Services urbains et néolibéralisme. Approches théoriques et enjeux de développement

Regards croisés sur deux terrains contrastés. (Burkina Faso, Afrique du Sud)

Urban Services and Neoliberalism: Theoretical Perspectives and Development Challenges in Two Contrasting Countries (Burkina Faso, South Africa)

Catherine Baron et Élisabeth Peyroux

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesafriaines/16688>

DOI : 10.4000/etudesafriaines.16688

ISSN : 1777-5353

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 8 septembre 2011

Pagination : 369-393

ISBN : 978-2-7132-2298-6

ISSN : 0008-0055

Référence électronique

Catherine Baron et Élisabeth Peyroux, « Services urbains et néolibéralisme. Approches théoriques et enjeux de développement », *Cahiers d'études africaines* [En ligne], 202-203 | 2011, mis en ligne le 27 octobre 2013, consulté le 19 juin 2020. URL : <http://journals.openedition.org/etudesafriaines/16688> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/etudesafriaines.16688>

Ce document a été généré automatiquement le 19 juin 2020.

© Cahiers d'Études africaines

Services urbains et néolibéralisme. Approches théoriques et enjeux de développement

Regards croisés sur deux terrains contrastés. (Burkina Faso, Afrique du Sud)

Urban Services and Neoliberalism: Theoretical Perspectives and Development Challenges in Two Contrasting Countries (Burkina Faso, South Africa)

Catherine Baron et Élisabeth Peyroux

- 1 Le rôle de l'État et du marché dans les processus de développement a fait l'objet de débats récurrents (Dockès & Rosier 1988 ; Hugon 2002). À la figure de l'État développeur dans les années 1970 a succédé celle du marché au cours des années 1980 au sein de nombreux pays africains. L'identification d'un référentiel néolibéral dans cette période, et sa reformulation durant la décennie 1990, peuvent être analysées à travers les nouvelles formes de partenariats conçues dans le domaine des services urbains entre les acteurs publics, privés, et associatifs¹. Ce référentiel néolibéral, qui met l'accent sur la légitimation de l'intervention du secteur privé et la redéfinition nécessaire du rôle de l'État, s'est diffusé dans les pays du Sud soit parce qu'ils y étaient contraints par les institutions internationales (dans le cas de pays sous ajustements structurels), soit parce que cela relevait d'une politique nationale dont les influences extérieures, y compris sous une forme consensuelle, ne sont jamais absentes (Harvey 2005). Les débats sur le développement sont donc devenus indissociables de ceux sur le néolibéralisme, notion floue et polémique, mais qui est incontournable dans le contexte actuel et nécessite d'être définie sur le plan conceptuel.
- 2 Par ailleurs, une vision globalisante des nouvelles formes de gouvernance ne permet pas de rendre compte des diverses modalités de redéfinition des frontières entre les sphères publique et privée et des enjeux de développement qu'elles soulèvent. L'étude de services urbains spécifiques (eau, sécurité, collecte des déchets) dans des contextes africains contrastés (Burkina Faso, Afrique du Sud) peut être riche d'enseignements.

Ces deux terrains sont en effet emblématiques à la fois du transfert de modèles de partenariats originaux et des différents enjeux auxquels sont confrontés les États en Afrique subsaharienne : d'une part, l'approvisionnement en eau au Burkina Faso dans le cadre du développement des infrastructures urbaines de base ; d'autre part, la fourniture de services urbains dans le centre-ville de Johannesburg en lien avec des politiques de revitalisation urbaine et de développement économique local.

- 3 La première partie présente ainsi les deux types de partenariats public privé (PPP) étudiés en les situant dans le contexte de diffusion internationale des principes néolibéraux. Elle montre que les sous-basements théoriques renvoyant à une redéfinition du rôle de l'État sont communs à ces nouvelles formes de coordination entre acteurs privés, publics et associatifs. Toutefois, si celles-ci renvoient à un même référentiel, elles se déclinent de manière spécifique en fonction des contextes, comme nous le montrerons dans une deuxième partie. La prise en compte des contextes met également en lumière des spécificités quant aux enjeux de développement et au rôle des associations impliquées dans les PPP, comme le souligne la troisième partie.

Les partenariats public privé dans le secteur des services urbains

Une définition générique et une pluralité de modalités

- 4 Les PPP désignent une diversité de modes de coordination entre acteurs publics et privés qui se sont développés à l'échelle internationale. Dans une acception stricte, les PPP se réfèrent à des formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises afin de mettre en œuvre tout ou partie d'un service public (Marty *et al.* 2006). L'objectif est de faciliter le développement des investissements et le financement d'équipements publics que seul, le privé ou le public ne pourrait réaliser. Les PPP permettent le financement, la conception, la rénovation, l'exploitation, la gestion ou la maintenance d'une infrastructure ou la fourniture d'un service.
- 5 Cependant, si la définition des PPP semble stabilisée, on constate une diversité de PPP en fonction des domaines d'activité, des contextes sociopolitiques et des manières dont les acteurs interprètent les règles de la coordination (Darbon 2007). Cette diversité peut être illustrée à travers deux cas : celui du secteur de l'eau potable au Burkina Faso, et celui des Business Improvement Districts (BID) en Afrique du Sud.

Les PPP dans le secteur de l'eau potable en Afrique francophone

- 6 Même si, dans le monde, seuls 5 % des services de l'eau sont confiés à des entreprises privées (Lobina & Hall 2003) le modèle de PPP a été promu à l'échelle internationale à partir des années 1990. Cela faisait suite à l'échec de la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement (DIEPA, 1981-1990), initiée par les Nations Unies, qui posait comme objectif l'accès de tous à l'eau selon le principe d'un droit d'accès universel à l'eau potable en quantité et en qualité suffisantes pour les besoins essentiels, ainsi qu'à des infrastructures de base.
- 7 Dans les pays d'Afrique subsaharienne francophone qui ont délégué leur service d'eau à des opérateurs privés, c'est le modèle de gestion dit « à la française » (concession ou affermage), hérité du XIX^e siècle, qui a le plus souvent été transféré. Les trois opérateurs

privés, *firmes* françaises devenues des multinationales *majors* de l'eau (Veolia, Suez-Environnement et la Société d'aménagement urbain et rural [SAUR]), y sont présents à travers divers types de contrats (service, gestion, affermage, concessions ou Built Operate Transfer [BOT]).

- 8 Ces formes de gouvernance de l'eau s'inscrivent dans le référentiel néolibéral, et sont en cohérence avec le consensus de Washington² qui recommande la privatisation des entreprises publiques et le désengagement de l'État. La Déclaration de Dublin de 1992 sur l'eau et le développement durable et divers documents de politique générale (World Bank 1993) entérinent ainsi le principe de l'eau comme bien économique, un principe réaffirmé à la conférence de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement. L'eau ne peut plus être considérée comme un bien gratuit, elle a un coût économique et social qui doit être en partie couvert par les usagers. Des mesures spécifiques sont toutefois prises en faveur des populations pauvres (branchements sociaux, tarification progressive). Par ailleurs, le passage d'une logique de l'offre à une approche par la demande, fondée sur une évaluation des besoins des populations locales, va de pair avec le souci d'assurer une gestion efficace et pérenne de l'eau en réduisant les gaspillages, en limitant la corruption et en garantissant l'équité. Enfin, on assiste à la « marchandisation de l'eau » avec l'attribution de son exploitation à des compagnies privées et la fixation d'un prix évalué sur la base de son coût total (production, distribution, assainissement). La mise en place de règles de *New Public Management* participe aussi de ce processus. La contractualisation devient l'outil de coordination assurant la convergence des intérêts de façon formalisée.
- 9 Cependant, depuis les années 2000, les résultats mitigés de ce modèle (Breuil 2004 ; Marin 2009) et les inégalités croissantes dans l'accès à l'eau dans de nombreux pays conduisent à un réaménagement des PPP. Ils impliquent désormais des catégories d'acteurs nouveaux, de petits opérateurs privés qui relevaient jusqu'alors de l'informel et des associations (organisations non gouvernementales ou associations d'usagers) ce qui traduit une vision « extensive » des formes plus classiques de PPP (Jaglin 2003).

Les PPP dans le cadre des BID : un partenariat au service des politiques de renouvellement urbain

- 10 Le modèle des BID s'est surtout diffusé à l'échelle internationale (Australie, Afrique du Sud, Japon, Grande-Bretagne, Allemagne, Serbie entre autres) à partir des années 1990 (Hoyt 2003) dans le cadre de la revitalisation de quartiers commerciaux et d'affaires en déclin et atteste d'un processus rapide de circulation de politiques par l'intermédiaire de réseaux professionnels s'appuyant sur des échanges d'expériences et de savoirs (Ward 2006).
- 11 On reconnaît au BID une double origine : au Canada à la fin des années 1960 et aux États-Unis dans les années 1980. Les BID des États-Unis, qui ont fait école, sont en effet considérés par certains auteurs comme une forme institutionnalisée de PPP ayant émergé dans le contexte économique des années 1980, en particulier en réponse aux politiques de privatisation de l'administration Reagan et à l'abandon de certaines zones urbaines (Briffault 1999).
- 12 Les BID, qui n'ont pas de dénomination commune à l'échelle internationale, correspondent à un périmètre délimité et géré par une association de propriétaires fonciers qui financent, par une taxe auto-imposée, généralement assise sur la valeur

des propriétés foncières, des services publics complémentaires et supplémentaires³ au sein de ce périmètre (Houstoun 2003). Des relations contractuelles s'établissent donc entre les autorités publiques locales, l'association de propriétaires fonctionnant sur la base d'un système de vote fondé sur la propriété⁴, et l'agence chargée de la gestion des BID. Ces derniers se différencient par leurs formes et statuts juridiques⁵, les modalités de prestations de services (sous-traitance à des prestataires privés ou prestation directe), et par la nature et le degré de contrôle des pouvoirs publics (Mörçöl & Zimmermann 2006).

- 13 Les BID s'inscrivent dans une longue tradition nord-américaine de coopération entre les secteurs public et privé dans le champ du développement économique local. Celle-ci est façonnée par l'idéologie du « privatisme » qui a dominé le redéveloppement urbain de l'Amérique coloniale à l'ère post-industrielle (*ibid.*). Ainsi, le modèle des États-Unis représente en réalité un hybride de deux concepts mis en place au milieu des années 1960 : les *special purpose districts* et les *special assesment districts* (Hoyt 2003). S'il existe une longue tradition d'espaces dans la ville qui disposent du pouvoir de prélever des taxes, les BID des années 1980 ne constituent pas moins un changement à plusieurs titres :

- les villes ont été autorisées à mettre en place une législation sur l'auto-prélèvement d'une taxe (qui avant cela relevait de l'État fédéral) ;
- les BID sont impliqués dans la fourniture de services et non dans de larges projets de redéveloppement ;
- ils gèrent des espaces publics (et non plus uniquement des centres commerciaux) et ils interviennent au sein de l'espace bâti (et non sur leur *design*) ;
- leur gestion est privée ;
- ils fonctionnent sur la base d'un système de vote fondé sur la propriété foncière, les propriétés non commerciales et exemptées d'impôts ne payant pas cette taxe (une rupture dans les pratiques aux États-Unis) (Ward 2005).

- 14 Si les associations de propriétaires jouent ainsi un rôle central en complétant ou en élargissant les fonctions des gouvernements locaux, elles brouillent les frontières entre acteurs publics et privés. Les BID se situent par ailleurs à la croisée des définitions traditionnelles des agences publiques et des organisations avec et sans but lucratif (Morçöl & Zimmermann 2006).

PPP et néolibéralisme : convergence des fondements théoriques dans les deux études de cas

- 15 Les deux types de PPP décrits sont porteurs d'un discours justifiant l'efficacité du secteur privé qui s'enracine dans des analyses théoriques aux soubassements communs. Ils s'inscrivent toutefois dans des temporalités et des traditions politiques et idéologiques différentes.

Des soubassements communs : le néolibéralisme ou la diffusion d'un nouveau référentiel

- 16 La recomposition des rapports entre État, acteurs privés et associations dans le domaine des services s'inscrit dans un référentiel dit néolibéral qu'il convient de spécifier.

- 17 La notion de néolibéralisme, employée dans plusieurs disciplines, notamment en économie politique et en géographie, désigne un ensemble de politiques prônant une intervention limitée de l'État. Ces politiques ont été mises en œuvre en Europe et aux États-Unis depuis les années 1980 (Brenner & Theodore 2002). Elles se sont aussi diffusées dans des pays du Sud, à travers les plans d'ajustements structurels (Consensus de Washington). Cette notion fait débat en raison du caractère flou de sa définition, des acceptions variables selon les contextes géographiques (Boas & Gans-Morse 2009) et les écoles de pensée. Leur confrontation permet de préciser le caractère original du concept de néolibéralisme, relativement à celui de libéralisme, et de définir la rupture des années 1980.
- 18 La première différence est relative au contexte dans lequel les principes du néolibéralisme ont été pensés. En effet, si la diffusion du néolibéralisme s'opère depuis les années 1980 à l'échelle mondiale, les principes ont été formulés lors du Colloque Walter Lippmann (Audier 2008) à Paris en 1938. Cette assemblée d'universitaires, de patrons et de hauts fonctionnaires est présentée par des auteurs (Dostaler 2000 ; Denord 2001 ; Mulet 2002) comme la volonté de renouveler la pensée libérale après la crise de 1929. Marginalisées pendant les années de croissance suivant la Seconde Guerre mondiale, ces idées regagnent de l'influence à la fin des années 1950 et l'avènement de la v^e République grâce au *lobby* d'une société de pensée internationale, la Société du Mont Pèlerin, fondée en 1947 par Hayek et Röpke. Elle s'est constituée dans l'ombre du keynésianisme, en opposition aux théories keynésiennes et à l'interventionnisme. De même, l'ordolibéralisme allemand, dans la lignée de l'École de Fribourg, occupe une place importante dans le néolibéralisme en jetant les fondations théoriques de l'économie sociale de marché de l'Allemagne d'après guerre (Denord 2001 ; Boas & Gans-Morse 2009).
- 19 Selon Foucault (2004), le courant néolibéral instaure une rupture avec la conception naturaliste de certains libéraux du XVIII^e siècle pour qui le marché, en tant que construction historique, n'existe que parce qu'un cadre institutionnel le permet. Les néolibéraux privilégient une vision a-politique de l'État qui devient le garant d'un cadre réglementaire instituant le marché et permettant aux logiques concurrentielles de fonctionner sans entraves.
- 20 Ainsi, le projet néolibéral, élaboré à partir des théories monétaristes de Friedman, peut se diffuser à l'échelle internationale⁶. Le désengagement de l'État va de pair avec la privatisation et la déréglementation. Le néolibéralisme ne correspond pas à un projet politique d'émancipation comme à la période du libéralisme.
- 21 Il en découle une seconde spécificité du néolibéralisme qui réside dans l'autonomisation de la sphère économique devenue auto-référentielle dans le sens où « l'ordre économique comprend en interne sa propre solution de coordination des activités économiques. Ce principe supérieur, qui relève d'un ordre spontané porteur de cohésion sociale, est le marché » (Billaudot 2004 : 100). Dans le cadre du néolibéralisme, qui n'est plus qu'économique, c'est le marché qui assure la régulation à la fois économique et sociale. Le marché n'est plus défini en termes d'échanges, mais en termes de concurrence, la « forme entreprise se généralise à toutes les sphères de la société » (Rochet 2005 : 177). Le refus d'intervention extérieure dans les choix économiques conduit à une conception de l'État débarrassé de ses dimensions politiques et relégué à ses fonctions d'État gendarme. Le politique est évacué ; la société est devenue « l'auxiliaire du marché » (Polanyi 1944 : 88). Il n'y a donc qu'un seul

modèle, universel ; la question du choix politique entre une diversité de modèles ne peut être posée.

Un discours prônant l'efficacité du secteur privé

- 22 En adéquation avec cette conception du néolibéralisme, le discours justifiant le recours aux PPP dans le domaine du service de l'eau repose sur l'inefficacité supposée de l'État à assurer un service équitable et continu, mais aussi sur les compétences du secteur privé et ses capacités financières à entretenir et étendre des réseaux afin de répondre aux besoins des populations.
- 23 De même, le développement des BID est sous-tendu par les arguments selon lesquels certains services publics seraient fournis plus efficacement par des organisations privées. Les défenseurs des BID mettent en avant leur plus grande efficacité par rapport aux modèles traditionnels de gouvernance locale et à la bureaucratie des gouvernements, leur flexibilité et leur rapidité dans la réalisation de programmes et leur capacité à apporter une meilleure réponse aux besoins locaux du fait de leur nature coopérative et de leur émergence par le bas (Hoyt 2003). En Grande-Bretagne, ce discours s'apparenterait même à une « idéologie anti-gouvernement » qui aurait contribué à rendre le modèle attractif (Ward 2006 : 10).
- 24 Par ailleurs, à travers leurs « cultures organisationnelles » (Wolf 2006 : 72), les BID s'inscrivent dans le tournant « entrepreneurial » des politiques urbaines (Harvey 1989) et dans la promotion de techniques managériales. Aux États-Unis, ils sont associés aux principes du *Town Centre Management*⁷.
- 25 Le recours aux PPP est contingent à la diffusion des théories économiques néolibérales telles que la théorie du choix public (Buchanan 1992) qui tend à appliquer les principes de la théorie économique néoclassique (monopole, concurrence, coûts d'information) aux comportements politiques et à la bureaucratie. Elle légitime un discours critique sur le rôle de l'État. D'autres théories économiques vont légitimer le recours à la contractualisation comme à la fois la théorie de l'agence (Jensen & Meckling 1976) et la théorie des incitations (Laffont & Tirole 1993) qui démontrent que la divergence d'intérêt entre le principal (l'autorité) et l'agent (auquel est déléguée la réalisation de la tâche), et le contexte d'asymétrie d'informations engendrent des coûts (de surveillance, d'incitation, d'assurance, etc.) et des conflits d'intérêt. Le contrat permet un partage du risque entre les co-contractants et comprend divers dispositifs pour que les termes du contrat soient respectés. Enfin, la théorie du *New Public Management* justifie l'intégration, par les administrations publiques, de valeurs et modes organisationnels réservés aux entreprises privées. Les critères de « compétition, de performance, de réduction des coûts et de qualité » deviennent la norme dans la gestion des services urbains (Sanni Yaya 2005 : 6).
- 26 Des critiques ont été formulées à l'encontre de ces approches (Ménard 2001 ; Hibou & Vallée 2007). Elles portent sur la détermination des tarifs optimaux qui se heurtent à des problèmes d'asymétrie d'information ou sur la complexité du choix du type de contrat. Cependant, la principale limite met en relief l'oubli de la dimension institutionnelle. Des auteurs (Ménard 2001 ; Shirley 2002 ; Breuil 2004), se référant aux approches néo-institutionnalistes (Williamson 1979) insistent sur l'importance de considérer l'imbrication entre les « institutions chargées de définir les règles du jeu et les organisations chargées d'assurer l'approvisionnement des usagers » (Ménard 2001 :

268). Pour autant, ces approches néo-institutionnalistes restent enfermées dans le cadre de l'efficacité économique (Baron 2008).

Le discours sur le rôle des associations

- 27 Le néolibéralisme, également appréhendé comme un projet de réorganisation de la société civile, promeut la mobilisation des « communautés » (au sens anglo-saxon du terme)⁸ ou la pluralité de « communautés auto-organisées » afin de créer de « nouveaux modes actifs et entrepreneuriaux de citoyenneté » accompagnant les mécanismes du marché et compensant leur inadéquation ou insuffisance (Jessop 2002 : 455). Ainsi, dans une acception « élargie », les PPP renvoient non seulement aux entreprises privées, mais aussi aux associations à but non lucratif (organisations à base communautaire, ONG, associations basées sur le volontariat).
- 28 Cette évolution est à mettre en relation avec le constat d'échec des PPP « classiques » dans le secteur de l'eau potable (années 2000), qui a conduit les bailleurs à reformuler leur discours en recourant de manière systématique à la notion d'*empowerment*. Ce terme renvoie à des acceptions très diverses qui « oscillent entre des aspirations à un changement social provoqué par l'intervention et des dimensions strictement managériales qui visent à favoriser l'expression des populations pour faciliter une mise en œuvre consensuelle d'actions » (Lavigne Delville & Mathieu 2003 : 13). Mais, dans le secteur de l'eau, la participation des populations locales concerne pour le moment essentiellement le milieu rural et semi urbain où l'on recommande la mise en place d'associations d'usagers de l'eau pour assurer une gestion pérenne des infrastructures (Baron & Bonnassieux à paraître).
- 29 La mobilisation des résidents est également un trait caractéristique des politiques de renouvellement urbain et renvoie à des argumentations qui varient selon les contextes. Le discours sur le développement durable, fondé sur l'*empowerment* démocratique, la préservation de l'environnement et la justice sociale, a été particulièrement influent et s'est largement diffusé au Nord comme au Sud (Raco 2005). La politique du *New Labour* en Grande-Bretagne met ainsi l'accent sur les droits et responsabilités des citoyens et des « communautés » vis-à-vis de l'État, et soutient des formes d'inclusion et d'*empowerment* des citoyens (appréhendés à travers le terme de *sustainable communities*) en rupture avec les politiques de Thatcher et Major (concept de *joining up of services* [Fuller & Geddes 2008]).
- 30 Cependant, la mobilisation des associations de propriétaires dans le cadre des CID relève davantage d'une logique de participation élitiste (voir *infra*).

La nécessaire contextualisation des processus de néolibéralisation

- 31 Les décalages entre d'une part, la théorie du néolibéralisme et, d'autre part, les politiques de néolibéralisation mises en œuvre dans différents continents sont toutefois soulignés (Harvey 2005). Le caractère contingent, instable, contradictoire et variable dans le temps et dans l'espace du néolibéralisme est mis en avant par des auteurs anglo-saxons, proches de l'École de la Régulation, qui prônent la nécessaire contextualisation des phénomènes de néolibéralisation en prenant en compte la « dépendance du sentier » (« *path dependency* ») (Brenner & Theodore 2002 ; Jessop 2002 ; Larner 2003). Ils remettent aussi en cause le discours théorique sur l'érosion et la disparition programmée de l'État en soulignant que les processus de néolibéralisation

s'accompagnent de formes persistantes mais différentes d'interventions vues comme temporaires et légitimes, notamment des formes d'interventions coercitives et disciplinaires pour imposer la loi du marché dans tous les aspects de la vie sociale (MacLeod 2002). Brenner et Theodore (2002) identifient deux phases⁹, visibles dans les politiques urbaines : le « *roll-back* » des années 1980 qui correspond au retrait de l'État dans l'économie et à la réduction des dépenses publiques ; le « *roll-out* » du début des années 1990 qui renvoie à la mise en place de mécanismes de « régulation » par l'État (notamment de nouvelles formes de partenariat avec les « communautés » et le secteur privé, mais aussi de nouvelles formes de coordination au sein du gouvernement) en réponse aux tensions et contradictions socio-spatiales des projets néolibéraux.

Contextes politiques et économiques et tournant néolibéral au Burkina Faso et en Afrique du Sud

- 32 Le Burkina Faso, classé parmi les Pays les moins avancés (PMA), a bénéficié de nombreuses aides à travers les projets de développement. Les réformes conduites dans divers secteurs (dont celui de l'eau) ont été impulsées dans le cadre des Plans d'ajustement structurels (PAS, dès 1991), puis du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) en 2000, même si le Burkina Faso avait mené des négociations avec les institutions financières internationales dès 1988 dans un processus d'auto-ajustement (Ouattara 2007). La rupture — qualifiée de « rectification » — en 1987¹⁰ avait permis la mise en place d'un contexte propice aux réformes. Le nouveau pouvoir souhaitait favoriser les investissements privés, notamment en milieu urbain. L'État proclamait le retour de la rationalité en économie et le refus de socialisation des moyens de production et des circuits de commercialisation ; mais surtout, tout en restant attaché à l'extension du secteur public, il définissait les orientations générales permettant de mettre l'activité privée en conformité avec l'intérêt général (Labazée 1989). Le DSRP fournit ainsi un nouveau cadre de référence en préconisant une réallocation des dépenses publiques vers les projets de réduction de la pauvreté. Il introduit, selon les principes de « bonne gouvernance », une meilleure gestion du secteur public (*New Public Management*), une transparence accrue, une contractualisation en acteurs publics, privés et associatifs, et la participation des acteurs locaux.
- 33 Ainsi, depuis les années 2000, la Réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable en milieux rural et semi-urbain (2000) ou le Programme national d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement (PN-AEPA) (2006) témoignent des mutations institutionnelles du Burkina Faso. Ces réformes sont indissociables de la politique de décentralisation impulsée par la Constitution de 1991 qui introduit l'autonomie financière des collectivités locales. Il s'agissait de donner un cadre législatif adapté à des modes de gestion des ressources en eau décentralisés et territorialisés. Il faudra cependant attendre les lois de décentralisation de 1993, les textes d'orientation de 1998¹¹, et les textes de transfert de compétences (mars 2009) pour que l'État délègue des compétences dans le domaine de l'eau à des autorités publiques locales (communes), voire à de petits opérateurs privés ou des associations (associations d'usagers ou ONG) dans le cadre de contrats de gestion ou de gérance, par voie de concession ou d'affermage, ce qui traduit la mise en place de PPP dans une version « élargie » (Baron & Bonnassieux à paraître).

- 34 Au Burkina Faso, l'État n'a pas souhaité déléguer la gestion du service de l'eau à un opérateur privé. C'est une entreprise publique performante, l'Office national de l'eau et de l'assainissement (ONEA) qui assure cette fonction dans les grandes villes, seul un contrat d'assistance technique ayant été conclu en 2001 avec un opérateur privé, Véolia, pour cinq années pour la capitale, Ouagadougou. L'engagement de l'entreprise publique à adopter des règles de *New Public Management* dans le cadre d'un contrat de performance auprès de l'État ainsi que de bons indicateurs de performance n'ont pas justifié une forme de délégation plus poussée. L'ONEA dessert les quartiers formels de grands centres urbains, avec un système de subventions croisées entre petits et gros consommateurs : les centres de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, bénéficiaires, compensent les situations déficitaires de la plupart des autres villes.
- 35 La ville de Ouagadougou apparaît comme un terrain d'innovations institutionnelles et organisationnelles avec pour objectif de renforcer la compétitivité de la ville dans la sous-région. Les autorités locales se sont dotées de moyens conséquents, avec le nouveau Schéma directeur d'aménagement du Grand Ouaga (Sdago) qui vise une croissance raisonnée de la ville¹² ou encore la rénovation d'espaces urbains de prestige (Ouaga 2000) dotés d'infrastructures modernes. Cependant, ces choix ont conduit à un renforcement des inégalités spatiales qui sont particulièrement visibles à travers les modalités d'accès à l'eau, hétérogènes selon les espaces urbains, notamment entre quartiers lotis et non lotis (voir *infra*).
- 36 En Afrique du Sud, le tournant néolibéral du milieu des années 1990 constitue également un contexte favorable au développement de PPP fondés sur le rôle moteur du secteur privé. Le lancement par le gouvernement de l'African National Congress (ANC) du programme macro-économique GEAR (Growth, Employment and Redistribution), en reléguant en arrière-plan le programme de redistribution emblématique du RDP (Reconstruction and Development Programme), a mis l'accent sur la recherche de la croissance économique et de la compétitivité en prônant une forte discipline financière, la réorientation des dépenses publiques prioritaires, la privatisation et l'ouverture aux marchés extérieurs. Cette réorientation politique reste toutefois fondée sur le modèle de l'« État développemental » inspiré du modèle asiatique, celui-ci faisant référence au rôle-clé que doivent jouer les autorités locales dans le développement économique local (Nel 2001).
- 37 À Johannesburg, l'institutionnalisation progressive d'un pouvoir métropolitain unifié (la *Unicity*)¹³, dans un contexte de forte crise fiscale (Beall *et al.* 2002), a été accompagnée de restructurations administratives basées sur l'externalisation (notamment à travers la corporatisation) de nombreux services publics. Seul un petit nombre de services ont été privatisés (Mabin 2007). La montée de l'insécurité et de la criminalité, et le déclin économique marqué du centre-ville (en particulier la « fuite » des capitaux vers les anciennes banlieues blanches) dans un contexte de forte pression sur les finances publiques ont rendu le modèle des BID attractif aux yeux des autorités publiques. Mis en place par des initiatives privées sous une forme pilote dès 1993, le modèle des BID a été établi à Johannesburg par une loi provinciale de 1997¹⁴ sous le terme de *City Improvement Districts* (CID)¹⁵. Son adoption a été soutenue par le lobby du secteur privé et sous-tendu par un échange d'expertise entre l'Afrique du Sud et les États-Unis via des associations internationales et des réseaux professionnels (Tomlinson 1999). Les CID bénéficient du soutien des autorités publiques qui les ont progressivement intégrés dans une stratégie de renouvellement urbain promouvant un

environnement urbain attractif et compétitif autour du slogan « Johannesburg, a World Class African City » (Didier, Peyroux & Morange 2009).

- 38 Les CID, qui doivent obtenir plus de la moitié des votes des propriétaires fonciers pour être légalement établis, sont gérés et supervisés par des associations de propriétaires à but non lucratif qui délèguent la fourniture des services supplémentaires et leur gestion quotidienne à une association à but non lucratif (le Central Johannesburg Partnership) représentant les intérêts du secteur privé¹⁶ (celle-ci fait appel à la sous-traitance et à la prestation directe de services). Initialement établi dans le Central Business District (CBD), le modèle, fort de son succès en matière de propreté et de sécurité, a ensuite essaimé dans d'autres parties du CBD, puis dans les quartiers commerciaux et d'affaires des anciennes banlieues blanches avant de gagner les quartiers résidentiels à forte densité du centre-ville. L'établissement en 2001 d'une agence parapublique¹⁷ spécifiquement dédiée au renouvellement urbain et à la coopération avec le secteur privé, la JDA (Johannesburg Development Agency), a renforcé le rôle de la ville dans les CID, à l'image du *cluster* culturel de Newtown, du *corporate CID* de Braamfontein et du Fashion District, à travers diverses formes d'accords contractuels et de cofinancements (accord de coopération, partenariat commercial, octroi d'un bail sur des espaces publics) (Peyroux 2008).

Des enjeux de développement contrastés

Équité/attractivité

- 39 Si les PPP étudiés s'inscrivent dans des politiques publiques de développement urbain, ils répondent toutefois à des enjeux de développement différents : les PPP dans les services de l'eau ont pour objectif la satisfaction des besoins de base en affichant la volonté d'assurer à la fois l'équité sociale et l'efficacité économique ; les PPP dans le cadre des CID visent à fournir un ensemble de services urbains supplémentaires afin de promouvoir la revitalisation de certains quartiers, et au-delà, la compétitivité des villes et la croissance économique.
- 40 La question de l'accès équitable à l'eau dans les villes du Burkina Faso est affichée comme une priorité. Selon les données de l'ONEA, le taux de desserte de Ouagadougou (87 %) est réparti entre les branchements particuliers au réseau ONEA pour 36 %, qui correspondent en grande partie aux zones loties (dotées de titres fonciers), et les bornes fontaines payantes pour 51 %, qui sont souvent l'apanage des quartiers non lotis (sans titre de propriété formel et écrit), où les ménages peuvent aussi s'alimenter en eau soit gratuitement à des forages équipés d'une pompe à motricité humaine ou en stockant l'eau de pluie en saison des pluies, soit à un tarif relativement élevé auprès d'un revendeur informel. Les revendeurs informels achètent l'eau à la borne fontaine et la revendent, en fonction de la distance et du volume, ce qui entrave l'équité territoriale dans l'accès à l'eau.
- 41 Cette question de l'accès équitable à l'eau concerne donc particulièrement les quartiers précaires dont l'expansion est corrélative à de forts taux de croissance urbaine. Diverses mesures y sont mises en œuvre afin de favoriser un accès équitable au service de l'eau. Par exemple, le branchement particulier est proposé à un prix subventionné, la subvention étant versée à l'opérateur une fois le branchement réalisé et fonctionnel

(selon le modèle de l'*Output Based Aid* [OBA]). De même, un projet récent, financé par l'Agence française de développement (AFD), vise à élargir la desserte de l'ONEA à des quartiers périphériques non lotis. La gestion des réseaux de distribution d'eau est confiée à de petits opérateurs privés locaux, sous contrat avec l'ONEA, ce qui donne lieu à de nouvelles formes de partenariats public-privé.

- 42 Les CID s'inscrivent dans une tout autre logique qui ne renvoie pas à la recherche de l'équité ou à l'homogénéisation des espaces, mais au développement d'unités intra-urbaines attractives et en compétition les unes avec les autres pour le captage des investissements privés — un trait emblématique de l'urbanisation néolibérale (Ward 2006) — comme le montre la rivalité entre le CBD et le quartier d'affaires de Sandton à Johannesburg. Ils visent ainsi à maintenir et à attirer les investissements privés et une clientèle commerciale, mais aussi à favoriser la rétention ou l'attraction d'une population résidentielle dans les centres-villes. À ce titre, le risque d'accroissement des inégalités spatiales et de renforcement de la fragmentation politique et fiscale des aires métropolitaines a été souligné (Graham 2001) et représente un enjeu politique important dans une ville post-apartheid qui prône le principe du « *one city, one taxpayer* ». Les partisans des CID mettent toutefois en avant un certain nombre d'avantages : ils offrent la possibilité d'améliorer les espaces publics sans alourdir le budget des autorités locales ; ils permettent théoriquement à l'État de concentrer ses ressources et ses investissements dans les zones les plus défavorisées (Peyroux 2006).
- 43 La diffusion des CID dans les quartiers résidentiels à densité élevée du centre-ville de Johannesburg s'accompagne par ailleurs de nouveaux enjeux. Les propriétaires, engagés dans des programmes de réhabilitation et de reconversion d'immeubles de bureaux en logements, cherchent non seulement à revaloriser l'espace public, mais aussi à apporter une réponse à la détérioration des relations entre locataires et propriétaires, au *squatting* et à la surpopulation des logements, en renforçant les relations entre résidents et sociétés immobilières et en développant, à côté des interventions traditionnelles des CID (propreté, sécurité), des activités sociales.
- 44 Les CID ne sont toutefois pas exempts de tensions et suscitent une contestation publique (Didier, Morange & Peyroux à paraître). Elle s'est cristallisée d'une part autour des mesures de sécurité privées jugées parfois excessives, et d'autre part autour de la régulation des activités informelles qui s'inscrivent souvent dans des stratégies de survie de migrants principalement africains. Ce contrôle des espaces publics provoque une forte contestation de l'association des commerçants ambulants (vendeurs de rue) de la province du Gauteng qui dénonce un retour à des pratiques d'apartheid et la mise en place de « services d'excellence » au détriment des pauvres.

Débats sur le rôle des associations

- 45 En Afrique du Sud, la Constitution de 1996, qui définit le rôle des gouvernements locaux, encourage l'implication des « communautés » dans la planification et les opérations qu'ils conduisent. Diverses formes de consultation publique, de mobilisation et de participation sont mises en œuvre, notamment dans le cadre des politiques de sécurité (*community policing*) et de renouvellement urbain (Bénit-Gbaffou *et al.* 2008), mais aussi dans le cadre de la formulation de la stratégie de développement de la ville, en conformité avec le discours accompagnant les politiques développementales (Parnell & Robinson 2006).

- 46 Fondés sur le critère de la propriété foncière, les CID, bien qu'ayant un statut d'associations à but non lucratif, sont toutefois emblématiques non pas d'une participation élargie des résidents, mais du rôle croissant des élites économiques dans les politiques urbaines et la régulation des espaces publics. Ils s'inscrivent en cela dans le phénomène « d'urbanisation néolibérale » qui fait l'objet d'analyses critiques aux États-Unis et en Europe (Swyngedouw *et al.* 2002). La logique économique qui les sous-tend génère des processus de discrimination et d'exclusion comme le montrent les nombreux exemples de « sanitisation des espaces publics » aux États-Unis où les populations jugées « indésirables » (personnes sans abri, mendiants, prostitués) sont chassées (Zukin 1995 ; Töpfer *et al.* 2007).
- 47 Le système de représentation et de vote fondé sur la propriété foncière promeut « une démocratie d'actionnaires » (Glasze 2003) et soulève un certain nombre de questions relatives à la représentativité de ses membres, à la nature et la transparence des processus décisionnels et à leur obligation à rendre des comptes. On peut également s'interroger sur l'articulation entre l'intérêt public et les intérêts privés lors des choix politiques, gestionnaires et urbanistiques qui sont faits (Briffault 1999). Ces éléments critiques s'inscrivent dans le débat nord-américain sur le déclin supposé de la sphère publique qui suggère que les questions politiques et de société sont de plus en plus définies par des groupes d'intérêt et que le rôle des citoyens ordinaires tend à se réduire (Light & Smith 1998).
- 48 La problématique relative au rôle des associations dans le domaine de l'eau est fondamentalement différente dans le cas du Burkina Faso, et se pose plus en milieu semi-urbain que dans les grandes villes.
- 49 En effet, la diffusion du discours sur l'*empowerment* a suscité la mise en place d'Associations d'usagers de l'eau (AUE) afin de remédier à des dysfonctionnements (gaspillage, non entretien des infrastructures, etc.) liés aux modes de gestion antérieurs, qualifiés de communautaires, dans de nombreuses régions du Burkina Faso (Baron & Bonnassieux à paraître). Cependant, ces AUE se sont surtout développées dans les espaces villageois et les petites villes où l'entreprise publique n'intervient pas. Le développement des associations a comblé, à un moment particulier, les carences de l'État dans certains territoires. Dans le contexte actuel de la décentralisation et des nouvelles compétences octroyées aux communes, l'acteur public local se voit conférer de nouveaux pouvoirs, même si le manque de ressources (financières et compétences) limite son action.
- 50 Dans les villes desservies par l'ONEA, la constitution d'AUE est rare. Par exemple, la gestion de l'eau aux bornes fontaines relève plus de logiques individuelles, l'entreprise publique contractant avec un individu, le fontainier, qui n'appartient pas nécessairement à une association locale. En effet, les fontainiers et les habitants sont rarement organisés sous forme associative, même si on rencontre parfois des organisations de quartier peu formalisées (absence de statut ou de contrat formel). De plus, dans les quartiers irréguliers non lotis où l'entreprise publique n'intervenait pas jusqu'à récemment, des formes de contractualisation existent entre des ONG, des bailleurs ou/et des petits opérateurs privés. Actuellement, dans le cadre du projet financé par l'AFD précédemment évoqué, des regroupements des vendeurs d'eau sous forme associative sont envisagés par les bailleurs avec une contractualisation qui atteste de processus de formalisation.

- 51 Dans les deux études de cas, le statut et le rôle des associations mettent au défi un certain nombre d'approches théoriques.
- 52 Le rôle dominant des élites économiques dans le cadre des BID légitime à certains égards le recours à des théories telles que la « machine de croissance » (Molotch 1976 ; Logan & Molotch 1987) et le « régime urbain » (Stone 1989 ; Stoker 1995) qui mettent l'accent sur les formes de coopération et de coalition entre acteurs publics et privés dans le domaine du développement économique local.
- 53 L'approche en termes de machine de croissance occulte toutefois la diversité des stratégies adoptées par les villes (certaines pouvant opter pour des stratégies de *managed growth*, *slow growth* ou même *anti-growth*) (Jonas & Wilson 1999 ; Fox Gotham 2000). Les critiques à l'égard de la théorie du régime urbain soulignent une division trop rigide et fixe entre l'État et le marché, et une occultation du rôle potentiel des gouvernements locaux et des associations « communautaires » dans les processus d'accumulation. Le rôle potentiel de ces dernières, identifiées comme un troisième secteur ni entièrement public, ni entièrement privé, est insuffisamment pris en compte dans les analyses. Les critiques soulignent également une vision étroite du secteur privé qui ne prend en considération que le secteur orienté vers la recherche de profit (les grandes entreprises multi-sites) et néglige les petites entreprises, dont l'importance dans le régime économique post-fordiste et post-industriel est pourtant grandissante (Imbroscio 1998). Enfin, la sous-estimation des conflits politiques locaux est dénoncée dans le cadre des deux théories.
- 54 Dans le domaine de l'eau, la participation d'associations à de nouvelles formes de gouvernance locale soulève la question du pouvoir de décision de ces nouveaux « acteurs-clés » et de leur réelle participation à la construction de nouvelles règles, une dimension occultée par les approches économiques précédemment présentées dans le cadre de la justification des PPP qui restent enfermées dans le cadre de l'efficacité économique. Certaines approches institutionnalistes (Chavance 2007) permettraient de se dégager d'une vision « stratégique des institutions » comprises comme résultant d'un calcul d'efficacité, et donc d'une conception apolitique et figée de l'État. Les rapports de force, la confiance, les traditions culturelles ou historiques, la nature des relations sociales jouent un rôle tout aussi déterminant tant au niveau de l'émergence des règles que de leur adoption, de leur pérennisation ou de leur abandon (Baron 2008). Cependant, considérer le caractère culturel et collectif des institutions ne conduit pas à minimiser le choix des individus dans la définition des règles. Les règles sont enchâssées dans un système social, et sont des constructions sociales résultant de compromis sociopolitiques qui peuvent être ou non institutionnalisés. L'importance de prendre en considération ces éléments a été soulignée dans de nombreux travaux de géographie politique ou de sciences politiques, d'où l'intérêt de confronter des grilles d'approches disciplinaires différentes.
- 55
- 56 Ces deux études de cas soulignent la diversité des formes de PPP dans le domaine des services urbains dans un contexte de diffusion internationale d'un référentiel néolibéral prônant le retrait de l'État au profit d'un secteur privé élargi (entreprises et associations) dont l'efficacité, mais aussi la capacité de régulation des tensions et contradictions, sont mises en avant. Si le néolibéralisme peut être considéré comme un référent commun, en contradiction avec certaines dimensions du libéralisme, ces deux études attestent de la nécessité d'intégrer une réflexion sur la contextualisation des

processus de néolibéralisation, aux échelles nationale et locale, en fonction des contraintes extérieures, des choix politiques et des enjeux sociétaux. Les deux pays étudiés montrent que, dans le domaine des services urbains retenus, les deux États n'ont pas abandonné toute forme d'intervention directe. Le modèle de gestion du service de l'eau adopté au Burkina Faso, via une entreprise publique, conserve à l'autorité publique son rôle traditionnel d'opérateur, même si certains facteurs (tels que la coordination et la structuration de petits opérateurs privés) peuvent remettre en cause, à terme, ce modèle. L'Afrique du Sud a, de son côté, conservé la propriété publique des principales agences prestataires de services tout en adoptant, à l'instar du Burkina Faso, des principes de gestion visant la performance économique.

- 57 La mobilisation des acteurs associatifs (associations d'usagers, ONG, comités de quartiers, associations de propriétaires fonciers) dans la gestion des services urbains souligne toutefois différentes logiques. Le recours à des associations dans le cadre de la gestion de l'eau s'inscrit dans les préconisations internationales fondées sur le principe de l'*empowerment*, parfois suite aux limites constatées des PPP classiques. La mobilisation des associations de propriétaires dans le cadre des CID s'inscrit pour sa part dans l'adoption d'un modèle nord-américain qui promeut depuis longtemps la participation des intérêts privés au développement économique local. Ce modèle a été diffusé en Afrique du Sud après la transition démocratique par l'intermédiaire de réseaux professionnels soutenant les échanges et la circulation de savoirs entre les États-Unis et l'Afrique du Sud. Répondant non pas à des besoins de base, mais à une demande de services supplémentaires, ces associations représentent une forme élitiste de participation au développement urbain faisant l'objet de nombreuses critiques, en dépit du succès de certains exemples emblématiques.
- 58 La pluralité de ces logiques rend aussi compte des diverses modalités de redéfinition des frontières entre les secteurs public et privé. Si le modèle du Burkina Faso ne remet pas en cause les fonctions traditionnelles de l'État, le modèle des CID en Afrique du Sud, en permettant aux propriétaires fonciers de prélever une taxe au sein d'un périmètre donné, brouille les frontières entre acteurs publics et privés.
- 59 Dans les deux cas, le rapport entre l'économique et le social est au cœur des enjeux de développement et de croissance car il s'agit de concilier d'une part les objectifs d'efficacité et de compétitivité, d'autre part ceux visant l'équité, la lutte contre les inégalités et la cohésion sociale. L'équité de l'accès aux services est en effet posée : dans le cas du Burkina Faso, les forts taux de croissance urbaine et l'extension des quartiers précaires nécessitent un élargissement de la zone de desserte de l'agence publique et fait apparaître de nouveaux acteurs : des opérateurs privés locaux qui relevaient jusqu'alors de l'informel et qui sont encouragés à se structurer et se formaliser. Dans le cas sud-africain, la logique même des CID est porteuse d'inégalités, non pas dans l'accès aux services publics fournis par l'autorité locale, mais dans l'accès aux services supplémentaires financés par la taxe locale, qui sont facteurs de différenciation spatiale et de renforcement des inégalités intra-urbaines. Dans le contexte d'un pays émergent comme l'Afrique du Sud et dans le cadre de politiques mises en œuvre dans un centre-ville, la notion de développement cède le pas à celle de la croissance économique et de la recherche de compétitivité. Ce sont les effets induits attendus de la croissance qui doivent permettre le développement (à l'image du concept de croissance partagée [*shared growth*] promu depuis le milieu des années 2000). De fait, les questions sociales

ne sont pas ignorées, notamment celles des inégalités, mais elles sont subordonnées à la compétitivité économique.

- 60 Enfin, la mise en regard des différentes approches sur ces nouvelles formes de partenariat souligne la nécessité de dépasser des théories économiques qui se focalisent sur les outils de la coordination (nature du contrat, modes de gouvernance les plus efficaces) pour privilégier, à l'instar d'approches en économie politique, sciences politiques et géographie, des analyses qui intègrent les facteurs sociopolitiques et institutionnels en considérant à part entière la dimension du pouvoir et les rapports de force, comme le proposent également certaines théories institutionnalistes.

BIBLIOGRAPHIE

- AUDIER, S. 2008 *Le Colloque Lippmann. Aux origines du néo-libéralisme*, Latresne, Éditions Le Bord de l'Eau.
- BARON, C. 2008 « Water Governance and Urban Local Development : An Analysis of Water Services Access in Sub-Saharan African Cities », in M. J. ARANGUREN, C. ITURRIOZ & J. R. WILSON (eds.), *Networks, Governance and Economic Development : Bridging Disciplinary Frontiers*, Cheltenham, Edward Elgar : 174-189.
- BARON, C. & BONNASSIEUX, A. À paraître « Développement local, participation et nouvelles formes de partenariat dans l'accès aux services de l'eau. Le cas des Associations d'usagers de l'eau au Burkina Faso », *Annales de Géographie*.
- BEALL, J., CRANKSHAW, O. & PARNELL, S. (EDS.) 2002 *Uniting a Divided City. Governance and Social Exclusion in JHB*, London, Earthscan.
- BÉNIT-GBAFFOU, C., DIDIER, S. & MORANGE, M. 2008 « Communities, the Private Sector, and the State : Contested Forms of Security Governance in Cape Town and Johannesburg », *Urban Affairs Review*, 43 : 691-717.
- BILLAUDOT, B. 2004 « Les trois modèles de gouvernance mondiale », *L'Économie politique*, 23 (3) : 99-106.
- BOAS, T. C. & GANS-MORSE, J. 2009 « Neoliberalism : From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan », *Studies in Comparative International Development*, 44 (2) : 137-161.
- BRENNER, N. & THEODORE, N. 2002 « Cities and the Geographies of "Actually Existing Neoliberalism" », *Antipode*, 34 (3) : 349-379.
- BRENNER, N., PECK, J. & THEODORE, N. 2010 « After Neoliberalization ? », *Globalizations*, 7 (3) : 327-345.
- BREUIL, L. 2004 *Renouveler le partenariat public-privé pour les services d'eau dans les pays en développement. Comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance ?*, Thèse de doctorat, Paris, École nationale du génie rural, des eaux et forêts (ENGREF).
- BRIFFAULT, R. 1999 « A Government for Our Time ? Business Improvement Districts and Urban Governance », *Columbia Law Review*, 99 : 366-425.

- BUCHANAN, J. M. 1992 *Les limites de la liberté, entre l'anarchie et le Léviathan*, Paris, Litec (« Liberalia, économie et liberté »).
- CHAVANCE, B. 2007 *L'économie institutionnelle*, Paris, Economica (« Repères »).
- DARBON, D. 2007 « Réformer un inexistant désiré ou supprimer un inopportun incontournable ? Le service public confronté à l'État et aux sociétés projetées en Afrique », Bordeaux, CEAN, Université de Bordeaux 4, document de travail, décembre.
- DENORD, F. 2001 « Aux origines du néo-libéralisme en France. Louis Rougier et le Colloque Walter Lippman de 1938 », *Le mouvement social*, 195 (2) : 9-34.
- DIDIER, S., PEYROUX, E. & MORANGE, M. 2009 « La diffusion de la formule des City Improvement Districts (CID) à Johannesburg et au Cap : régénération urbaine et agenda néolibéral en Afrique du Sud », in C. BÉNIT-GBAFFOU, O. FABIYI & E. PEYROUX (dir.), *Sécurisation des quartiers et gouvernance locale. Enjeux et défis pour les villes africaines (Afrique du Sud, Kenya, Mozambique, Namibie, Nigeria)*, Paris, IFAS-Karthala : 85-112.
- À paraître « City Improvement Districts and “Territorialized Neoliberalism” in South African Cities », in J. KÜNKEL & M. MAYER (eds.), *Neoliberal Urbanism and its Contestations Crossing Theoretical Boundaries*, New York, Palgrave.
- DOCKÈS, P. & ROSIER, B. 1988 *L'Histoire Ambiguë (Croissance et développement en question)*, Paris, PUF (« Économie en liberté »).
- DOSTALER, G. 2000 « De la domination de l'économie au néo-libéralisme », *Revue Possibles*, 24 (2-3), printemps-été : 11-26.
- DUBRESSON, A. 2008 « Urbanisme entrepreneurial, pouvoir et aménagement. Les CID au Cap », in A. DUBRESSON & S. JAGLIN (dir.), *Le Cap après l'apartheid. Gouvernance métropolitaine et changement urbain*, Paris, Karthala : 183-215.
- FOUCAULT, M. 2004 *Naissance de la biopolitique, Cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, Éditions du Seuil (« Hautes études »).
- FOX GOTHAM, K. 2000 « Growth Machine up-links : Urban Renewal and the Rise and Fall of a Pro-growth Coalition in a US city », *Critical Sociology*, 26 (3) : 268-300.
- FULLER, C. & GEDDES, M. 2008 « Urban Governance Under Neoliberalism : New Labour and the Restructuring of State-Space », *Antipode*, 40 (2) : 252-282.
- GLASZE, G. 2003 « Private Neighbourhoods as Club Economies and Shareholder Democracies », *BelGeo*, 1 : 87-98.
- GRAHAM, S. 2001 « The Spectre of the Splintering Metropolis. Guest Editorial », *Cities*, 18 : 365-368.
- HARVEY, D. 1989 « From Managerialism to Entrepreneurialism : The Transformation of Urban Governance in Late Capitalism », *Geografiska Annaler, Series B*, 71 (1) : 3-17.
- 2005 *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press.
- HIBOU, B. & VALLÉE, O. 2007 « Énergie du Mali, ou les paradoxes d'un “échec retentissant” », *AFD, Document de travail*, 37.
- HOUSTOUN, L. O. 2003 *BID : Business Improvement Districts*, Washington, D.C., Urban Land Institute.
- HOYT, L. M. 2003 *The Emergence, Success and Implications of Business Improvement District Organizations* (texte non publié).
- 2005 « The Business Improvement District : An Internationally Diffused Approach to Revitalization », Washington, D.C, International Downtown Association : 1-65.

- HUGON, P. 2002 « Le renouveau des questions de développement dans un contexte de mondialisation », in P. DOCKÈS (dir.), *Ordre et désordres dans l'économie-monde*, Paris, PUF-Quadrige : 491-517.
- IMBROSCIO, D. L. 1998 « Reformulating Urban Regime Theory : The Division of Labor Between State and Market Reconsidered », *Journal of Urban Affairs*, 20 (3) : 233-248.
- JAGLIN, S. 2003 « La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne », in M. H. BACQUÉ & Y. SYNTOMER (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : les « nouveaux » paradigmes de l'action publique*, Paris, La Découverte.
- JENSEN, M. C. & MECKLING, W. H. 1976 « Theory of the Firm : Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure », *Journal of Financial Economics*, 3, octobre : 305-360.
- JESSOP, B. 2002 « Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance : A State-theoretical Perspective », *Antipode*, 34 (3) : 452-472.
- JONAS, A. E. G. & WILSON, D. (EDS.) 1999 *The Urban Growth Machine : Critical Perspectives, Two Decades Later*, Albany, Suny Press.
- LABAZÉE, P. 1989 « Discours et contrôle politique : le sankarisme comme représentation de l'espace social », *Politique africaine*, 35 : 24-41.
- LAFFONT, J. J. & TIROLE, J. 1993 *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, MIT Press.
- LARNER, W. 2003 « Neoliberalism ? », *Environment and Planning*, « Society and Space », 21 : 509-512.
- LAVIGNE DELVILLE, P. & MATHIEU, M. 2003 « Le diagnostic participatif comme enjeu de pouvoir et comme processus social », *Les méthodes participatives en débat*, Journées d'Étude de l'IRAM, Paris, 5-6 septembre : 4-22.
- LIGHT, A. & SMITH, J. M. (EDS.) 1998 *Philosophy and Geography II. The Production of Public Space*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.
- LOBINA, E. & HALL, D. 2003 « Problems with Private Water Concessions : A Review of Experience », Public Services International Research Unit (PSIRU), School of Computing and Mathematical Sciences, University of Greenwich, Working Paper, June.
- LOGAN, J. & MOLOTCH, H. 1987 *Urban Fortunes : The Political Economy of Place*, Berkeley, CA, University of California Press.
- MABIN, A. 2007 « Johannesburg (South) Africa's Aspirant Global City », in K. SEGBERS, S. RAISER & K. VOLKMANN (eds.), *The Making of Global City Regions : Johannesburg, Mumbai/Bombay, São Paulo and Shanghai*, Baltimore, Johns Hopkins University Press : 32-63.
- MACLEOD, G. 2002 « From Urban Entrepreneurialism to a "Revanchist City" ? On the Spatial Injustices of Glasgow's Renaissance », *Antipode*, 34 (3) : 602-624.
- MARIN, P. 2009 « Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities. A Review of Experiences in Developing Countries », *Trends and Policy Opinions*, 8, Washington, World Bank Publications-PPIAF.
- MARTY, F., TROSA, S. & VOISIN, A. 2006 *Les partenariats public-privé*, Paris, La découverte (« Repères »).
- MÉNARD, C. 2001 « Enjeux d'eau : la dimension institutionnelle », *Revue Tiers monde*, XLII (166), avril-juin : 259-274.
- MOLOTCH, H. 1976 « The City as Growth Machine », *American Journal of Sociology*, 82 (2) : 309-332.

- MORANGE, M. & DIDIER, S. 2009 « Le Cap : délégation publique en transition (1995-2008). Construction de partenariats sécuritaires et réévaluation du localisme », in C. BÉNIT-GBAFOU, O. FABIYI & E. PEYROUX (eds.), *op. cit.* : 355-389.
- MÖRÇOL, G. & ZIMMERMANN, U. 2006 « Metropolitan Governance and Business Improvement Districts », *International Journal of Public Administration*, 29 (1-3) : 5-29.
- MULOT, E. 2002 « Libéralisme et néolibéralisme : continuité ou rupture », *Cahiers de la Maison des Sciences économiques*, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne (« série rouge du Matisse, 33 »), juin.
- NEL, E. L. 2001 « Local Economic Development : A Review Assessment of its Current Status in South Africa », *Urban Studies*, 38 (7) : 1003-1024.
- OUATTARA, S. 2007 *Gouvernance et libertés locales. Pour une renaissance de l'Afrique*, Paris, Karthala.
- OUEDRAOGO, D. & PICHÉ, P. (DIR.) 2007 *Dynamique migratoire, insertion urbaine et environnement au Burkina Faso. Au-delà de la houe*, Ouagadougou, L'Harmattan Burkina Faso-Presses universitaires Ouagadougou.
- PARNELL, S. & ROBINSON, J. 2006 « Development and Urban Policy : Johannesburg's City Development Strategy », *Urban Studies*, 43 (2) : 337-355.
- PEYROUX, E. 2006 « City Improvement Districts (CID) in Johannesburg : Assessing the Political and Socio-spatial Implications of Private-led Urban Regeneration », *Dialog*, 89 (2) : 9-14.
- 2008 « City Improvement Districts in Johannesburg : An Examination of the Local Variations of the BID Model », in R. PÜTZ (ed.), *Business Improvement Districts. Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung*, Passau, Geographische Handelsforschung, 14 -L.I.S. Verlag : 139-162.
- POLANYI, K. 1944 *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, New York, Farrar & Rinebart.
- RACO, M. 2005 « Sustainable Development, Rolled-out Neoliberalism and Sustainable Communities », *Antipode*, 37 (2) : 324-347.
- ROCHET, I. 2005 « À propos de la biopolitique de M. Foucault », *Mouvements*, 41, septembre-octobre : 176-179.
- SANNI YAYA, H. 2005 « Les partenariats privé-public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique : ancrages théoriques et influences conceptuelles », *La Revue de l'Innovation*, 10 (3) : 1-18.
- SHIRLEY, M. (ED.) 2002 *Thirsting for Efficiency : The Economics and Politics of Urban Water System Reform*, Washington, The World Bank.
- STOKER, G. 1995 « Regime Theory and Urban Politics », in D. JUDGE, G. STOKER & H. WOLMAN (eds.), *Theories of Urban Politics*, Thousand Oaks, CA, Sage.
- STONE, C. N. 1989 *Regime Politics : Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.
- SWYNGEDOUW, E. A., MOULAERT, F. & RODRIGUEZ, A. 2002 « Neoliberal Urbanization in Europe : Large-scale Urban Development Projects and the New Urban Policy », *Antipode*, 34 (3) : 542-577.
- TOMLINSON, R. 1999 « From Exclusion to Inclusion : Rethinking Johannesburg's Central City », *Environment and Planning, A*, 31(9) : 1655-1678.

TÖPFER, E., VOLKER, E. & SAMBALE, J. 2007 « Business Improvement Districts. New Instrument for Containment and Exclusion. Lessons from North America and Britain », *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 149, 37 (4) : 511-528.

WARD, K. 2006 « “Policies in Motion”, Urban Management and State Restructuring : the Trans-local Expansion of Business Improvement Districts », *International of Urban and Regional Research*, 30 (1) : 54-75.

– 2005 « Entrepreneurial Urbanism and the Management of the Contemporary City : the Example of Business Improvement Districts », Transnational Seminar Lecture Paper, University of Illinois at Urbana-Champaign, Centre for Global Studies.

WILLIAMSON, O. E. 1979 « Transaction-cost Economics, the Governance of Contractual Relations », *Journal of Laws and Economics*, XXII (2), december : 233-262.

WOLF, J. 2006 « Urban Governance and Business Improvement Districts : The Washington, DC BID », *International Journal of Public Administration*, 29 (1-3) : 53-75.

WORLD BANK 1993 « Water Resources Management », *Policy Paper*, Washington.

ZUKIN, S. 1995 *The Culture of Cities*, Oxford-Cambridge, Blackwell.

NOTES

1. Nous distinguons les acteurs « privés » orientés vers la recherche du profit (entreprises) des acteurs non étatiques relevant d'associations à but non lucratif ; les acteurs publics renvoient aux gouvernement, agences publiques et parapubliques.
2. Le « consensus de Washington » (J. Williamson en 1989) correspond à la formalisation de principes (discipline budgétaire, réorientation de la dépense publique, réforme fiscale, libéralisation financière, privatisation des entreprises publiques, etc.) mis en œuvre dès les années 1980 par la Banque Mondiale, le Fonds monétaire international, puis par l'Organisation mondiale du Commerce.
3. Sécurité, entretien des rues et des espaces publics, collecte des déchets, aménagements paysagers, réaménagements urbains, *marketing*, *branding*, mais aussi activités sociales.
4. La formation, la gestion et l'abolition des BID sont fondées sur ce système de vote.
5. Voir en particulier MÖRÇOL et ZIMMERMANN (2006) qui présentent aux États-Unis des BID établis en tant que « districts auto-taxés » et en tant qu'« autorités municipales ».
6. Le néolibéralisme s'est manifesté d'abord au Chili dans les années 1970, ce pays devenant un cas paradigmatique, puis en Grande-Bretagne et aux États-Unis dans les années 1980, et enfin en France.
7. Concept fondé sur le partenariat entre acteurs publics et privés locaux visant à coordonner les efforts et les ressources afin de développer et promouvoir les centres-villes.
8. On entend généralement par *community* un groupe social de taille variable résidant dans une localité spécifique, partageant une mobilisation commune (au sein d'une association par exemple) et ayant souvent un héritage culturel et historique commun.
9. Des travaux récents (BRENNER, PECK & THEODORE 2010) complexifient ce schéma en intégrant les effets de la récente crise.

10. Rupture impulsée par Compaoré, l'actuel président, suite au coup d'État contre Sankara.
 11. Le Burkina compte 13 régions (collectivités territoriales), 49 communes urbaines et 300 communes rurales.
 12. Ouagadougou s'étend sur 25 kilomètres d'est en ouest et 30 kilomètres du nord au sud, avec 1,3 million d'habitants (dernier recensement de 2006), ce qui pose de nombreux problèmes en termes de fourniture des services de base et d'extension des réseaux.
 13. Quatre autorités locales de transition ont été mises en place avant que ne soit établi en 2000 un pouvoir métropolitain unifié (*Unicity*) regroupant anciens *townships* et banlieues blanches (*suburbs*) en lieu et place des anciennes municipalités indépendantes. Les pouvoirs entre les trois sphères du gouvernement (local, provincial et national) ont aussi été réorganisés.
 14. Tous les CID ne sont toutefois pas légiférés : on trouve également des formes « volontaires » ou « informelles ». Dans ces cas, la taxe n'est pas obligatoire.
 15. Pour l'exemple du Cap, voir entre autres DUBRESSON (2008) et MORANGE & DIDIER (2009).
 16. Conçu au départ comme un partenariat tri-partite pouvoirs publics-secteur privé-société civile (en 1992, avant la transition démocratique de 1994), le CJP ne représente plus que les intérêts du secteur privé depuis le milieu des années 1990.
 17. Dans la terminologie anglo-saxonne, la JDA est une corporation (*corporatised entity*) gérée comme une entreprise privée mais dont la ville est la seule propriétaire.
-

RÉSUMÉS

Résumé

Le rôle de l'État et des acteurs non étatiques dans le développement urbain fait l'objet de nombreux débats dont les partenariats publics privés dans le domaine des services urbains sont emblématiques. Souvent analysés dans le cadre de la diffusion d'un référentiel néolibéral depuis les années 1980, ils suscitent des questions relatives à la conceptualisation des rapports entre acteurs publics, privés et associatifs, et à la déclinaison locale de ce référentiel. Cet article discute les fondements théoriques du néolibéralisme et souligne qu'une vision globalisante des nouvelles formes de gouvernance ne permet pas de rendre compte de la diversité des modalités de redéfinition des frontières entre sphères publique et privée et des enjeux de développement, comme le montrent les exemples contrastés de l'Afrique du Sud et du Burkina Faso.

Abstract

The role of state and non-state actors in urban development is the subject of ongoing debates as illustrated by the development of Public Private Partnerships in service delivery. Often located within the emergence of a neoliberal paradigm since the 1980's, they raise a number of questions related to not only the conceptualisation of the relationships between public, private, and community actors; but also how the international referential is translated within a local

context. This paper analyses the theoretical foundations of neoliberalism and guards against an all-encompassing vision that overlooks contextual variations. The redrawing of boundaries between the public and the private spheres has generated development challenges. The article emphasizes how these factors have taken on context—specific forms as shown by the contrasting examples of Burkina Faso and South Africa.

INDEX

Mots-clés : Afrique du Sud (Johannesburg), Burkina Faso (Ouagadougou), développement local, eau, gouvernance, néolibéralisme, partenariat public-privé, services urbains

Keywords : South Africa (Johannesburg), Burkina Faso (Ouagadougou), City Improvement Districts, Local Development, Water, Governance, Neoliberalism, Public Private Partnership, Urban Services

AUTEURS

CATHERINE BARON

LEREPS, Université de Toulouse 1 ; LISST (CNRS, UTM, EHESS), Université de Toulouse II-Le Mirail.

ÉLISABETH PEYROUX

LEREPS, Université de Toulouse 1 ; LISST (CNRS, UTM, EHESS), Université de Toulouse II-Le Mirail.