

# Eau et assainissement en Afrique : croyances, modes et modèles\*

**Janique Etienne et Alain Henry**  
*Agence française de développement*

La desserte en eau des zones rurales ou des quartiers urbains pauvres paraît relativement simple : il s'agit d'apporter de l'eau potable (un bien unique), en service individuel ou collectif (forage ou borne-fontaine), à un prix « acceptable », celui-ci s'établissant par un optimum entre valeur du service, coût de réalisation et capacité économique des usagers.

Pourtant, il faut régler une quantité considérable de choix pratiques, liés entre eux, et dont la solution dépend d'un accord collectif difficile à trouver, parfois provisoire, qui devra s'ajuster à l'expérience. Par exemple, sur un point d'eau collectif, les questions sont quasi infinies.

Les usagers vont-ils choisir l'eau traditionnelle ou le nouveau point d'eau collectif, selon le prix, le goût de l'eau, les files d'attente, la fatigue du transport, les conflits autour du point d'eau, etc. ?

Faudra-t-il faire payer l'eau en nature, au seau, sous forme de cotisation, les deux à la fois, au moyen de la dîme religieuse ? A quel prix ? Faut-il accepter de faire crédit ou

\* Cet article contient des extraits de « Eau et assainissement : croyances, modes et modèles... », publié dans la revue *Afrique contemporaine*, n° 205, printemps 2003.

de fournir l'eau gratuitement à certains ? Quelle contrainte exercer sur ceux qui ne payent pas ?

Si le paiement se fait « au seau », comment choisir un fontainier pour collecter les paiements ? Comment contrôler la régularité de son service ?

Qui aura autorité pour l'entretien et le fonctionnement, sachant que les règles traditionnelles ne prévoient rien d'adapté (au Sahel, les puits traditionnels ne sont ni privés ni publics, mais relèvent d'un droit singulier dans lequel le constructeur du puits bénéficie de certaines priorités) ?

Toutes ces questions soulèvent beaucoup de discussions, parfois conflictuelles. Les solutions techniques possibles sont nombreuses. Elles demandent toutefois de remettre en cause certaines habitudes, de contrôler les jeux d'intérêt qui émergent autour du projet, etc. Surtout, il convient d'aider les usagers à prévoir les problèmes et à faire émerger leurs choix propres.

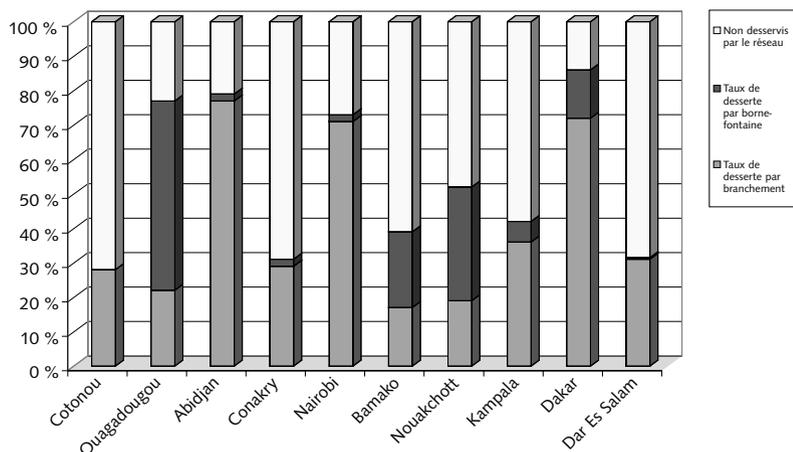
## Quelques idées reçues

Dans le domaine de l'accès aux services d'eau et d'assainissement dans les quartiers défavorisés des villes des pays en développement (PED), il est possible de procéder à une relecture de certaines idées reçues.

### ***« Les pauvres sont concentrés dans les zones périphériques des grandes agglomérations »***

Quartiers « périurbains », « défavorisés », « bidonvilles ». Autant de termes qui, lorsqu'ils sont utilisés par les acteurs des services urbains, font implicitement référence à un déficit des services liés à l'eau, l'électricité, l'assainissement, etc. Pour autant, de telles formules, souvent imprécises quant à la nature de ces quartiers, pourraient laisser croire que ceux-ci sont en marge de l'agglomération, par leur taille comme par leur localisation. L'examen des taux de desserte en eau de nombreuses capitales africaines montre pourtant que de tels quartiers accueillent souvent plus de 50 % de la population (voir graphique).

### Taux de desserte en eau dans les villes africaines



**Source :** Janique Etienne, « Eau, assainissement : croyances, modes et modèles... ».

Ils ne sont donc en rien « marginaux », mais constituent la ville dans son développement actuel. Les quartiers périurbains ou semi-urbains correspondent aux zones de transition entre le monde rural et le monde urbain et sont en général situés à la périphérie des villes. Mais des poches de pauvreté peuvent également exister au cœur historique de la cité ou être intégrées aux quartiers résidentiels. Les géographes et les urbanistes font une distinction, en fonction du mode d'occupation du sol, entre des quartiers « spontanés » (pouvant être régularisés) et des quartiers « illégaux » (absence de titres fonciers ou de permis d'occuper, présence de squatters, titres de propriété issus du seul droit traditionnel, etc.). La nature de l'habitat permet également d'opposer les « bidonvilles » aux « quartiers insalubres ».

De telles distinctions ont un impact sur la demande en eau des ménages : la corrélation reste forte entre le statut des occupants et la volonté d'investir dans un meilleur accès aux services. Par exemple, un ménage susceptible d'être « déplacé » n'investira pas massivement pour raccorder son domicile au réseau d'adduction.

Les zones d'occupation illégale sont souvent volontairement ignorées par les autorités ou ne sont pas prises en compte par les exploitants de réseau. A Abidjan par exem-

ple, 70 % de la population qui n'est pas desservie par le réseau d'adduction d'eau est installée dans des quartiers illégaux et n'a pas accès aux branchements sociaux, réservés aux propriétaires fonciers.

**« Les ménages des quartiers défavorisés ne sont pas solvables »**

L'insolvabilité des ménages des quartiers défavorisés est une idée très répandue. C'est généralement avec cet argument que des investissements se trouvent différés dans des quartiers où les besoins restent pourtant parmi les plus criants. Pourtant, dans d'autres régions, des expériences prouvent le contraire. A Port-au-Prince, par exemple, cette vision prévalait avant la mise en place d'un dispositif de gestion partagée entre sociétés d'eau et comités locaux, permettant de desservir 180 000 habitants des quartiers défavorisés. Or, ce nouveau système a permis de constater que le taux de recouvrement des factures d'eau, qui n'est que de 37 % sur l'ensemble de la capitale haïtienne, s'élève à plus de 80 % dans les bidonvilles !

De nombreuses études et travaux de recherche ont dénoncé les tarifs élevés pratiqués par le secteur informel, qui vient compenser sous diverses formes le déficit de services publics dans ces zones déshéritées. Ces tarifs peuvent en effet s'établir à plus de dix fois celui de la première tranche de consommation en période de pénurie. Ainsi, à Ouagadougou, durant les deux années de sécheresse de 1993 et 1994, la barrique de 200 litres a pu se vendre jusqu'à 1 000 francs CFA (soit le mètre cube d'eau potable à 5 000 francs CFA ou 100 francs français de l'époque !).

Il est devenu classique d'opposer dans l'économie informelle la difficulté des ménages et des individus à mobiliser des montants importants pour régler des factures bimensuelles ou trimestrielles à la capacité de déboursier de petites sommes au quotidien. La solvabilité des ménages renvoie en fait à deux facteurs : la nature de la demande et la volonté effective de payer pour un service donné. La première est généralement très hétérogène dans l'espace et dans le temps. Elle se module sur la possibilité ou non de s'approvisionner hors du réseau public d'adduction d'eau (à des puits traditionnels ou modernes, grâce à des forages privés, des sources, des citernes d'eau pluviale, etc.), ainsi

qu'en fonction des variations saisonnières (certaines des solutions alternatives disparaissant en saison sèche). Elle varie aussi, bien entendu, en fonction des caractéristiques sociales et économiques des ménages.

***« Les branchements sociaux et une grille tarifaire progressive permettent d'améliorer sensiblement l'accès à l'eau des plus pauvres »***

Les sociétés publiques ou privées disposent d'un nombre, encore limité, d'outils pour favoriser l'augmentation du taux de desserte par branchement, en particulier dans les zones les plus défavorisées : dans le cas des branchements dits « sociaux », le raccordement des particuliers au réseau d'adduction d'eau est alors fortement ou totalement subventionné. Ces systèmes s'accompagnent d'une tarification par tranche, la première tranche (classiquement 6 à 10 m<sup>3</sup>) bénéficiant elle aussi d'une forte subvention.

Or, malgré des taux de desserte relativement faibles, les délégataires du service de l'eau ont parfois constaté que les demandes effectives de branchement pouvaient être largement inférieures à leurs attentes. Il y a plusieurs explications à cela : tout d'abord, l'accès aux branchements sociaux étant souvent conditionné à un titre de propriété en bonne et due forme, toute une partie de la population s'en trouve exclue. En outre, on exige parfois un bulletin de salaire pour délivrer l'eau à l'usager, même dans les quartiers où les activités du secteur informel fournissent la grande majorité des revenus. Enfin, la demande étant considérée d'avance comme acquise, les campagnes d'information et la connaissance des demandes des usagers sont souvent très réduites.

C'est ainsi qu'un programme d'adduction d'eau en Guinée a souffert, en 1999, d'un important retard dans la cadence d'installation des branchements neufs (s'élevant seulement à 22 % des objectifs). Un certain rattrapage a eu lieu par la suite, grâce à de meilleures conditions financières offertes aux usagers mais, simultanément, le nombre de branchements inactifs (coupés) a progressé pour se situer autour de 27 %. L'absence d'une politique commerciale tenant compte des réalités sociales semble être à l'origine de cette situation. Une facturation mensuelle (et

non pas bimensuelle), notamment, aurait pu contribuer à réduire le montant des impayés en étant mieux adaptée aux revenus des ménages.

Il est reconnu aujourd'hui que des structures tarifaires progressives ne bénéficient pas aux plus pauvres. Il est rare en effet dans ce milieu social qu'un compteur corresponde à une seule famille. Même lorsque les consommations unitaires demeurent très faibles (de 20 à 60 litres par personne et par jour), le volume facturé représentant celles de trois ou quatre familles dépassera rapidement le niveau de la tranche sociale concernée. Il en va de même dans le cas d'une revente de l'eau aux voisins, le propriétaire du compteur reportant alors le coût de la consommation excessive sur des acheteurs qui n'ont pas, contrairement à lui, d'accès au réseau ! Tous ces paradoxes, identifiés dès 1992 par Whittington et Dale, sont encore très sensibles aujourd'hui.

## **De nouvelles réflexions**

C'est pourquoi, face à la complexité du tissu urbain et de l'environnement socio-économique, culturel et politique des PED, les réflexions portent aujourd'hui sur de nouvelles formes d'engagement des acteurs publics et privés, à l'échelle internationale aussi bien que locale.

### ***Inciter à desservir les pauvres par un engagement contractuel***

Les conditions d'accès ou autres générant des coûts élevés, le type et le contenu du contrat d'adduction d'eau peuvent inciter ou au contraire décourager l'opérateur à raccorder les ménages à faibles revenus.

Dans le cas d'un contrat de simple gestion du service public, l'opérateur privé n'étant pas rémunéré proportionnellement aux ventes, l'incitation à desservir de nouveaux clients demeure faible. En revanche, lorsque l'opérateur perçoit les recettes de la vente de l'eau grâce à un contrat de concession, il a intérêt à étendre la desserte, sous réserve que ces recettes restent supérieures au coût du service. Le tarif social ne doit alors pas être trop bas. Sans incitation ou obligation contractuelle autre, l'opérateur

aura tendance, en cas de déficit de production, à privilégier la fourniture d'eau aux ménages des tranches tarifaires supérieures plutôt que d'étendre le réseau aux petits consommateurs.

Afin de mieux desservir les pauvres, les objectifs d'augmentation de la desserte peuvent aussi définir une hiérarchie de priorités géographiques, échelonnées dans le temps. Mais de telles mesures demeurent inefficaces si les zones à desservir se réduisent à des poches de très petite taille au milieu de quartiers plus aisés ou lorsque les objectifs fixés sont si modestes qu'un opérateur privé conservera de ce fait la possibilité d'ignorer les ménages les plus pauvres.

### ***Diversifier l'offre de service pour la rendre accessible à davantage d'utilisateurs***

Dans certains cas, les contraintes à l'extension de la desserte peuvent être levées par la diversification de l'offre de service. Ainsi, certains opérateurs ont revu leur offre technique et les modalités de gestion correspondantes avec des solutions diversifiées : la borne-fontaine payante ; la vente d'eau « en gros » à un groupement d'utilisateurs, à une association de résidents ou à un opérateur privé se chargeant de la refacturation et de l'entretien du réseau tertiaire ; des branchements « condominaux », avec des canalisations de faible diamètre dans chaque concession familiale ou encore des branchements à faible pression.

En fait, une multitude de combinaisons sont possibles, dont certaines nécessitent de repenser les normes de construction des systèmes (des standards minimums restent à définir) et le monopole de la société nationale afin de permettre l'intervention d'autres types d'opérateurs. La définition des offres de service devrait alors reposer sur la demande des utilisateurs.

Réviser les standards de construction des systèmes à l'échelle d'un pays risquant cependant d'être une entreprise laborieuse, on pourrait imaginer également, à la demande des autorités locales, d'alléger les normes de construction pour certaines régions, afin qu'elles puissent accéder plus rapidement aux services d'eau et d'assainissement.

### ***Promouvoir des partenariats régulés***

Au-delà des solutions techniques, l'amélioration rapide des conditions d'accès à l'eau dans les quartiers défavorisés passe aussi par l'implication accrue de différentes catégories d'acteurs.

Une démarche participative, réunissant l'ensemble des bénéficiaires, vise à faire émerger la demande des utilisateurs et à réduire les « résistances », inévitables face à tout nouveau projet. A force de débats éclairés, les usagers feront des choix optimaux. On postule donc que le résultat de la raison et de la bonne volonté commune suffira à organiser un service transparent et durable. Pareil raisonnement est pourtant très insuffisant : les moyens pratiques avec lesquels la communauté donne corps aux choix du groupe dépendent de la manière dont les intéressés conçoivent la vie en société, des façons dont ils donnent un sens aux situations sociales.

Une difficulté apparaît donc : concevoir l'organisation nouvelle du service à l'intérieur des logiques locales. Le plus souvent, l'organisation est implicitement pensée de l'extérieur à partir d'une vue générale, voire des conceptions étrangères de la vie en société.

Au-delà des démarches participatives, il paraît donc indispensable de chercher à bâtir des procédures modernes de gestion, qui soient cohérentes avec la culture politique des intéressés, avec la manière dont ils conçoivent leurs rapports sociaux.

Les petits opérateurs privés locaux et les associations d'usagers occupent, le plus souvent de manière informelle, des segments de marché qui ne sont pas couverts par l'opérateur principal mais pour lesquels il existe pourtant une demande solvable des ménages. Il peut s'agir de transporter l'eau jusqu'aux concessions particulières ou bien de l'extraire grâce à un forage privé pour la distribuer au voisinage. Les exemples d'une prise en charge de l'intégralité de l'exploitation et de la distribution par des associations ou des opérateurs privés sont nombreux dans les villes moyennes des PED, hors du périmètre couvert par la société d'eau locale. Tous ces cas témoignent de la capacité populaire à gérer des systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement, certes quelque peu simplifiés, la distribution

étant le plus souvent assurée sous un mode collectif, par bornes-fontaines. Le secteur privé local a ainsi la capacité d'assumer, à moindre coût, une partie des tâches de l'opérateur titulaire du contrat de délégation.

Ce sont de telles formes de partenariat entre sociétés d'adduction d'eau, autorités locales et petits opérateurs privés qui pourront permettre d'améliorer dans un proche avenir le niveau de desserte en eau dans les villes des PED. Mais leur généralisation nécessitera sans doute de sortir des modèles de délégation de gestion les plus conventionnels, ainsi que des critères usuels de conception des systèmes et des pratiques contractuelles les plus courantes. Elle passera par un renforcement de l'ingénierie sociale des projets et par des solutions institutionnelles propres à chaque contexte. Il s'agira alors de faire émerger « les bonnes pratiques », reproductibles à l'échelle d'espaces culturels et régionaux.