois.

L'action dans ce domaine doit obéir à un double objectif : un objectif de pérennité et un objectif social. Travailler à la pérennité du service impose de réfléchir à l'organisation du jeu des acteurs concernés et à la définition de leurs rôles respectifs (Etat, communes, usagers, secteur privé et opérateurs locaux). Il est primordial également de veiller à la viabilité financière et à la viabilité technique des systèmes promus. Dans cet esprit, d'une part, les services doivent être payants et les dispositifs intégrer des mécanismes d'investissement, de façon à couvrir les charges d'exploitation et permettre leur renouvellement. (Cela exige une indispensable professionnalisation du secteur). D'autre part, il convient de promouvoir la mise en place d'outils et

d'équipements adéquats, notamment une gamme de produits élargis permettant de desservir tous les usagers et des dispositifs techniques facilitant la gestion.

Du point de vue social, l'objectif est de permettre l'accès du service à tous. Cela passe inévitablement par une segmentation de la clientèle mais aussi, alors, par l'adoption d'une tarification adaptée, la mise au point de systèmes de redistribution locale et la mobilisation de subventions. Cela suppose aussi l'existence de mécanismes de contrôle et de régulation, c'est-à-dire une dynamique de négociation entre les acteurs (Etat, commune et usagers) ainsi que la définition de procédures, de cahiers des charges et de sanctions éventuelles.

En République islamique de Mauritanie, le GRET a d'abord mis en œuvre un projet d'hydraulique villageoise, Alizés, grâce à des financements français et européens. Dans la région du Trarza, entre 1990 et 1995, l'opération visait trois objectifs :

- ▷ L'accès à l'eau de 100 villages, en mobilisant l'énergie éolienne ;
- ▷ L'appui à la création d'une entreprise locale d'éoliennes (l'entreprise Deyloul) ;
- ▷ La mise en place d'un réseau de maintenance (via un système de contrats avec l'entreprise).

Ce projet a ensuite été élargi à deux niveaux. Il a d'une part donné lieu à un programme d'amélioration des services de l'hydraulique rurale - ASHYR, principalement financé par la Caisse française de développement et l'Etat mauritanien. Il a d'autre part débouché sur un projet Alizés-électrique, financé par le PNUD.

Le programme ASHYR comprend cinq composantes :

- ▷ L'appui au fonctionnement d'une Union régionale de coopératives dans la région du Trarza. L'objectif est triple :
  - amener cette union, Nassim (du nom d'un autre vent mauritanien...), à devenir un interlocuteur beaucoup plus solide face à l'entreprise, pour assurer la maintenance du système ;
  - constituer un lieu où puisse être mutualisée l'épargne, dans la perspective du renouvellement des équipements ;
  - bâtir une institution en mesure d'être un interlocuteur de l'Etat et des bailleurs.
- ▷ La mise en œuvre par l'Etat d'un projet Alizés (à l'image de celui développé dans le Trarza), bénéficiant à cinquante villages dans la région des Hodh. Le rôle du GRET y est d'aider au choix des villages, au suivi de la mise en œuvre et à la maintenance des équipements (assurée sous contrat par l'entreprise Deyloul).
- ▷ La gestion de l'eau (distribution et maintenance) dans dix petits centres.
- ▷ La réhabilitation d'une centaine de pompes Vergnet, principalement dans trois régions du sud du pays, l'opération constituant un point d'appui pour réorganiser la gestion du service et mettre au point un système de maintenance.
- ▷ La réalisation de contre-puits dans le Guidi Makha, une opération ayant également pour objectif de relancer une coopérative de puisatiers.

Second débouché du projet Alizés, le projet Alizés-électrique a consisté dans une première phase, de 1995 à mi-1998, à équiper quinze villages de la région du Trarza, d'éoliennes destinées à produire de l'électricité. A également été mis en place un système de gestion coopérative. Dans une seconde phase qui démarre fin 1998, sur financement de l'AFD, l'enjeu est

d'équiper cent villages de plusieurs régions (dont le Trarza) et de créer une cellule d'électrification décentralisée à la direction de l'Energie du ministère.

Enfin à Keur Macène, une ville de 4000 habitants dans la région du Trarza, le GRET a accompagné la réalisation d'un réseau éolien d'accès à l'eau (financé par la coopération décentralisée) et à l'électricité (dans le cadre de la phase 1 du projet Alizés-électrique).

Une série de tableaux portés en annexe présente sommairement le contexte mauritanien et précise les caractéristiques de chacun de ces projets et programmes, sur quelques aspects clés : choix des acteurs, viabilité financière, viabilité technique, accès du service à tous et mécanismes de contrôle.

En Mauritanie, la stratégie adoptée par le GRET s'est donc décomposée en deux phases. Dans un premier temps, il a développé un projet à une échelle restreinte (mais significative), dont il a été le maître d'ouvrage principal et qui a constitué un champ d'expérimentations sociales et techniques. Dans un second temps, le projet a été élargi. L'on est passé à une échelle régionale voire nationale : l'Etat est impliqué, le projet devient un élément de politique ; des bailleurs institutionnels sont mobilisés. Le passage à la deuxième phase s'est appuyé d'un côté sur la légitimité et l'expérience acquises, de l'autre sur les contacts nécessaires établis lors de la première phase.

L'intervention au niveau national a un intérêt évident en termes d'impact. Elle permet de couvrir des espaces géographiques plus larges et d'agir sur le long terme. Elle permet également d'intervenir à l'échelle des politiques, c'est-à-dire des modes de fonctionnement et d'administration du service dans son ensemble.

Mais l'intervention nationale engendre aussi de nombreuses contraintes. Au moment de l'élargissement du projet, le recours à des appels d'offre fait courir le risque au maître d'œuvre de la première phase de ne pas en rester l'opérateur<sup>2</sup>.

Ces principes constituent les principaux déterminants de notre action. Cela dit, la pratique oblige à des compromis. D'une part, il est illusoire de prétendre maîtriser complètement l'évolution des projets. D'autre part, tous les acteurs impliqués ont des insuffisances qui entravent le cours a priori souhaitable des opérations. Enfin, de nombreuses difficultés (techniques, sociales) apparaissent au fur et à mesure de l'action.

Il convient également d'être conscient qu'un projet quel qu'il soit est nécessairement pris dans des conflits d'intérêts. Conflits qui augmentent et se transforment au delà d'un certain niveau d'enjeu. L'opérateur est fréquemment confronté à des logiques de prédateurs. Dans ce cadre, il est important de procéder à des analyses régulières de la situation.

Finalement, l'expérience du GRET en Mauritanie est source de plusieurs questions, certaines relatives aux conditions de mise en œuvre d'une politique de service public, d'autres à la stratégie de développement adoptée.

Au chapitre de la politique de service public, quatre grandes interrogations se dégagent :

- ▷ Quel doit être le rôle des collectivités locales ? Leur engagement est à l'ordre du jour mais il est loin d'aller de soi.

---

<sup>2</sup> L'intervention à l'échelle nationale donne par ailleurs à l'Etat et au bailleur un rôle accru sur la maîtrise d'ouvrage et situe l'assistance technique dans une position quelquefois ambiguë. Du point de vue de l'opérateur, les procédures sont alors plus longues, plus lourdes et souvent plus coûteuses, notamment en termes de trésorerie. Il n'est plus en mesure de choisir le personnel affecté à l'opération. L'intervention est aussi soumise à des pressions politiques plus fortes.

- ▷ Comment articuler financement publics et financements privés ? Faut-il tout faire payer aux usagers ? Quel doit être le niveau de participation initiale ? Des subventions sont-elles nécessaires ? De quel niveau doivent-elles être ? Sur quoi doit-on les mobiliser ?
- ▷ Des mécanismes de péréquation peuvent-ils être mis en place ? De quelle nature doivent-ils être ?
- ▷ Enfin, comment concevoir et mettre en place des mécanismes de régulation et de contrôle effectifs et fiables ?

Concernant la stratégie de développement, trois questions principales méritent réflexion :

- ▷ Comment les projets peuvent-ils contribuer à construire des politiques ? Quelques conditions apparaissent clairement : la nécessaire implication de l'Etat, le fait que le projet ait une taille suffisante, que sa mise en œuvre soit "facile", l'importance aussi de s'appuyer sur des techniques maîtrisées (via les entreprises).
- ▷ Faut-il, deuxième point, susciter la création de fédérations d'usagers ? Dans l'affirmative, comment ?
- ▷ Dernière question, enfin, doit-on privilégier une entrée technique ou travailler à l'échelle d'un territoire, en intégrant les différentes dimensions du développement local ?

## 2. Comment aujourd'hui assurer l'accès de tous aux services

Réagissant aux propos introductifs de Bernard Gay sur la base de son expérience<sup>3</sup>, Henri Coing (IUP / ENPC) souligne combien les questions soulevées sont très proches de celles que l'on est amené à se poser dans d'autres contextes. Selon que l'on se situe en milieu urbain ou rural, selon le type de service ou encore selon le continent concerné (Afrique, Europe, Amérique latine), au delà des apparentes particularités, nombre d'interrogations sont profondément communes : qu'il s'agisse du diagnostic de la situation, de l'insuffisance des réponses aujourd'hui apportées aux problèmes identifiés ou du débat sur les stratégies d'action à adopter.

L'affirmation des principes de pérennité et d'accessibilité du service à tous montre à l'évidence que ces objectifs ne sont pas aujourd'hui atteints. Il est clair notamment que les réponses communément apportées au problème des non desservis, des réponses ponctuelles et locales, ne marchent pas. Parce que l'on part d'une structure inégale de droits acquis et d'un système caractérisé par de multiples distorsions, partout les programmes exclusivement ciblés sur les populations rurales ou sur les populations pauvres ont massivement échoué. D'entrée de jeu, le problème est global. Et la tâche, dans ce contexte, est probablement beaucoup plus politique que de nature technique.

Mais avant de débattre des stratégies et des méthodes d'action dans cette perspective, peut-être faut-il s'interroger sur la notion même de service public. Peut-on considérer l'accès à l'eau (un besoin vital) de la même façon que l'accès à l'électricité (qui relève peut-être plus du confort) ? se demande ainsi Jean-Marc Perrier (CIEDEL). Plus fondamentalement, souligne Philippe Lavigne Delville (GRET), dans des pays où, de façon générale, la tendance est à l'usage privé des ressources publiques, la notion de "public" a-t-elle vraiment un sens ?

---

<sup>3</sup> Celle d'un chercheur (non pas d'un opérateur) ayant travaillé sur la question des services principalement en milieu urbain et surtout en Amérique latine.

Une autre question préalable est celle de l'analyse du jeu des acteurs en présence. Il est de bon ton, souligne à nouveau Philippe Lavigne Delville, que tous soient considérés comme parties prenantes des processus mis en œuvre. Il nous faut pourtant sortir de la généralité et nous demander qui bat la mesure, où sont les pôles de pouvoir, qui a le leadership. Il nous faut dans le même sens nous interroger sur la propriété des infrastructures et des équipements : n'est-on condamné qu'à des cas particuliers ou peut-on concevoir des modèles de référence ? Enfin, est-il possible de s'abstraire, à cet égard, d'un minimum de choix politiques ? Ne doit-on pas privilégier certains acteurs ? Et dans ce cas, lesquels ?

Il n'y a pas de service public en soi, rappelle Henri Coing. Est service public ce que la puissance publique décide d'appeler service public. Cela correspond à une décision politique. Quant au problème des acteurs, de leurs rôles et de leurs pouvoirs respectifs, il renvoie à la question extrêmement difficile de la régulation...

Certes. Mais de ce point de vue, Jacques Derclaye (GRDR) n'est pas d'avis que l'on puisse considérer les usagers comme des acteurs parmi d'autres. La consolidation de leur rôle et la reconnaissance de leur caractère d'acteur protagoniste doivent, à ses yeux, être des éléments clés de nos stratégies d'action. C'est aussi l'opinion d'Isabelle de Boismenu (GRET), pour qui l'un des principaux facteurs de renouvellement des processus d'accès aux services (desquels, rappelle-t-elle, 80% des populations africaines sont aujourd'hui exclues) est bien de considérer les usagers comme des acteurs à part entière. Ce n'est qu'à condition de prendre appui sur leurs initiatives, de les placer au centre des processus engagés, que la situation peut être véritablement modifiée.

L'énoncé (voire l'adoption) d'un tel principe reste néanmoins insuffisant pour construire des stratégies et des méthodes d'action à proprement parler. Le consensus est assez général sur ce point : le principal défi auquel nous sommes confrontés aujourd'hui est celui de parvenir à gérer la diversité, c'est-à-dire à concevoir une politique unique qui intègre des opérateurs divers, des modalités de service différentes, etc. A fortiori lorsque, pour pouvoir satisfaire tous les segments de la clientèle, l'on fait de la diversification des modes de production et de gestion des services un élément clé des méthodes d'action que nous suivons.

Comme le rappelle en effet Guy Marboeuf (EDF), il existe une grande différence de problématiques entre la France et le milieu rural africain. Dans un cas prévaut une logique de distribution des services par réseaux, dans l'autre non. Dans ce contexte, il convient nécessairement de travailler, en Afrique, à multiplier le nombre de petits systèmes, tout en cherchant à progressivement intégrer ceux-ci dans une logique nationale. La tâche n'est pas mince, il faut en être conscient. Cette décentralisation se traduit en effet par une très grande diversité des systèmes d'acteurs, des financements, etc. Et le principal défi à relever est de parvenir à gérer cette complexité.

Parmi les multiples problèmes que pose cette gestion de la diversité, il en est trois qui retiennent particulièrement l'attention de l'assistance. Le premier, soulevé par Henri Coing, renvoie à la notion d'égalité face au service. Promouvoir des services diversifiés comporte en effet le risque de mettre en place un système entérinant la différence d'accès au service, en fonction notamment des niveaux de revenus des usagers. Or, comme le souligne Henri Coing, "toute notre culture politique est opposée à cela". Peut-être est-il inévitable d'abandonner la "logique d'égalité", mais par quoi est-elle alors remplacée ? "Celui qui s'en tire mal doit-il en souffrir les conséquences ?". Comment donc encadrer la diversité ? Jusqu'où l'accepter ? Sauf à se satisfaire d'un scénario catastrophe et se laver les mains des résultats, nous sommes là, assurément, face à un chantier majeur.

Le second problème est celui de l'équilibre économique-financier général du système. Comme le rappelle Bernard Gay, l'eau et l'électricité sont des services marchands : ils doivent être payés. Dans son esprit, améliorer la situation actuelle, c'est-à-dire minimiser les distorsions par rapport à l'accès aux services, passe par la mise en place de prix différenciés en fonction de la nature et des conditions de revenus des consommateurs, dans le cadre d'un système de péréquation. Cela dit, comme le souligne à nouveau Henri Coing, les mécanismes de péréquation et de subventions croisées font aujourd'hui l'objet de critiques assez générales, notamment de l'ensemble des bailleurs, au premier rang desquels la Banque mondiale. Il s'agit pourtant d'une pratique constante dans la plupart des pays (en France par exemple dans le domaine de l'eau). De son point de vue, il faut, à cet égard, sortir des prises de position partisans : l'enjeu est d'imaginer des effets de solidarité au bon niveau et au bon endroit qui ne déresponsabilisent pas les acteurs.

Troisième problème enfin, celui lié à l'existence d'une fonction d'intermédiation. Dans tous les cas de figure qui nous sont donnés à analyser, il apparaît qu'un acteur qui joue le rôle de tiers par rapport aux protagonistes directs (les usagers et l'entreprise par exemple) est indispensable au fonctionnement du système. Ce peut être l'Etat dans certains cas, une collectivité locale dans d'autres<sup>4</sup>. La mise en place d'une fédération de coopératives, Nassim, dans la situation mauritanienne, répond à une préoccupation de même ordre. Il n'y a pas à cet égard de solution unique.

Néanmoins, la question qui se pose rapidement alors est celle de la couverture financière de la prestation de l'organisme intermédiaire. Dans le cas de Nassim, l'idée a été de l'impliquer à la fois dans la gestion de l'eau et de l'électricité. En effet, l'organisme a des coûts qui peuvent difficilement aujourd'hui être couverts par la stricte facturation du service d'eau. A l'inverse, l'électricité peut sans problème majeur être vendue un peu plus cher et donc contribuer à couvrir les frais de structure de l'organisme. L'idée est aussi, ce faisant, de tendre à consolider une structure régionale qui pourrait progressivement prendre en charge d'autres services, le téléphone par exemple, dont on sait l'importance comme outil de développement.

Cela dit, la solution adoptée dans ce cas particulier est loin d'épuiser le débat général sur ce que l'économiste appelle les "coûts de transaction" engendrés par cette fonction. A cet égard, les opinions sont partagées. Ainsi, Henri Coing s'interroge : plutôt que de magnifier la notion d'intermédiation, ne devrait-on pas chercher des solutions qui la limitent ? Selon Isabelle de Boismenu, la médiation concourt au processus d'apprentissage et de formation des acteurs et le travail réalisé à ce niveau est au moins aussi important que l'action proprement dite. Certes, insiste Henri Coing, mais ce n'est pas la même chose de former les acteurs concernés pendant une phase de démarrage et de consolider un acteur spécialisé dans l'intermédiation. Pour Jacques Derclaye, l'intermédiaire est nécessairement temporaire. Voire, renchérit l'animateur, qui considère que la stratégie du GRET est plutôt de tenir l'intermédiation comme une fonction nécessaire dans la durée, et de chercher à professionnaliser et stabiliser des acteurs locaux en mesure de l'assumer de façon pérenne...

---

<sup>4</sup> Répondant à une interpellation de Luc Lefevre (GRET) sur les limites de la décentralisation en Afrique, Henri Coing souligne qu'en Amérique latine, l'implication des collectivités locales s'est réalisée de façon progressive et souvent "à la carte" (les municipalités recevant le service, à leur demande, au terme d'une négociation ad hoc)

### **3. De la constitution de références à l'élaboration d'une politique : une stratégie ascendante est-elle possible ?**

Le débat sur les méthodes d'action à adopter, introduit dans les lignes qui précèdent, se trouve très vite confronté au dilemme suivant : mener des opérations ou accompagner un processus de réformes au niveau national. La question sous-jacente est alors bien sûr celle de la compatibilité, de l'organisation de points de rencontre entre les deux démarches. Et l'on en revient au second point de notre ordre du jour : une stratégie ascendante est-elle possible ?

Peut-être. Mais, insiste Henri Coing, il faut savoir que le processus sera nécessairement long et conflictuel et que ce sur quoi il est susceptible de déboucher est fortement indéfini. Ce devra donc être un processus d'apprentissage.

Au Brésil, il y a vingt ans, deux villes, Curitiba et Salvador, étaient confrontées à des problèmes comparables en matière de traitement des ordures. Aujourd'hui, les résultats atteints par l'une et l'autre sont extrêmement différents. Dans un cas a eu lieu un processus d'apprentissage cumulatif, dans l'autre non. Ce qui importe est de comprendre le processus à travers lequel se sont construits des acteurs et des règles du jeu. A Curitiba en l'occurrence, les acteurs que sont la commune et l'entreprise se sont construits ensemble et les règles de leurs rapports se sont consolidées à travers le processus. Autrement dit, d'une part la légitimité des acteurs n'est pas préalable à leur engagement, d'autre part la définition de leurs rôles respectifs et de leur articulation doit s'opérer dans le même temps.

La question qui se pose alors est la suivante : comment déclencher et piloter en continu un processus d'apprentissage dans lequel se construisent acteurs, règles et légitimité pour que l'ensemble fonctionne ? Quels contrats, chartes, types d'engagement doivent-ils être établis ? L'enjeu est d'imaginer un processus de pilotage de cet apprentissage et d'identifier l'institution susceptible de l'accompagner.

Deux remarques peuvent être faites à ce propos. La première est qu'une pure logique d'incitation ne peut suffire. En effet, une telle logique suppose des règles et des acteurs déjà stabilisés. En outre, les incitations sont souvent de nature strictement économique, ce qui en l'espèce est totalement insuffisant. Seconde remarque : le processus en question ne peut pas se produire uniquement au niveau local. L'on n'a pas affaire à un pur problème de subsidiarité, d'emblée tous les niveaux sont impliqués.

En somme, l'enjeu est donc celui-ci : comment concevoir un double processus d'apprentissage local et de pilotage national, impliquant l'émergence - question centrale - d'un niveau intermédiaire, un "quelque chose 'régional'".

Une stratégie ascendante telle que celle présentée ici s'oppose à deux autres types de démarches :

- ▷ Une situation qu'on pourrait qualifier de "décentralisation 'sauve qui peut'", c'est-à-dire une pratique de total laisser-faire ("que chacun se débrouille") aboutissant à une "archipélisation" des services (des sphères autonomes de production et de gestion des services sont juxtaposées, sans liens entre elles, au sein d'une ville d'une région ou d'un Etat) .
- ▷ L'imposition d'un cadre réglementaire unique, édicté d'en haut et prétendu s'imposer à une diversité d'opérateurs, de modes de financement et de formes de prise en charge du service. (C'est par exemple le système colombien dans le domaine de l'eau : toutes les formes de gestion possibles s'y côtoient sous l'autorité d'une commission régulatrice nationale qui édicte les normes et les mêmes règles pour tous).

Selon Rodolphe Carlier (GRET), ces deux types de démarche (décentralisation/archipélisation et normalisation institutionnelle) opposées au processus d'apprentissage cumulatif souhaitable

constituent deux “modèles” de référence intéressants pour l’analyse du cas mauritanien. En effet, la situation s’y caractérise par l’existence d’un kit institutionnel relativement lourd (une stratégie globale définie par l’Etat, des normes et des règles assez rigides, des tarifs non négociables, etc.) mais dont on s’aperçoit qu’il est largement transgressé au niveau local, conduisant d’une certaine façon à un processus d’archipélisation. En d’autres termes, les deux modèles peuvent opérer de manière concomitante et l’on est alors inévitablement renvoyé à la question cruciale du contrôle et de la régulation.

Dans ce contexte, il convient aussi de s’interroger sur la démarche mise en œuvre par le GRET. Selon Jacques Derclaye, s’il est bien du ressort d’une ONG d’expérimenter de nouvelles modalités d’accès au service sur un temps précis et dans un espace limité (ce qui a été décrit comme une première phase), il est plus contestable à ses yeux que l’ONG s’implique aux côtés de l’Etat dans l’élaboration et la conduite de politiques publiques (la seconde phase). Appartient-il au GRET de contribuer à assurer les services d’eau et d’électricité à l’échelle du pays ? Dans une perspective de développement institutionnel, ne convient-il pas plutôt de réfléchir dès le départ de l’action aux conditions de son institutionnalisation ? C’est-à-dire, faire de l’expérimentation le support d’une évolution progressive de l’institution ?

Bernard Gay répond à cela que le principal enjeu des opérations conduites est l’élaboration de procédures et de méthodes de travail. Dans ce sens, il est important pour l’ONG de “faire un bout de chemin avec l’Etat”, de façon à pouvoir valider certains dispositifs. En outre, la préoccupation de développement institutionnel se traduit à travers le rapport à l’Etat, mais aussi à plusieurs autres niveaux : elle passe par la consolidation de Nassim à l’échelle régionale, ainsi que par la création d’une ONG locale et la structuration d’entreprises possédant des compétences et une bonne technicité.

Deux stratégies sont possibles, remarque Didier Pillot (GRET), si l’on souhaite donner aux opérations un impact national. La première consiste à engager une action expérimentale dans une région déterminée, à former des partenaires locaux, puis à reproduire le système dans d’autres lieux. C’est une logique de réplique. La seconde est une stratégie de changement d’échelle. Elle ne consiste pas à reproduire ailleurs le système à l’identique, mais à en augmenter la couverture à partir du lieu où il a été expérimenté. Cela implique de recourir à d’autres méthodes d’action incluant notamment la participation des collectivités, de l’Etat, etc. La mise en œuvre de cette deuxième stratégie relève d’un autre type d’expérimentation, sur laquelle le GRET se considère fondé à intervenir.

On pourrait encore prolonger la réflexion sur les méthodes d’intervention. Jean-Marc Perrier se demande notamment si le travail d’institutionnalisation des démarches passe nécessairement par des activités de nature strictement opérationnelle. Ne serait-on pas plus avisé de sortir d’une logique de projets (aux deux niveaux évoqués) et de chercher plutôt à faciliter les échanges, les croisements d’expériences et la mise en relation des acteurs locaux ?

Dans le même esprit, Henri Coing suggère aussi de ne pas pousser trop loin cette opposition entre les logiques d’intervention. Insister sur le scénario d’apprentissage auquel il a fait référence, c’est considérer que l’on ne connaît ni le sens des évolutions en cours ni le but vers lequel on tend. Qui peut dire quel sera dans dix ans le rôle respectif des différents acteurs aujourd’hui mobilisés ? De ce point de vue, la démarche à adopter relève non pas de l’apprentissage d’un chemin vers un terme connu, mais bien d’un véritable travail de “pilotage à vue”.

Mamadou Sembene (GRET) est d’avis que ce que l’on identifie après coup comme des logiques correspond à des démarches s’imposant d’abord dans la pratique. De fait, le changement d’échelle passe, d’après son expérience, par la combinaison d’une logique de projet et d’une

logique d'échanges et de mise en commun des expérimentations conduites notamment au niveau des acteurs associatifs et non gouvernementaux, appelés à se confronter aux instances publiques.

Effectivement, renchérit Jean-Marc Perrier, les deux logiques ne sont pas contradictoires. C'est pourquoi, l'on est fondé à se demander si l'on peut se suffire de la démarche visant à intégrer un plus grand nombre d'acteurs aux opérations. Mais ce séminaire ne traduit-il pas une volonté d'élargissement et de confrontation, souligne Marc Lévy (GRET) ?...

#### **4. Conclusion**

A l'évidence, le concept de service public fait aujourd'hui l'objet d'une remise en cause générale. Partout, l'on s'interroge sur les articulations nouvelles qui devraient être établies entre l'Etat, les collectivités locales, les entreprises et les usagers.

Dans ce contexte, l'enjeu n'est certainement pas d'édicter de nouvelles normes mais plutôt de faire droit à l'expérimentation et la diversité des modes de production et de gestion des services, et de savoir opérer un "pilotage à vue". La démarche n'est bien sûr pas sans risques. Le principal d'entre eux est celui que nous avons qualifié, après d'autres, de risque d'archipélisation, c'est-à-dire d'éclatement complet de la notion de service public.

Dans le même ordre d'idées, il est clair qu'aucun acteur dans la situation actuelle ne peut s'imposer et prendre le monopole de la gestion de quelque service que ce soit. Des articulations et des régulations nouvelles restent à inventer à partir du jeu des acteurs au niveau local, un jeu non pas fait de relations a priori consensuelles mais marqué par des conflits d'intérêts et des rapports de forces.

Au final, entre l'archipélisation et la réglementation impuissante, une troisième voie est sans doute possible, mais il s'agit assurément d'une voie étroite.

Le monde change, les façons de travailler en coopération aussi. Au Sud comme au Nord, effervescence associative, libéralisation économique et décentralisations administratives renouvellent le paysage institutionnel. Les revendications légitimes des citoyens à plus de prises sur leurs conditions de vie amènent à inventer des articulations originales entre démocratie participative et démocratie électorale. Pour rompre les logiques d'exclusion, pour assurer un accès équitable aux services et aux opportunités économiques, de nouvelles articulations entre État, marché et société civile sont à créer, et à consolider institutionnellement et juridiquement.

La légitimité d'actions de solidarité internationale est d'y contribuer, aux côtés des acteurs locaux engagés dans de telles démarches. Mais le système d'aide favorise trop souvent les modes, les impositions de problématiques, les solutions toutes faites. Coopérer aujourd'hui implique de travailler en phase avec les dynamiques sociales, politiques et institutionnelles locales, avec une exigence accrue en termes de qualité et d'efficacité à long terme.

Publiée par la Direction scientifique du Gret, cette série souhaite contribuer au renouvellement de la réflexion stratégique et méthodologique sur l'intervention de développement et les pratiques de coopération, à partir d'une réflexion critique sur les pratiques. Principalement issue des travaux et actions menées au Gret, elle accueille volontiers des textes externes.

## ► Titre déjà paru

n° 1. « Les 'plateformes de négociation' entre usagers des ressources naturelles : expérimentation avec des municipalités du front pionnier amazonien » (Christian Castellanet [pôle EDR], Gret/Direction scientifique, janvier 1999, 33 pages).