

LES ENJEUX DE L'ACCÈS À L'EAU EN AFRIQUE DE L'OUEST : DIVERSITÉ DES MODES DE GOUVERNANCE ET CONFLITS D'USAGES

Catherine Baron et XAlain BONNASSIEU

De Boeck Supérieur | *Mondes en développement*

2011/4 - n°156

pages 17 à 32

ISSN 0302-3052

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2011-4-page-17.htm>

Pour citer cet article :

Baron Catherine et BONNASSIEU XAlain, « Les enjeux de l'accès à l'eau en Afrique de l'Ouest : diversité des modes de gouvernance et conflits d'usages », *Mondes en développement*, 2011/4 n°156, p. 17-32. DOI : 10.3917/med.156.0017

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Les enjeux de l'accès à l'eau en Afrique de l'Ouest : diversité des modes de gouvernance et conflits d'usages

Catherine BARON¹ et Alain BONNASSIEUX²

Depuis les années 1980, le secteur de l'eau fait l'objet d'une attention croissante de la part des institutions internationales, comme en attestent les nombreuses conférences internationales, très médiatisées, qui se déroulent périodiquement depuis lors. L'une d'entre elles, intitulée "*Bridging the divides for water*"³, qui s'est tenue à Istanbul en mars 2009, à l'initiative du Conseil mondial de l'eau⁴ dans le cadre du 5^{ème} forum mondial sur l'eau, a souligné les enjeux de la gestion de l'eau à l'échelle planétaire, en particulier la problématique de l'accès à l'eau potable en Afrique. Dans le même temps, un rapport des Nations unies fournit des données sur la situation des populations africaines face à une raréfaction des ressources en eau et à des difficultés d'accès à l'eau potable dans un grand nombre de pays (United Nations, 2009). Des points de vue opposés s'affrontent au cours de ces rencontres, et ils n'aboutissent pas toujours à des compromis. Cependant, on peut identifier des tendances quant aux modes de gouvernance recommandés à l'issue de ces conférences, ou du moins repérer des principes dont le respect par les pays conditionne souvent l'octroi de financements par les bailleurs de fond.

Avant la rupture des années 1980, divers modes de gouvernance se sont succédés dans les « sociétés projetées »⁵ en Afrique (Darbon, 2007-2008, 98 ;

¹ LEREPS (Laboratoire d'Étude et de Recherche sur l'Économie, les Politiques et les Systèmes Sociaux), Université Toulouse 1. catherine.baron@univ-tlse1.fr

² Dynamiques Rurales, Université Toulouse 2. alain.bonnassieux@univ-tlse2.fr

³ « Comblent les écarts en matière d'eau ».

⁴ Ce Conseil, né lors de la Conférence des Nations unies sur l'eau tenue à Mar del Plata en Argentine en 1977, a été établi en 1996 à Marseille. Il regroupe plus de 300 organisations internationales provenant d'une cinquantaine de pays différents et a pour objectif de conscientiser les responsables à la « bonne gouvernance » de l'eau.

⁵ Selon Darbon (2007-2008, 98), ce « terme concerne l'ensemble des sociétés dont le projet étatique est largement porté par la projection sur elles de modèles de gestion et d'organisation fabriqués par les sociétés développées et mis en œuvre par des transferts institutionnels systématiques ne capitalisant que très peu sur les pratiques sociales locales et sur les processus et les institutions de régulation indigènes. »

Baron, 2008). Dans les pays de colonisation française, une conception du service public supposant la gestion par l'État de certaines activités au nom de l'intérêt général avait été transférée par le colonisateur et maintenue après les Indépendances. Des entreprises publiques étaient censées assurer la fourniture du service de l'eau dans la plupart des pays. De plus, l'accès aux services de l'eau était gratuit aux bornes-fontaines dans certains quartiers urbains ou en milieu rural dans de nombreuses sociétés d'Afrique francophone, selon un principe d'équité sociale et territoriale. Face aux défaillances affichées (déficits publics, corruption, manque d'entretien des infrastructures, etc.), mais pas toujours avérées (Lobina et Hall, 2008), de cette gestion publique, d'autres modes de gouvernance ont été promus. Par exemple, des modes de « gestion communautaire » (ce qualificatif ambigu pouvant aussi bien renvoyer à l'autogestion qu'à une gestion confiée à une « communauté ») ont été préconisés en tant qu'alternatives, sans atteindre les objectifs affichés. Des auteurs ont soulevé la question suivante : la « gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? » (Olivier de Sardan et Elhadji Dagobi, 2001).

Les années 1980 marquent une rupture, dans le sens où les principes du « néolibéralisme » (Brenner et Theodore, 2002) vont être appliqués à divers secteurs, dont celui de l'eau. Ce référentiel sera d'autant plus facilement diffusé que les modèles précédents sont qualifiés d'échecs, sans qu'aucune évaluation précise n'ait été réalisée. Les principaux bailleurs optent pour un mode de gouvernance que nous qualifions de « privé ». En effet, la gestion est déléguée à des opérateurs privés, grandes firmes multinationales et entreprises formelles qui fixent les règles en concertation avec les autorités publiques, sous couvert des bailleurs internationaux, dans le cadre de contrats. L'éventail des modalités de ces partenariats public-privé (PPP) (affermage, concession, etc.) a été utilisé dans certaines grandes villes d'Afrique dans les années 1990 (Lobina et Hall, 2003)⁶, où une forte rentabilité est anticipée. Dans les espaces délaissés car peu rentables, diverses modalités d'accès à l'eau sont mises en place en fonction des spécificités locales (nature des ressources en eau, sources d'approvisionnement alternatives, présence de projets portés par des organisations non gouvernementales ou des structures de développement, etc.). Des modes de gouvernance multi-acteurs, impliquant des logiques diverses, sont alors privilégiés. Quel que soit le mode choisi, la principale rupture réside dans une conception originale de l'intérêt général qui se diffuse au niveau international. On considère, désormais, que « le service public peut être réalisé par une entité publique (nationale ou locale) ou par une personne privée, qu'il est susceptible de fonctionner selon les principes du droit privé ou du droit public, qu'il peut concerner des fonctions régaliennes ou des fonctions du secteur marchand ou du secteur non marchand » (Darbon, 2007-2008, 100). Dans cette acception, la frontière entre public et privé s'estompe, ce qui engendre des confusions quant aux responsabilités et aux finalités des différentes parties prenantes. Face aux

⁶ Voir le site du PSIRU (Public Services International Research Unit) : www.psiru.org.

échecs de ces dispositifs, par exemple leur capacité à assurer l'équité dans l'accès aux services (Breuil, 2004), le principe de gouvernance multi-acteurs à la base du PPP a été étendu au-delà des seules formes de coordination entre acteurs publics et privés compris au sens strict. Le terme de gouvernance « hybride » pourrait être retenu pour qualifier ces modes d'organisation que certains acteurs (institutions internationales, organisations non gouvernementales (ONG)) nomment « gouvernance participative » ou « gouvernance démocratique », ces adjectifs étant empreints d'une forte ambiguïté. On assiste à une plus grande hétérogénéité des acteurs. Diverses associations regroupées sous le terme de « société civile » se constituent et s'insèrent dans ces partenariats élargis. De petits opérateurs privés informels sont invités à se structurer. Enfin, des autorités locales se voient conférer des responsabilités dans le contexte de la décentralisation. Cette extension des acteurs clés participe-t-elle pour autant à un changement de paradigme ?

Si l'on peut qualifier, au niveau des principes généraux, les différents modes de gouvernance, la réalité est plus complexe car ils peuvent coexister ou, au contraire, se substituer les uns aux autres à différentes périodes de l'histoire (Baron, Maillefert, 2011). Les réalités de terrain⁷ attestent d'écarts importants entre la norme et les réalisations concrètes dans le domaine du service de l'eau. Nous proposons de spécifier ce décalage entre principes généraux et réalités de terrain en analysant deux aspects particuliers de la problématique de l'accès à l'eau dans certaines sociétés africaines. Dans un premier temps, nous montrerons que la diversité des représentations de l'eau, en fonction des contextes et des acteurs, peut engendrer des conflits rarement pris en considération dans la définition de modèles de gouvernance qui restent exogènes. Dans un deuxième temps, nous évaluerons dans quelle mesure la volonté de construire des « marchés locaux de l'eau », principe fondateur des modes de gouvernance retenus depuis les années 1980, rencontre des limites dans certaines sociétés.

1. DIVERSITÉ DES REPRÉSENTATIONS ET CONFLITS D'USAGE DE L'EAU

1.1 *Les conflits d'usage : au-delà de la rareté de la ressource, un problème d'accès*

En Afrique, l'accès à l'eau et le contrôle de la gestion des points d'eau sont au centre d'enjeux importants et peuvent constituer des sources de conflits. L'exacerbation des tensions entre les acteurs est présentée comme une conséquence de la raréfaction des ressources en eau, en attestent de nombreux

⁷ L'argumentation s'appuie sur des enquêtes de terrain que nous avons réalisées au cours des années 2008 et 2009 au Mali, au Burkina Faso et au Niger.

rapports (United Nations, 2009). En Afrique de l'Ouest, la baisse du niveau de la pluviométrie, la dégradation de l'environnement et l'accroissement de la population ont provoqué un amenuisement des ressources en eau.

Cependant, il existe des disparités régionales. Dans les régions côtières, plus favorisées sur le plan agro-écologique et mieux arrosées et, dans une moindre mesure, dans les régions de savane, les problèmes auxquels sont confrontées les populations n'ont pas la même acuité que dans les régions sahéniennes où les ressources en eau sont plus rares du fait d'une pluviométrie insuffisante et irrégulière, des phénomènes plus aigus de dégradation de l'environnement, voire de désertification. Dans ces zones, le tarissement d'une partie des points d'eau pendant la saison sèche provoque un afflux de populations et de troupeaux. Des conflits interviennent entre les différentes catégories d'usagers, entre agriculteurs et éleveurs d'une part, et entre autochtones et migrants d'autre part. La question de l'accès à l'eau ne se pose pas dans les mêmes termes en fonction des potentialités hydriques des différentes zones.

La corrélation entre la faible disponibilité des ressources en eau et les conflits d'usage n'est pas systématique. Même dans les régions où les ressources en eau sont abondantes, la question de l'accès n'est pas toujours résolue. Les tensions qui se manifestent autour des points d'eau ne sont pas seulement liées à la diversité des écosystèmes. Elles sont fonction de la disponibilité des infrastructures hydrauliques, de leur état de fonctionnement et de la nature de leur mode de gestion. Quels que soient les milieux, on constate d'importantes disparités au niveau de la distribution spatiale des points d'eau, au sein des espaces ruraux, ou au sein des villes, voire dans les interstices des grandes villes. Dans une agglomération telle que Conakry (Guinée), où le niveau de pluviométrie est élevé, la majorité des citoyens est confrontée à de graves pénuries d'eau et à des coupures qui sont sources de tensions.

Au-delà des facteurs environnementaux et des contraintes liées aux modalités d'accès à l'eau, les réalités de terrain font apparaître deux types de facteurs pour interpréter la nature des conflits dans l'accès à l'eau. D'une part, il existe un décalage entre les représentations et les normes qui sous-tendent l'implantation des points d'eau et leurs modes de gestion. D'autre part, il importe de prendre en considération à la fois la diversification des usages et l'hétérogénéité des usagers de l'eau pour comprendre l'accroissement des disparités au sein des territoires, tant en milieu urbain que rural.

1.2 Des conflits liés à des divergences de représentations

Dans la plupart des pays africains, pour faire face aux besoins croissants en eau et favoriser un accès à l'eau potable que ne permettaient plus de garantir les points d'eau traditionnels (puits, marigots, rivières), de nombreux ouvrages, qualifiés de « points d'eau modernes » (forages, bornes-fontaines, puits cimentés), ont été construits par les pouvoirs publics avec l'appui financier et technique des structures de coopération et d'organisations non gouvernementales. Bien que les projets aient contribué à l'amélioration de

L'offre de services, à la fois dans les espaces ruraux et dans les périphéries urbaines, les tensions entre les différentes catégories d'acteurs sont fréquentes. Deux sources de conflits entravent parfois un accès équitable à l'eau. Tout d'abord, malgré des discours valorisant les démarches participatives supposées renvoyer à des principes de solidarité, on constate dans de nombreuses sociétés d'Afrique de l'Ouest la prégnance de rapports de type hiérarchique. Ils sont fondés sur une antériorité d'installation de certaines populations par rapport à d'autres. Par ailleurs, il existe un décalage entre les représentations techniciennes et les logiques communautaires qui sous-tendent la localisation et le mode de gestion des ouvrages.

La structuration hiérarchique de certaines sociétés se reflète à travers l'organisation de l'espace. Dans les provinces de l'ouest du Burkina Faso, les espaces villageois sont organisés selon une hiérarchie fondée sur l'origine des résidents ; on distingue les autochtones des migrants et des gens de caste. Cette hiérarchisation influe sur la localisation des points d'eau modernes qui sont situés en priorité dans les quartiers des lignages anciennement implantés au sein de ces territoires (Programme RESO, 1997). De même, la gestion des points d'eau est fondée sur des règles d'appartenance à la communauté. En référence à des règles de contrôle des ressources fondées sur l'antériorité, les « étrangers » et les populations ayant un statut « inférieur » voient leur accès à l'eau contraint et restreint, compte tenu du fait qu'ils n'ont aucun droit sur le sol. Il est, en effet, difficile de dissocier, au sein de ces sociétés, le foncier des ressources en eau. Les migrants, en majorité des Mossi, très nombreux dans l'ouest du Burkina Faso, et les éleveurs peuls, qualifiés d'étrangers par les groupes autochtones, font l'objet de discriminations pour l'accès à l'eau. Ceci se traduit par le refus de construction de points d'eau modernes dans des quartiers occupés par ces groupes allochtones, ou encore par le détournement des points d'eau pastoraux. Ces pratiques accroissent la précarité des quartiers ou des campements habités par les migrants ou les éleveurs. Cette exclusion dans l'accès aux points d'eau modernes concerne, par ailleurs, des quartiers où résident des villageois d'ascendance servile ou des gens de caste.

On retrouve ces mêmes logiques dans les régions de savane et du Sahel où les lignages et les familles autochtones ont un droit prééminent pour le contrôle de l'accès à l'eau. Dans les villages, le fonçage d'un puits par les premiers occupants constitue une forme d'appropriation à la fois symbolique et politique d'un territoire par une famille. Dans l'ouest du Niger, les chefs de village ou de quartiers qui appartiennent aux lignages importants sont les maîtres des puits traditionnels (Olivier de Sardan et Elhadji Dagobi, 2001). Des conflits existent entre des logiques technico-économiques et des logiques communautaires, voire magico-religieuses. Susceptibles de remettre en cause la viabilité des ouvrages, ces décalages, sous-jacents à de nombreux projets, nécessitent d'être identifiés.

Selon les principes généraux relevant de l'intérêt général, pour les services publics de l'hydraulique, l'eau est supposée relever du domaine national et tous les groupes devraient y avoir accès, quels que soient leur origine et leur statut, selon un principe d'équité territoriale. En adéquation avec ces principes, la

localisation des forages, des puits à grands diamètres, des bornes-fontaines dans les villages, devrait être fondée sur des critères à la fois techniques et démographiques pour permettre à tous les habitants d'avoir accès à une eau potable. De même, la gestion des points d'eau devrait être assurée, ou contrôlée, par des instances représentatives des différentes composantes des populations.

Dans de nombreux cas, les logiques techniques se sont heurtées à des modes de fonctionnement locaux empreints de pratiques magico-religieuses. En effet, dans certaines sociétés africaines, des logiques fondées sur des valeurs qualifiées de « traditionnelles » prévalent. De ce fait, les perceptions véhiculées par les autorités publiques ou par les projets ne sont pas toujours partagées par les sociétés locales (Traoré, 2002). L'antériorité de certaines populations, tout comme la dimension sacrée de l'eau pour les autochtones, font que ces ressources ne peuvent être ni appropriées, ni gérées par tous. La localisation des points d'eau et leur gestion sont liées aux stratifications locales et aux modes d'organisation de l'espace qu'elles induisent. Les pratiques magiques afférentes à l'usage de l'eau, notamment les interdits, sont indissociables des règles d'accès au puits. Ces références au sacré sont fréquemment réactivées par les détenteurs du pouvoir local pour maintenir leur contrôle sur les ressources hydrauliques dans un contexte de compétition avec d'autres groupes. Pour faire prévaloir des intérêts et consolider des positions, on assiste à une recomposition du « traditionnel » dans un contexte de modernisation.

L'échec de divers modèles de gestion a conduit les autorités publiques et les structures de développement à opter, à une certaine période variable selon les pays, pour des modes de gestion communautaire des infrastructures hydrauliques en milieu rural. Ces modèles reposent sur le présupposé que les sociétés rurales fonctionnent selon des logiques communautaires. Des comités de gestion ont été mis en place ; cependant, ils obéissent à des normes imposées de l'extérieur qui renvoient à des savoir-faire techniques et à des modes de gestion différents des savoirs anciens liés aux rapports de pouvoir dans les sociétés. Certes, les détenteurs traditionnels du pouvoir local ne remettent pas en cause ces comités de gestion, dans la mesure où leur constitution conditionne l'octroi au village d'infrastructures hydrauliques. N'ayant pas eux-mêmes les capacités suffisantes pour remplir ces fonctions, du fait de leur âge et de leur faible niveau d'instruction, ils vont placer dans ces comités des proches plus instruits ou expérimentés. Cette stratégie leur permet de préserver l'ordre existant et de tirer profit de la gestion de ces équipements. Dans les villages, le contrôle des comités de gestion de l'eau constitue un enjeu important dans le cadre des nouvelles recompositions sociales.

Ce décalage entre les perceptions du « communautaire » par les opérateurs extérieurs et la réalité des terrains explique, en partie, les dysfonctionnements de ces modèles. L'appropriation de fait des comités de gestion par les familles les plus influentes limite leur efficacité. Les instances mises en place ne sont pas représentatives de la diversité des composantes de sociétés en mutation. Certaines catégories de la population, qui font partie des principaux utilisateurs,

comme les femmes, se voient fréquemment attribuer des fonctions subalternes, celles d'hygiénistes par exemple, ce qui relativise le principe « participatif » sur lequel ce modèle était sensé fonctionner. Également, du fait des fortes interactions sociales dans les sociétés villageoises, les dérives (détournement des fonds, surfacturation de travaux de réparation, non-paiement de l'eau par des proches) sont rarement sanctionnées. Enfin, les conflits liés au manque de transparence dans la gestion financière entraînent des blocages durables.

Le fonctionnement des modes de gestion communautaire traduit le décalage entre un modèle « idéalisé », qualifié de participatif, et les réalités des sociétés africaines. Dans leurs fondements, ces modèles n'ont pas suffisamment tenu compte des hiérarchies et des valeurs qui caractérisent ces sociétés. Leur critique et la mise en évidence des effets négatifs induits ont conduit à leur remise en cause dans de nombreux pays.

1.3 Les conflits liés à des usages concurrentiels des ressources en eau

Les conflits autour de l'accès et du contrôle des ressources en eau ne s'expliquent pas seulement par l'insuffisante prise en compte, par les organisations de développement, des représentations endogènes de la gestion de l'eau, des pratiques et savoirs locaux, ou même des rapports complexes entre l'eau et le foncier. Fréquemment, les conflits sont liés à l'accroissement des usagers et à la diversification des usages, aspects interdépendants.

L'accroissement du nombre d'usagers est le reflet des mutations en cours dans les sociétés africaines. Par exemple, dans l'ouest du Burkina Faso, la pression accrue sur les ressources en eau provient, d'une part, d'une multiplication des activités en milieu rural, et, d'autre part, des migrations d'agriculteurs mossi et d'éleveurs peuls qui viennent du centre et du nord du pays, régions moins bien dotées sur les plans agricole et hydrique. L'eau constitue un facteur d'attractivité pour les populations. De même, on assiste à une diversification de ses usages professionnel ou domestique. Entre les différentes catégories d'utilisateurs et au sein de chacune d'entre elles s'opère une compétition. Chaque acteur revendique son droit d'usage en fonction de sa position et du besoin qu'il cherche à satisfaire.

Différents groupes socioprofessionnels (éleveurs, agriculteurs, producteurs maraîchers, briquetiers, dolotières⁸, potières, etc.) ont des besoins en eau dans le cadre de leurs activités (les éleveurs pour abreuver leurs troupeaux, les maraîchers pour irriguer les parcelles). Or, les paysans s'opposent fréquemment à l'utilisation pastorale des points d'eau car ils se considèrent comme les détenteurs d'un droit exclusif pour leurs activités au détriment de l'élevage. La compétition pour l'utilisation de l'eau s'accroît dans les zones de forte pression

⁸ Femmes qui fabriquent et vendent le dolo (bière de mil).

démographique où l'activité agricole est très développée, suite à l'extension des cultures de rente (par exemple, le coton).

La concurrence autour des points d'eau est plus vive à certaines périodes de l'année, pendant la saison sèche, lorsque les ressources en eau sont rares, surtout dans les zones sahéliennes. Les éleveurs qui s'approvisionnaient dans des mares semi-permanentes et privilégiaient des pâturages naturels se déplacent vers des forages situés dans les zones de savane plus au sud. Suite aux sécheresses des années 1970, les transhumances des éleveurs se sont accrues vers les pays côtiers, tels que le Bénin et la Côte d'Ivoire, entraînant de nombreux litiges entre agriculteurs et éleveurs autour des points d'eau et des champs de céréales. Les tensions sont particulièrement vives dans les zones où le nombre de puits cimentés et de forages est insuffisant. Dans des sociétés où les différenciations sociales s'accroissent et où les élites se diversifient, les notables (grands éleveurs, hauts fonctionnaires, commerçants) financent des forages dont ils s'approprient l'usage (Cotula, 2006), ce qui pénalise la majorité des petits agriculteurs et des éleveurs qui vivent dans les zones environnantes.

Pour ce qui concerne l'usage domestique de l'eau, des différenciations entre acteurs existent en fonction des positions sociales, du sexe, de l'âge et de l'appartenance religieuse. Elles peuvent être sources de conflits. En effet, les tours d'eau au puits ou au forage en milieu rural respectent des règles précises qui varient en fonction des contextes socioculturels. On peut établir un lien entre l'ordre d'accès à un point d'eau et le statut lié à la position sociale (par exemple, l'appartenance à la famille du chef de village, l'âge, le fait d'être marié ou célibataire). Mais, dans la pratique, cet ordre est difficile à respecter. La lisibilité des distinctions entre usagers autour des points d'eau n'est pas évidente ; de plus, certains usagers ont tendance à abuser de leur statut pour être servis en priorité. Ainsi, le non-respect des règles peut engendrer des conflits entre les femmes qui sont les principales actrices dans ce domaine.

Les conflits pour la fourniture d'eau à des fins domestiques sont fréquents en ville dans les quartiers desservis par des bornes-fontaines. Ils opposent les jeunes, commissionnés par leurs parents pour s'approvisionner, à tous les revendeurs d'eau, en majorité informels. En effet, le commerce de l'eau est une activité lucrative dans les quartiers périphériques des villes. Avec l'extension des villes, on a assisté à un accroissement des métiers liés à la vente de l'eau tels que les gérants de bornes-fontaines, les porteurs d'eau, les vendeurs professionnels ou occasionnels, contractuels ou informels, etc. (Younoussi, 2007). La concurrence entre ces acteurs (migrants, chômeurs ou enfants de familles pauvres) est forte dans des contextes urbains marqués par la réduction de l'emploi salarié et l'aggravation de la précarité. La plupart d'entre eux dépendent de façon plus ou moins formelle, contractualisée, d'un « employeur », fonctionnaire ou commerçant, qui leur fournit l'équipement pour le transport de l'eau et qui prélève un fort pourcentage sur la vente.

En outre, des conflits liés au paiement des factures d'eau se produisent dans les cours collectives qui sont la forme d'habitat la plus répandue dans les quartiers périphériques des grandes villes. La fourniture d'eau aux différents ménages

locataires s'effectue à partir d'un robinet placé par le propriétaire dans la cour. La gestion de l'accès et le paiement de la facture sont effectués par un membre de la famille du propriétaire ou par une personne le représentant. Le montant de la facture est soit forfaitaire, soit fonction de la consommation réelle de l'utilisateur. Le montant à régler est parfois contesté par l'utilisateur, soit parce qu'il estime que la somme demandée est injustifiée en comparaison de la consommation des voisins, soit parce qu'il considère que le propriétaire cherche à tirer un profit trop important de la fourniture d'eau. Les divers points d'eau sont, dans tous les cas de figure, des lieux structurant un territoire car de nombreuses relations sociales se construisent et se consolident entre les divers usagers. Ils sont aussi des lieux de forte tension compte tenu de la nature concurrentielle des usages. La logique qui prévaut à l'heure actuelle, à savoir la volonté d'impulser la construction de marchés de l'eau au niveau local, en formalisant les pratiques informelles, pourrait-elle avoir un impact sur les conflits de l'eau qui entravent la pérennisation des systèmes ?

2. LA CONSTRUCTION DE MARCHÉS LOCAUX DE L'EAU : ENJEUX ET LIMITES D'UN MODÈLE

Le modèle néo-libéral diffusé à l'échelle mondiale depuis les années 1980 est fondé sur une croyance, celle de la capacité du marché à assurer la coordination d'intérêts divergents au sein d'un même système. L'introduction des principes de marché dans le domaine des services publics, et de l'eau en particulier, s'inscrit dans ce contexte. Ceci provoque une rupture dans un secteur qui était jusque là organisé « sur des bases publiques, sectorielles et nationales » (Lorrain, 2003). Le secteur de l'eau doit désormais fonctionner selon les logiques d'efficacité économique. L'objectif est d'assurer une gestion efficace de l'eau réduisant les gaspillages, limitant la corruption et garantissant l'équité. Mais le secteur de l'eau est particulier car les économies d'échelle y sont très fortes. Si l'exploitation de la ressource doit être réalisée par une seule entité permettant d'accéder aux services associés au moindre coût, il importe de la réglementer afin de s'assurer qu'aucune rente ne soit captée par le producteur du service au détriment du consommateur. La question de la tarification est donc au centre des débats. Si le principe de faire payer le service de l'eau a été entériné lors de la Conférence de Dublin (1992), des questionnements demeurent sur la détermination d'un « prix acceptable » dans des pays où les capacités à payer des ménages sont faibles.

Les principes véhiculés dès les années 1990 visaient une « 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). Or, l'échec de ce modèle de « bonne gouvernance » constaté au début des années 2000 a nécessité des « réaménagements », par exemple quant à la tarification. Certains auteurs expliquent cet échec par la difficulté des acteurs du secteur à faire face à une double contrainte : « à la fois produire un service et

le réguler, et inventer les cadres institutionnels qui encadrent le jeu » (Lorrain, 2003). Ce cadre institutionnel doit résulter d'un compromis social reflétant une acceptation politique des élites dirigeantes et de la société civile. Or, ce compromis peine à se réaliser dans bon nombre de pays où les inégalités d'accès aux services publics ont engendré des mouvements de contestation certes très hétérogènes, mais qui s'inscrivent dans des contextes de disparités sociales et spatiales.

Si le modèle est critiqué dans ses grands principes, les enquêtes de terrain conduites au niveau local montrent que la logique de constitution de « marchés locaux de l'eau » se diffuse, plusieurs modèles de gestion existant au sein d'un même pays. En effet, la gouvernance locale de l'eau relevait jusqu'à récemment des associations d'usagers de l'eau⁹, des agences municipales et/ou de formes de partenariats entre public et privé. Pourtant, dans certains pays, bien que le principe du paiement de l'eau soit accepté par les populations locales, les enquêtes de terrain permettent d'identifier des contraintes à la construction de marchés locaux de l'eau. Nous distinguerons celles liées à la nature des infrastructures, de celles relatives à la capacité à payer des populations ou à leur volonté à payer (*willingness to pay*) pour le service de l'eau.

2.1 Les marchés locaux de l'eau et la difficile pérennisation des infrastructures

La constitution de « marchés locaux de l'eau » repose sur un bon fonctionnement des infrastructures. Le passage d'une logique de l'offre, qui prévalait avant les années 1980, à une approche par la demande, fondée sur une évaluation des besoins des populations locales et sur une diversification de l'offre, a conduit à de nouvelles réflexions sur la manière de pérenniser ces infrastructures. Au-delà du modèle de référence d'un réseau avec des branchements individuels, les réalités de terrain permettent d'identifier une diversité de modalités d'accès à l'eau (puits busés, puits à grands diamètres, pompes à motricité humaine, systèmes d'adduction d'eau potable simplifié (AEPs), etc.) dans les petites villes et villages qui supposent des niveaux de technique et d'entretien plus ou moins sophistiqués. La diversité des modèles techniques est fonction des contextes socio-économiques et environnementaux. Tout d'abord, la « dynamique » du marché local de l'eau repose sur une stimulation de la demande qui nécessite la construction, voire l'extension des infrastructures hydrauliques, leur réparation en cas de panne, et donc des investissements importants. C'est le cas pour la construction de forages, l'installation de pompes à motricité humaine ou de puits cimentés à grand diamètre. Le montant des investissements pour la mise en place de systèmes d'adduction d'eau potable simplifiés est supérieur dans la mesure où elle

⁹ Ceci n'est plus le cas au Burkina Faso depuis le transfert effectif des compétences aux communes en matière de gestion du service de l'eau, en février 2009.

suppose la construction d'un forage, d'un château d'eau et de canalisations pour alimenter des bornes-fontaines ou des branchements individuels.

La question des sources de financement reste non résolue. Dans beaucoup de pays africains où les processus de décentralisation sont en cours, de nouvelles compétences dans le secteur de l'eau ont été transférées aux collectivités locales. Or, ces dernières manquent de ressources financières pour réaliser ou entretenir les ouvrages du fait de la faiblesse de la fiscalité locale. Nombreuses sont les municipalités encore dépendantes des ressources transférées par les services de l'État central qui dispose lui-même de peu de moyens, en dehors des grands centres urbains, pour financer les investissements dans le domaine de l'hydraulique. Les programmes de réalisation ou d'entretien des infrastructures sont pris en charge par la coopération internationale et bilatérale, ainsi que par les organisations non gouvernementales, pour la plupart originaires des pays du Nord, ou, enfin, par le secteur privé, dans le cadre de partenariats public-privé dans certaines grandes villes (Dakar, Niamey, Abidjan, etc.).

La stimulation de la demande va de pair avec un fonctionnement pérenne des équipements. Une mauvaise localisation du forage peut entraver le système. Lorsque les infrastructures sont en panne, les usagers se tournent vers d'autres modes d'approvisionnements traditionnels, gratuits. La question de la maintenance et de la responsabilisation des populations est au centre des préoccupations actuelles pour assurer la constitution de marchés locaux de l'eau. Jusque-là, l'entretien des ouvrages était effectué par les acteurs qui les avaient réalisés (à savoir les services de l'hydraulique et les projets) sans contrepartie de la part des usagers. Il en a résulté des comportements de dépendance qui se traduisent par l'abandon des ouvrages en panne, dans la mesure où peu d'anticipations sont faites. Cette situation est exacerbée par le manque de main-d'œuvre de proximité spécialisée dans l'entretien et la réparation. Les artisans n'ont pas les compétences requises et les pièces disponibles sont de mauvaise qualité (Lopa Dufrenot, 2008). La difficulté à rémunérer leurs prestations est fréquente dans la mesure où des fonds sont rarement prévus à cet effet, même si, formellement, les nouvelles règles de gestion des infrastructures prévoient la constitution de caisses de maintenance gérées par des associations d'usagers de l'eau. Si celles-ci fonctionnent de manière satisfaisante dans certains cas, cela ne constitue pas encore la norme.

2.2 Capacité des ménages à payer l'eau : nature des contraintes financières

La mise en place de « marchés locaux de l'eau » suppose une capacité des ménages à payer l'eau. Or, l'une des principales contraintes provient de la pauvreté monétaire de certains ménages, de l'exacerbation des inégalités et de la vulnérabilité aux divers aléas. La pauvreté s'est accrue en milieu rural, dans des régions qui avaient fait reposer leur développement économique sur des cultures de rente (coton). L'effondrement des prix a eu un impact négatif sur les conditions de vie des ménages. De même, la hausse des prix des denrées

alimentaires de base en 2008, qui s'est traduite par des « émeutes de la vie chère » dans de nombreux pays, a réduit leur pouvoir d'achat déjà limité.

Des disparités territoriales en fonction de la localisation demeurent. Le pouvoir d'achat des populations est supérieur dans les villages situés à proximité des axes routiers ou de la ville, mais aussi dans les petites villes et les quartiers à la périphérie des grandes agglomérations où les activités génératrices de revenus sont nombreuses et diversifiées. De fortes disparités existent au sein des villages, les différenciations sociales, sources d'inégalités, s'étant accentuées ces dernières années. On constate, dans certaines localités, la constitution d'élites locales composées de commerçants, de petits entrepreneurs, de notables, qui forment une clientèle solvable. L'ensemble de ces évolutions a eu une incidence sur la demande en eau.

D'un côté, la faible capacité des usagers à payer l'eau, surtout aux points d'eau modernes, peut remettre en cause la viabilité du système. Les enquêtes de terrain dans des villages du Burkina Faso montrent que ces difficultés à payer l'eau sont d'autant plus importantes que le prix est élevé, ce qui explique que les volumes d'eau achetés auprès des bornes-fontaines alimentées par les AEPs ont diminué plus rapidement que ceux des pompes où le prix de vente est plus faible. Dans l'ouest du Burkina Faso, l'achat est estimé à 3 litres par jour par personne au niveau des AEPs, contre 20 litres à la pompe à motricité humaine (ADAE, 2005). La tarification plus élevée au niveau des AEPs s'explique par des charges importantes au niveau du personnel (fontainier, réparateur, etc.), des consommables, et par les objectifs de rentabilité recherchés.

D'un autre côté, la clientèle solvable progresse du fait de la présence d'une minorité de personnes prêtes à payer pour bénéficier d'un branchement individuel raccordé à l'AEPs. L'incidence des disponibilités financières sur la propension des ménages à payer l'eau doit être nuancée. De nombreuses femmes ayant des capacités monétaires limitées sont prêtes à payer l'eau du forage pour économiser du temps qui leur permet de diversifier leurs activités. Des enquêtes réalisées dans l'ouest du Niger, dans une région de grande précarité due au manque d'autosuffisance alimentaire et à la dégradation de l'environnement, ont montré que le paiement de l'eau aux points d'eau modernes est accepté car l'argent sert à alimenter une caisse pour la maintenance des ouvrages (Olivier de Sardan et Elhadji Dagobi, 2001).

Pourtant, globalement, même si la consommation d'eau a tendance à augmenter compte tenu de la croissance de la population, cette augmentation est moindre que le laissaient supposer les estimations faites à partir des enquêtes réalisées avant la conception des infrastructures hydrauliques. De même, des facteurs conjoncturels (hausse du prix des carburants utilisés pour faire fonctionner les ouvrages) entravent la viabilité des systèmes d'adduction.

2.3 « *Willingness to pay* » : quelle volonté des ménages à payer l'eau ?

La construction de marchés locaux de l'eau dépend de la volonté à payer des populations. Or, celle-ci est fonction de plusieurs facteurs.

Tout d'abord, le principe même du paiement de l'eau peut apparaître en opposition avec les valeurs partagées au sein d'une société. En milieu rural, la gratuité de l'eau est associée à la représentation selon laquelle « *c'est la Nature qui donne l'eau* ». L'eau, par analogie à la terre, est perçue comme une ressource inaliénable qui doit être accessible à tous. Cette conception est indissociable des dimensions symboliques et sociales de l'eau. Son utilisation dans des rituels censés créer du lien avec les divinités et les ancêtres, ou dans des pratiques qui renforcent la sociabilité, légitime des perceptions de l'eau en tant que ressource symbolique, « hors prix ». La présence d'autres points d'eau où l'accès est gratuit (puits traditionnels, marigots, rivières, etc.) tend à avoir un impact négatif sur la demande en eau auprès des points d'eau modernes où l'accès est payant. Par exemple, dans les localités où la nappe phréatique est proche (bourgs ruraux de l'ouest du Burkina Faso), les habitants sont plus réticents à payer l'eau, compte tenu des nombreux puits privés qui existent au sein des concessions. Ils utilisent l'eau du puits pour leur consommation domestique, en dépit des risques sanitaires encourus dont ils sont conscients.

La nature de l'accès est fonction des saisons. En saison sèche, lorsque les points d'eau traditionnels tarissent, la demande augmente aux points d'eau modernes et les usagers sont prêts à payer pour l'eau. En saison des pluies, on constate une baisse du volume d'eau vendu aux bornes-fontaines, tant en milieu rural que dans les quartiers urbains périphériques, de nombreux usagers préférant utiliser l'eau de pluie collectée dans des fûts. Il en résulte des fermetures temporaires des AEPs du fait des problèmes de trésorerie auxquels sont confrontés les gestionnaires, suite au manque de recettes pour faire face aux charges de fonctionnement.

Si le principe du paiement de l'eau est accepté par un nombre croissant d'usagers, des difficultés à son application sont mentionnées. En effet, dans des sociétés où les liens sociaux sont forts et liés aux rapports de parenté et de voisinage, il est difficile de refuser de fournir l'eau à un parent ou à un voisin qui n'a pas les moyens de la payer. On relève des oppositions de la part de ménages qui constatent qu'ils payent parfois l'eau beaucoup plus chère dans les villages ou les petites villes en comparaison du prix dans la grande ville proche (c'est par exemple le cas à Bobo Dioulasso, deuxième ville du Burkina Faso où la gestion de l'eau relève de l'opérateur public).

Si une diversité des ressources en eau permet de substituer une eau à d'autres en fonction des saisons et des contextes économiques, la pluralité des acteurs, des points d'eau et des modes de gestion favorise des comportements opportunistes par des usagers. Le contexte actuel se caractérise par une grande hétérogénéité des acteurs (services étatiques, projets, organisations non gouvernementales, associations locales) qui interviennent au sein d'un même

territoire (espace villageois, quartier urbain) et sont parfois en concurrence, du fait d'un manque de coordination. Les usagers adaptent donc leur stratégie à ce contexte où des règles de gestion et de paiement de l'eau varient en fonction de l'opérateur. Par exemple, l'eau est gratuite aux bornes-fontaines implantées par l'État ; c'est le cas dans les dispensaires ou les écoles. Assimilées à des biens publics dont l'entretien devrait être pris en charge par l'État, certaines infrastructures ont été considérées en libre-accès par les usagers. Toutefois, ce principe de gratuité pour les ouvrages publics est complexe. Les enquêtes montrent que l'accès à l'eau gratuite des bornes-fontaines est réservé aux utilisateurs de ces services publics (école, dispensaire). Si l'eau n'est pas payante, ils versent une somme forfaitaire (incluse par exemple dans les frais de scolarité) qui alimente une caisse pour la maintenance. L'accès à ces points d'eau est géré par un personnel de l'établissement public qui en régule l'accès. Ces ouvrages publics sont mieux gérés et plus fonctionnels (les pannes sont moins fréquentes et réparées dans des délais satisfaisants) que les autres points d'eau modernes.

Enfin, certaines populations refusent de payer l'eau, compte tenu de leur rapport ambigu avec des territoires qu'ils ne font que traverser. Les éleveurs, nomades qui pratiquent un élevage transhumant n'ont pas le même rapport à l'espace que les agriculteurs sédentaires, d'où leur faible implication dans la gestion des infrastructures hydrauliques. De plus, ils sont régulièrement exclus de l'accès à l'eau, les sédentaires s'appropriant les points d'eau modernes et leur gestion. Au Burkina Faso, les peuls sont, par exemple, rarement représentés dans les comités de gestion, d'où leur refus de contribuer à l'entretien des infrastructures ou au paiement de l'eau (Bonnassieux et *al.*, 2005).

CONCLUSION

La succession de différents modes de gouvernance de l'eau au sein des « sociétés projetées » traduit un effacement progressif des frontières entre public et privé, et une valorisation du local. Le décalage entre des modèles élaborés à l'échelle globale et leur mise en œuvre atteste de la nécessité d'intégrer les réalités des terrains, et donc les pratiques et les représentations des acteurs de l'eau. Divers exemples traduisent ce décalage. Bien que conscients des liens entre eau et santé (grâce à des campagnes de sensibilisation menées par les bailleurs, les ONG ou les services de l'État), les usagers sont contraints, compte tenu de leurs disponibilités financières, de ne pas faire de la santé leur priorité. Nombreux sont ceux qui disent s'approvisionner aux mares ou aux puits pourtant pollués. Cependant, le critère financier n'est pas toujours le seul facteur explicatif. Dans de nombreux entretiens, les ménages précisent que l'eau des mares ou des puits a « meilleur goût » que celle des forages ou de la borne-fontaine qui « a le goût du chlore ».

D'après les enquêtes, la demande en eau potable varie selon les caractéristiques socio-économiques des consommateurs et leurs habitudes de consommation.

Dans certains pays, les fonctionnaires s'approvisionnent de manière plus systématique en eau potable auprès des bornes-fontaines que les agriculteurs. La demande en branchements individuels provient d'ailleurs essentiellement de cette catégorie de la population. En ville, dans les quartiers précaires, l'accès à un branchement individuel d'eau est secondaire par rapport à l'acquisition d'un logement (Dos Santos, 2007). Par exemple, à Ouagadougou, capitale du Burkina Faso, les locataires de concessions, bien que bénéficiant d'un accès à l'eau potable, préféreront s'installer dans des quartiers périphériques dépourvus d'infrastructures de base pour y construire leur logement, sans titre foncier légal, en faisant l'hypothèse que les autorités publiques assureront dans l'avenir le lotissement du quartier, garantie d'insertion durable en milieu urbain.

Enfin, les enquêtes de terrain montrent que la définition de règles et la mise en place d'incitations sont des éléments importants pour assurer la gestion des points d'eau modernes. Une définition précise des responsabilités au sein du comité de gestion, une gestion financière transparente et la rémunération des gestionnaires sont des facteurs présentés comme centraux par les différents acteurs du secteur de l'eau, qu'il s'agisse des opérateurs ou des usagers. Cependant, des critères plus « subjectifs » sont avancés, tels que la présence d'une personne de confiance, dynamique et respectée à la tête de l'association des usagers de l'eau (Mei, 2008). L'enjeu réside donc dans le développement d'une « culture de bien public » qui corresponde à une perception partagée de la propriété commune d'une ressource telle que l'eau (Tidjani Alou, 2006 ; Hounmenou, 2006). La conception de modèles de gouvernance pensés à un niveau global ne saurait donc faire abstraction de ces facteurs, essentiels pour assurer un accès pérenne à l'eau potable pour l'ensemble des usagers.

BIBLIOGRAPHIE

- ADAE (2005) *Rapport de démarrage de la mission de maîtrise d'œuvre sociale du programme de valorisation des ressources en eau de l'Ouest (VREO)*, septembre.
- 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*, Edward Elgar, Cheltenham, 174-189.
- BARON C., MAILLEFERT M. (2011) Une lecture institutionnaliste de la gouvernance de l'eau potable : des terrains d'Afrique de l'Ouest francophone aux faits stylisés, *Regions & Cohesion*, Volume 1, Issue 3, Winter, 7-33.
- BONNASSIEUX A., COLLETIS G., CAPELLER W., BARON C., COLLETIS-SALLES M., OLIVIER S., SALLES D. (2005) Conflits d'usage et conflits de représentation de l'eau en Afrique. L'exemple du Burkina Faso, in *Construire des gouvernances : entre citoyens, décideurs et scientifiques*, Publication MOST-Unesco, Ed. PIE-Peter Lang, 101-129.
- BRENNER N., THEODORE N. (2002) Cities and the geographies of actually existing neoliberalism, *Antipode*, 34(3), 349-379.

- 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 ?*, PhD Management, ENGREF.
- COTULA L. (ed.) (2006) *Land and Water Rights in the Sabel: Tenure challenges of improving access to water for agriculture*, International Institute for Environment and Development Issue paper, n°139, March, 1-8, <http://www.iied.org/pubs/pdfs/12526IIED.pdf>.
- DARBON D. (2007-2008) Réformer un inexistant désiré ou supprimer un inopportun incontournable ? Le service public confronté à l'État et aux sociétés projetées en Afrique, *Télescope*, 14(1), 98-112.
- DOS SANTOS S. (2007) L'eau courante à Ouagadougou. Équité et durabilité de l'accès à un service de base, in D. Ouedraogo, P. Piché (dir.), *Dynamique migratoire, insertion urbaine et environnement au Burkina Faso. Au-delà de la boue*, L'Harmattan/Presses Universitaires Ouagadougou, 235-263.
- HOUNMENO B. G. (2006) Gouvernance de l'eau potable et dynamiques locales en zone rurale au Bénin, *Développement durable et territoires*, Dossier 6, mai.
- LOBINA E., HALL D. (2008) The comparative advantage of the public sector in the development of urban water supply, *Progress in Development Studies*, 8(1), 85-101.
- 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*.
- LOPA DUFRENOT M. (2008) *L'accès à l'eau saine : un droit humain au Burkina Faso*, L'Harmattan, Paris.
- LORRAIN D. (2003) Les quatre compétitions dans un monopole naturel : qu'est-il en train d'arriver au secteur de l'eau ?, *Flux*, n°52-53, 69-86.
- MEI L. (2008) *La gestion de l'eau dans les villages périurbains de Ouagadougou (Burkina Faso). Étude sociogéographique comparative*, Doctorat de Géographie tropicale, Université Bordeaux 3, janvier.
- PROGRAMME RESO (1997) Inventaire des ressources en eau. Problèmes et conflits liés à l'exploitation de l'eau, t.11, Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso et Groupement Sahelconsult/F.E.T, Ouagadougou.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., ELHADJI DAGOBI A. (2001) La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger, *Politique Africaine*, 80, 153-158.
- TIDJANI ALOU M. (2006) Les mini-adductions d'eau potable dans la région de Maradi (Niger) : la gestion d'un bien public, *Études et travaux du LASDEL*, n°42.
- TRAORÉ R. (2002) *Stratégies et innovations en matière de gestion de l'eau : cas du bassin versant du Nakambé au Burkina Faso*, Mémoire de DEA « Espaces, Sociétés, Logiques économiques », Université de Toulouse Le Mirail/Enfa/Ensat.
- UNITED NATIONS (2009) *Water in a Changing World*, The United Nations World Water Development Report n° 3, Unesco Publishing, Paris.
- YOUNOUSSI I. (2007) Les pouvoirs locaux dans la commune de Tillabéri, *Études et travaux du LASDEL*, n°51.
