

## La gestion de l'eau potable dans le tiers monde

Henri Coing, Iraida Montaña

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Coing Henri, Montaña Iraida. La gestion de l'eau potable dans le tiers monde. In: Les Annales de la recherche urbaine, N°30, 1986. L'eau dans la ville. pp. 34-42;

doi : <https://doi.org/10.3406/aru.1986.1234>

[https://www.persee.fr/doc/aru\\_0180-930x\\_1986\\_num\\_30\\_1\\_1234](https://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_1986_num_30_1_1234)

---

Fichier pdf généré le 07/03/2022

## **Zusammenfassung**

Die Trinkwasserversorgung in der Dritten Welt.

Kolonialisierung oder wirtschaftliche Abhängigkeit haben oft auf zentrale Versorgungseinrichtungen gedrungen, die nur bestimmten Bevölkerungsschichten zugute kamen. Die Erlangung nicht nur politischer, sondern auch ökonomischer Unabhängigkeit setzt neue, den nationalen Besonderheiten angepaßte Versorgungsweisen auf die Tagesordnung. Dies läßt sich an den Beispielen Mexikos, Brasiliens, Tunesiens und Argentiniens im einzelnen zeigen.

## **Résumé**

Les séquelles de la colonisation ou de la dépendance économique ont souvent imposé des services centralisés assurant une gestion sociale à l'intention de telle ou telle couche de la population. L'accession à l'indépendance non seulement politique, mais économique exige l'invention de nouveaux modes de gestion adaptés aux spécificités nationales. Les exemples du Mexique, du Brésil, de la Tunisie et de l'Argentine permettent de détailler ce propos.

## **Resumen**

La explotación del agua potable en el tercer mundo.

Las secuelas de la colonización o de la dependencia económica impusieron frecuentemente servicios centralizados destinados a asegurar una explotación social al servicio de tal o cual sector de la población. El acceso a la independencia, no sólo política sino también económica, exige la inversión de nuevos modos de explotación adaptados a las especificidades nacionales. Los ejemplos de México, Brasil, Tunes y Argentina permiten entrar en detalles a propósito de esto.

## **Abstract**

The management of drinking water in the third world.

The aftermath of colonisation or economic dependence has often imposed a system of centralised services and social management catering to one or other specific social strata. Attainment of independence, not only political but also economical has forced countries to think of new ways of management more adapted to national and local needs. Mexico, Bresil, Tunisia and Argentina are just some examples of this situation.

---

# La gestion de l'eau potable dans le tiers monde

Henri Coing, Iraida Montaña

Nous assistons actuellement à une redéfinition massive des modes de gestion des services urbains et de la répartition des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales, aussi bien qu'entre le secteur public et le secteur privé. Cette mutation est particulièrement forte dans le tiers monde.

Dans le domaine de l'eau potable, on assiste notamment à deux évolutions significatives. La première correspond à une reprise en main par l'Etat d'un secteur souvent municipal jusque-là, accompagnée d'un fort accroissement de l'investissement, d'une restructuration du secteur économique correspondant et du système institutionnel et financier public, du développement d'une gestion technique sectorielle visant rentabilité et autofinancement. La seconde se développe à partir de la crise des solutions centralisées existantes (sociétés nationales), qui souvent correspondaient à une logique sociale, à la prise en charge par l'Etat des services de base et du bien-être, fondée sur un système de subventions : c'est le démantèlement de l'appareil étatique du *welfare state* et la tendance à la municipalisation des services, souvent orientée en outre vers leur privatisation.

S'interroger sur le mode de gestion du service de l'eau, c'est donc dépasser de beaucoup la préoccupation purement technique de la « bonne » organisation du service, car à l'évidence les changements observés obéissent à de tout autres motifs.

Nous nous intéressons ici tout particulièrement à ce qui se passe dans le tiers monde. On peut en effet observer un contraste marqué entre les pays anciennement industrialisés, dans lesquels existe une forte tradition de gestion locale de l'eau — et surtout de gestion municipale — et la majorité des pays du tiers monde où la gestion de l'eau est concentrée et centralisée. Quels sont les facteurs qui expliquent cette situation ? Quelles sont les tendances d'évolution ?

Certes, on ne peut oublier le poids des facteurs géoclimatiques sur la détermination du mode de gestion des eaux : celui-ci ne saurait être le même en pays aride ou en zone tropicale humide ;

ressources abondantes ou ressources rares, eaux superficielles ou eaux souterraines, peuplement dense ou dispersé vont avoir une influence décisive. Cependant, on ne peut séparer les facteurs climatiques des facteurs humains : la rareté de la ressource n'a d'influence sur le mode de gestion que dans la mesure où des groupes humains vont entrer en concurrence pour son utilisation et que vont se créer des rapports de coopération, des rapports de force, des rapports de pouvoir qui se traduisent en modes de gestion. Il en est de même des facteurs économiques : l'eau est d'abord un bien gratuit ; il existe mille manières d'affronter les coûts nécessaires à son utilisation, et ce n'est que dans certains cas, au terme d'un long processus, qu'elle devient un bien marchand, affecté d'un prix. L'importance des coûts — et l'importance accordée aux coûts — varie dans des proportions considérables et reflète les rapports entre utilisateurs. Le mode de gestion de l'eau est donc le résultat des rapports sociaux qui se nouent autour de son appropriation et de son usage. Toute évolution des usages de l'eau — et des rapports entre usagers — mettra en cause le mode de gestion antérieur.

### *Les exigences contradictoires de la gestion de l'eau potable*

La détermination du mode de gestion de l'eau potable est prise entre des exigences contradictoires qui tiennent à sa nature même de service urbain de base, hautement prioritaire, et aux caractéristiques spécifiques de son fonctionnement.

Des facteurs techniques poussent à la concentration, d'autres à la déconcentration ; c'est un service qui requiert de lourdes dépenses en capital. Pour l'Amérique latine, le rythme d'investissement nécessaire a été estimé à 4,6 milliards par an pendant les années quatre-vingt. Ses installations ont une durée de vie longue (cinquante ans, parfois cent), et les infrastructures se définissent à l'échelle de la ville entière ou, souvent, de la région. Un système de stockage (barrage), de transport à longue distance et de traitement ne se gère pas comme un service à faibles immobilisations, tel celui des ordures ménagères par exemple, qui met en œuvre des techniques simples, peu d'infrastructures, des matériels à durée de vie courte, mais où le coût d'opération est très élevé par rapport au coût d'investissement. Il ne se gère pas non plus comme un système de transport par autobus, qui peut fort bien éclater entre une multitude de propriétaires de petits véhicules opérant chacun pour son compte. Par ailleurs, les techniques mises en œuvre dans le service de l'eau ont beaucoup évolué et sont devenues complexes. L'ampleur des investissements, la technicisation croissante, la nécessité de gérer la ressource à une échelle de plus en plus vaste sont de puissants facteurs de concentration dans la gestion de l'eau.

A l'inverse, on peut dire du service de l'eau qu'il est avant tout local : la ressource doit être mobilisée aussi près que possible du lieu de l'emploi, car l'eau est difficile et coûteuse à transporter sur longue distance. Rien à voir avec l'énergie électrique, caractérisée par des distances importantes entre lieux de production et lieux de consommation et par une nécessaire interconnexion à l'échelle nationale, voire internationale. D'où l'aspect fondamentalement local de la gestion de l'eau dans les vieux pays.

La France possède aujourd'hui encore 14 000 services d'eau potable indépendants, et l'on constate de grandes disparités dans le prix de l'eau d'une ville à l'autre ou d'une commune à l'autre au sein de la même agglomération. Lorsque les services sont définis par les habitants d'une localité et financés par les impôts locaux, le niveau de service peut grandement varier d'une unité à l'autre selon les inégalités de richesses. A l'inverse, la logique du *welfare state* visera, par des mécanismes redistributifs, à homogénéiser le plus possible les niveaux de service et les prix sur le territoire, ce qui implique, soit des unités locales moins nombreuses, soit un financement centralisé.

Dans la crise financière actuelle, chaque service doit être géré de la manière la plus rationnelle et la plus performante possible, dans une logique sectorielle, en mettant au premier plan l'objectif de recouvrement des coûts. Chaque gestionnaire se voit attribuer le maximum d'autonomie, sous réserve d'une bonne gestion, mais le pouvoir tente de répondre à la pression sociale grâce à la

distribution des services urbains. Le service de l'eau potable est l'un des instruments privilégiés de cette logique d'apaisement social.

Tous les pays du tiers monde ou presque connaissent une même crainte de renforcement du pouvoir régional ou local. La centralisation dans la gestion des services peut être acquise dès la naissance des Etats, comme dans les pays d'Afrique francophone, ou conquise de haute lutte, comme dans certains pays d'Amérique latine (la gestion de l'eau à Buenos Aires passe de la municipalité à l'Etat en 1912, juste après la guerre civile). Dans tous les cas, l'Etat n'est pas près de se dessaisir de ce puissant instrument de contrôle. Pourtant, on voit aujourd'hui de nombreux pays amorcer une décentralisation de la gestion des services, en en remettant la charge aux collectivités locales, par exemple au Pérou ou en Argentine, renversant brutalement la tendance antérieure : la crise du *welfare state* incite l'Etat à renvoyer au niveau local la gestion des problèmes sans solution. Pourtant, l'exemple du Pérou montre la dimension contradictoire de cette politique. Dès que de vrais conflits surgissent à propos de l'eau potable, fût-ce au niveau d'un quartier, ils remontent aussitôt jusqu'au président de la République : c'est devant son palais que les habitants vont manifester. L'inégale répartition de l'eau et les luttes populaires que cela déclenche font du contrôle du service un enjeu politique éminent. Si la décentralisation peut souvent permettre d'éviter la remontée des problèmes vers le pouvoir central, le même pouvoir et le parti correspondant ne peuvent se désintéresser du contrôle des organisations populaires et des négociations qui s'engagent avec les habitants autour du problème de l'eau (le phénomène est encore plus flagrant à propos des problèmes fonciers).

Le choix du mode de gestion du service de l'eau potable est ainsi continuellement tiré dans des directions opposées, et c'est la dynamique créée par ces contradictions qui, dans chaque pays, entraîne le choix de telle forme plutôt que de telle autre. Il sera nécessaire, pour le comprendre, d'aller au-delà du cadre juridique strict, de saisir quel compromis ce choix représente par rapport aux contradictions exposées ci-dessus. Dès lors, il sera très intéressant d'observer de près les changements qui se produisent dans le mode de gestion : ils traduisent une crise du compromis antérieur et une redistribution des rapports sociaux.

### *L'émergence de nouveaux lieux d'arbitrage*

La croissance accélérée des villes, avec tous les déséquilibres qu'elle entraîne, est un moteur puissant de déséquilibre des situations acquises. Nous allons l'illustrer avec le cas de la ville de Mexico. La gestion de l'eau potable y est traditionnellement de la responsabilité des autorités du district fédéral, qui se charge à la fois de la production et de la distribution. La ressource traditionnelle est constituée par les nappes phréatiques au-dessous de la ville. Comme à Bangkok, l'usage intensif de ces nappes a progressivement provoqué un tassement du sol, particulièrement grave à cause de la nature de ce sol et du fait que la ville est construite dans une vallée fermée, donc menacée par les inondations, et obligée à de grands travaux d'assainissement pour créer des exutoires artificiels. L'ampleur des problèmes posés par cet enfoncement imposait la recherche de ressources en eau alternatives, qui permettraient de diminuer les prélèvements sur la nappe. L'évolution du mode de gestion de l'eau potable va de pair avec l'évolution des problèmes causés par le tassement du sol. En 1886, il y avait déjà 1 100 puits en service dans la vallée. En 1942 commence la construction du premier grand ouvrage d'importation d'eau, depuis la vallée du Lerma. Mais, dans la période de 1936 à 1944, quatre-vingt-six puits nouveaux sont creusés principalement dans le centre de la ville, ce qui provoque une accélération de l'enfoncement du sol, la dislocation des systèmes de drainage et les graves inondations de 1948 et de 1952. L'enfoncement se produisait à la vitesse moyenne de 3 cm par an de 1891 à 1936 ; il s'accélère jusqu'à atteindre des valeurs supérieures à 20 cm par an de 1936 à 1958.

En 1951 est créée la Commission hydrologique de la vallée de Mexico (CHCVM), chargée d'étudier le phénomène et sa relation avec l'exploitation de la nappe. Elle conclut à la nécessité de recourir principalement à des ressources en eau extérieures. Malgré la mise en fonctionnement de

deux nouveaux systèmes en 1957 et 1958, la pression de la demande conduit aussi bien le district fédéral que les communes de banlieue et les entreprises des nouvelles zones industrielles à creuser sans cesse de nouveaux puits.

«Le moment arriva, au début des années soixante-dix, où la situation menaçait de devenir cahotique, avec la surexploitation irrationnelle de la nappe. [...] C'est alors que fut décidée, en 1972, la création de la Commission des eaux de la vallée de Mexico (qui absorbe l'ancienne CHCVM), avec l'objectif de faire reposer sur un seul organisme fédéral l'administration et la responsabilité de la gestion hydrogéologique de la nappe et de résoudre le problème de l'approvisionnement en eau potable de la population à travers un plan à court, moyen et long terme.»

Il y a dorénavant dissociation entre gestion de la ressource et distribution de l'eau potable. La première a été enlevée des mains des autorités locales et prise en charge par un organisme fédéral misant essentiellement sur des ressources lointaines ; il y a donc changement d'échelle géographique, administrative et politique. Le recours à des ressources extérieures avait pourtant été entamé depuis longtemps sans qu'un changement institutionnel ait été nécessaire. L'intervention fédérale de 1972 n'était pas indispensable pour un changement d'échelle ; elle fut d'abord et surtout une intervention sur les pouvoirs locaux pour les contraindre à réduire la surexploitation de la nappe. Face au retard continu de l'offre sur la demande, cette nappe représentait en effet une possibilité permanente de «solution» à court terme ; la logique de l'urgence ramenait toujours à ce recours facile, moins onéreux que les autres solutions, surtout beaucoup plus rapide à mettre en œuvre, et que l'on pouvait utiliser en ordre dispersé : district fédéral, communes de banlieue, industriels, chacun pour son compte pouvait se tirer d'affaire. D'ailleurs, le plan mis en œuvre en 1972 ne put éviter de recourir, à côté des grands investissements, à un «plan d'action immédiate» qui comprenait notamment la création de deux cents nouveaux puits. De même, en 1978, quand est lancé le programme Colonias Populares de raccordement massif des quartiers populaires (1,2 million d'habitants à raccorder pour le seul district fédéral), il devient évident qu'il est «absurde d'avoir un raccordement mais pas d'eau» et, pour faire face à l'augmentation brutale de la demande, on augmente le pompage dans la nappe par réhabilitation d'anciens puits et creusement de nouveaux puits. Il est significatif qu'en 1972 beaucoup de puits n'avaient pas de compteur, de sorte qu'on ignorait le volume réel de l'extraction. Personne n'avait alors intérêt à prendre une vue d'ensemble de la situation.

L'intervention fédérale cherche à casser cette logique de l'extérieur et à rompre ce cercle vicieux, que la conjonction locale de rapports sociaux reproduit. Une seconde étape intervient d'ailleurs, avec la création de grands systèmes fédéraux d'adduction pour toute la région qui concernent cinq Etats. De tels systèmes centraux sont nécessaires dans les régions qui ne bénéficient pas d'une ressource en eau abondante et bien répartie dans l'espace et dans le temps. L'exemple de la France montre ainsi que, si les régions à ressources équilibrées gèrent leur eau par un grand nombre de réalisations petites et moyennes et des initiatives locales, il en va tout autrement dans les régions dépourvues de ressources suffisantes ou affectées par un fort déficit saisonnier. On voit alors se mettre en place d'importants dispositifs hydrauliques alimentés en eau à partir d'ouvrages de transport lointains, qui poursuivent souvent des buts multiples : énergie hydro-électrique, irrigation, alimentation urbaine et industrielle, lutte contre les inondations, etc. Cela s'accompagne de la création d'une maîtrise d'ouvrage publique de plus grande envergure comme la Compagnie d'aménagement du Bas-Rhône-Languedoc ou la Société du canal de Provence.

Ces organismes sont souvent, en théorie, administrés par des représentants des collectivités locales et des activités régionales ; dans la pratique, ils mettent en œuvre une politique définie par l'Etat et passent largement par-dessus la tête de la société locale. Ils modifient du tout au tout les rapports de pouvoir antérieurs et les formes sociales d'arbitrage autour de l'eau.

La spécificité de Mexico et des villes du tiers monde tient au poids particulier qu'y prennent trois facteurs :

— L'importance dans la ville des conflits tournant autour de l'usage du sol, base essentielle de l'enrichissement et facteur décisif de l'exclusion sociale. Ces conflits sur la production et

l'appropriation de l'espace interfèrent directement avec la gestion de l'eau. Dans le cas de Mexico, la notion d'«urgence» reflète bien ce phénomène.

— L'apparition de nouveaux niveaux d'arbitrage de ces conflits et d'arbitrage entre les usagers. Comme les divers groupes d'utilisateurs pèsent d'un poids (économique, politique) très différent, comme le mode de développement crée de forts déséquilibres spatiaux, les grands systèmes interconnectés peuvent jouer de manière encore plus ample au bénéfice du plus fort ; en mobilisant davantage de ressources externes, ils peuvent dispenser de lutter contre la macrocéphalie. A Caracas, par exemple, la mobilisation de ressources lointaines arbitre en faveur de la capitale et au détriment de l'agriculture du Guarico. En Tunisie, souvent elle joue en faveur du tourisme contre l'agriculture et la population urbaine. Les grandes luttes pour l'appropriation de l'eau à Los Angeles sont de même nature — mais peut-être le problème spécifique des pays en voie de développement tient-il au poids relatif des intérêts en jeu, qui donne un autre sens aux grands systèmes régionaux.

— Le déplacement du lieu des arbitrages signifie souvent une nouvelle répartition des coûts. C'est le cas à Mexico, malgré les apparences, et cela joue en faveur de la ville. Certes, elle achète l'eau à son coût réel, mais elle ne récupère auprès des usagers qu'une partie faible et décroissante de ces sommes (moins du quart en 1982) et se repose de plus en plus sur les transferts de l'Etat fédéral pour boucler son budget général ou pour assurer ses dettes. Ajoutons à cela que le coût d'investissement par mètre cube/seconde est, dans la capitale, plus de onze fois supérieur à celui d'une ville du littoral : c'est le prix à payer pour l'hyperconcentration urbaine !

L'exemple mexicain fait apparaître nettement trois des grands enjeux autour desquels tourne la définition du mode de gestion de l'eau : qui assure l'arbitrage des conflits tournant autour de l'usage du sol, qui interfèrent avec la gestion de l'eau ? Qui détermine la répartition des ressources en eau entre les diverses classes d'usagers ? Qui répartit les coûts ? Les changements dans le mode de gestion signifient presque toujours un changement dans le niveau de l'appareil d'Etat, un changement des équilibres ou des rapports de force entre les groupes sociaux concernés, un changement dans le contenu et l'orientation des arbitrages.

### *Signification des gestions « régionales » de l'eau*

Cette forme de gestion des services d'eau potable ne se situe ni au niveau national, ni au niveau des communes ou des agglomérations, mais au niveau d'une région, d'une province, d'un Etat, sous la forme d'une société publique. Si l'on compare le Nigéria, avec ses onze entreprises publiques « autorités de bassin » qui gèrent le service d'eau potable sur tout le territoire, avec l'Afrique Noire francophone, dominée par une société publique nationale unique, on voit tout de suite la double influence de la taille du pays et de la tradition anglaise. L'Egypte est également dotée de sociétés régionales dans chaque gouvernorat. L'Inde, pour sa part, articule les niveaux de pouvoir : un organisme national définit la politique et mobilise le financement ; un organisme dans chaque Etat planifie, élabore les projets, construit les installations, enfin, au niveau local, une autorité, sous le contrôle des collectivités locales, est chargée de l'exploitation et de la maintenance.

Mais une telle gestion « régionale » peut aussi surgir dans des pays à forte tradition municipale et manifeste alors l'autre face de cette solution, qui en fait le point d'appui le plus solide d'une politique de concentration, de technicisation, de rationalisation sectorielle.

Le cas du Brésil illustre bien ce processus. A Sao Paulo, par exemple, où le premier véritable réseau commence en 1881 sous la forme d'une concession à une entreprise privée, le service est bientôt repris directement par l'Etat, avec émergence progressive d'une structure de gestion très professionnalisée, de plus en plus autonome financièrement et largement dominée par le corps des ingénieurs sanitaires, en liaison étroite avec les entreprises du bâtiment et des travaux publics et les promoteurs fonciers et immobiliers. A partir de 1968, le régime militaire impose une nouvelle

orientation à ce secteur, ce qui se traduira à Sao Paulo par la création, en 1974, de la Compagnie de l'assainissement de base de l'Etat de Sao Paulo, société par actions qui est chargée d'exécuter, au niveau de l'Etat, la politique définie par le Plan national d'assainissement (PLANASA) et financée par le Système financier de l'assainissement (SFS), lui aussi national. C'est la première fois que l'Etat fédéral intervient directement dans ce domaine : il le fait de façon massive, contrôlant le système financier et mettant en place des organismes nouveaux, décentralisés au niveau des Etats, mais centralisés par rapport aux communes, qui sont invitées à leur concéder les services. Cela se fera progressivement : sur 571 municipalités, 62 avaient concédé leurs services dès 1970, 77 en 1972, mais elles représentaient déjà 68 % de la population. Dans la seule agglomération de Sao Paulo, quinze communes font aujourd'hui partie du système, soit 95 % de la population.

Les ressources proviennent principalement de la Banque nationale du logement (BNH), elle-même alimentée surtout par l'épargne obligatoire prélevée sur les salaires (FGTS) et par des emprunts extérieurs (Banque mondiale). Le tout forme le FISAME. Ce niveau fédéral définit la politique et contribue à la création du second niveau, celui des Etats fédérés. Là existe un programme d'action (PEAG), un agent promoteur (la SABESP, à Sao Paulo) administrera les services pour le compte des municipalités, enfin un fonds financier (FAE) recevra les ressources provenant aussi bien de la fédération que de l'Etat ou des communes ; il sera géré par une banque.

C'est donc au niveau de chaque Etat que s'organise la mise en œuvre de la politique. L'Etat fédéral n'assume aucune tâche d'exécution, mais il contrôle le système : ce sont les équipes du PLANASA qui apportent l'aide technique pour l'élaboration des PEAG, qui l'approuvent, qui contrôlent son exécution ; c'est le PLANASA qui met en place l'agent promoteur (l'entreprise) et l'agent financier (banque) ; c'est le PLANASA qui choisit les programmes prioritaires et les finance.

Quelle est la logique de ce système ? C'est d'abord un programme explicitement urbain, qui laisse à d'autres organismes le souci du reste du territoire. C'est ensuite une politique ambitieuse de rattrapage : éliminer le déficit en eau et en assainissement dans le minimum de temps et au minimum de coût — sur la base de priorités définies à l'échelle nationale et non plus locale. Il s'agit de concentrer les ressources sur les programmes et sur les projets prioritaires à l'intérieur d'une échelle de valeurs établie par l'organe national de planification.

Malgré la différence de principe d'organisation, ne peut-on rapprocher cette politique de celle suivie en Tunisie ? Certes, les conditions climatiques et le mode de peuplement, bien différents, y imposent une gestion de la ressource au niveau national. C'est une solution centralisée qui a prévalu, avec la création d'une société nationale. Cela ne s'est pas fait au moment de l'indépendance, mais beaucoup plus tard, en 1968, et dans le cadre d'un mouvement de centralisation qui a touché l'eau, mais aussi l'assainissement, l'électricité, les transports et, bien entendu, la production de l'habitat et la production foncière — et même, plus récemment, la restructuration des bidonvilles (par la création de l'ARRU) : autant de prérogatives progressivement enlevées aux collectivités locales pour être confiées à des sociétés nationales. Presque toujours, ces créations ont coïncidé avec la définition d'une politique sectorielle, une forte augmentation de l'investissement, un accroissement significatif du financement extérieur. Il semble exister un processus spécifique de centralisation et de sectorialisation des politiques qui touchent à l'urbain, qu'on peut rapprocher de celui qui s'est produit au Brésil dans les années soixante et soixante-dix et qui correspond dans tous les cas à une restructuration complète des enjeux et des rapports de pouvoir pour tout ce qui concerne la production de l'espace urbain. Il répond également à un changement profond de la notion de service public de l'eau et de la logique économique qu'on lui affecte.

Il ne serait pas absurde de rapprocher ces deux derniers cas de celui de l'Angleterre. Ce pays est en effet passé d'une gestion totalement municipale, sous tutelle du ministère de la Santé, à un système intégré de dix Regional Water Authorities qui assurent l'ensemble de la chaîne de production, distribution, évacuation de l'eau. Cela s'est fait par étapes — non sans résistance des collectivités locales —, d'abord par la réduction progressive du nombre de réseaux (de 1 186 à 157 pour l'eau potable) et sous la tutelle, cette fois, du ministère du Logement. En 1973, la loi sur l'eau crée un Conseil national de l'eau et les dix autorités régionales, rattachées à un secrétariat d'Etat à l'Environnement, qui gèrent les services dans une logique d'entreprise. En 1983, le processus aboutit à son terme : les représentants élus des communes, qui jusque-là y étaient majoritaires, sont éliminés

des conseils des autorités régionales ; le contrôle du système passe à l'Etat et aux groupes professionnels et économiques. Un projet de privatisation de ces entreprises est à l'étude (c'était aussi un objectif affiché de la politique brésilienne jusqu'en 1985). Les régions couvertes par ces dix organismes ne correspondent d'ailleurs pas aux limites administratives ou politiques régionales, mais aux frontières de bassins hydrologiques, comme c'est le cas au Nigéria (mais pas au Brésil, ni en Inde, ni en Egypte). Cette différence est très importante, puisqu'elle décide du rôle que joue dans la gestion ce niveau de pouvoir qu'est la région ou l'Etat fédéré.

Cette logique, que le cas brésilien présente à l'état presque pur, pose à l'évidence des questions cruciales, car sa mise en œuvre suppose réunies des conditions qui justement posent problème dans le tiers monde : a) la possibilité de dégager de manière continue un volume de financement considérable ; la crise actuelle du BNH conduit justement à mettre en question les objectifs du Plan ; b) la préférence pour les solutions lourdes et centralisées (en termes aussi bien techniques qu'organisationnels), peu aptes à optimiser la mobilisation des ressources locales (hydrologiques, humaines, techniques, financières), qui réclament de tout autres formes de mobilisation. De ce point de vue, l'expérience de certaines communes qui se sont refusées à entrer dans le système et ont préféré développer leur propre politique sur des bases différentes est pleine d'enseignement ; c) la solvabilité des usagers enfin, le dernier et non le moindre des problèmes.

Traiter l'eau potable comme un bien parmi d'autres, relevant de la seule logique d'entreprise, c'est négliger le fait que le poids des services urbains dans les budgets familiaux est en train de croître à une vitesse telle que cela conduit les programmes sectoriels à des impasses : dans le cas de l'eau, c'est la diminution des consommations, le refus des branchements ou, pour l'organisme, le choix délibéré de ne s'intéresser qu'aux populations solvables.

### *La crise des sociétés nationales*

Le rêve des milieux professionnels, qui est aussi le rêve du secteur privé, de voir l'eau gérée suivant des critères exclusivement techniques ou économiques est évidemment bien différent de celui qui, dans nombre de pays, a justifié la création d'une entreprise publique nationale chargée de ce secteur. Si autonomes qu'elles puissent être, ces entreprises n'en participent pas moins de la logique de l'appareil d'Etat, dont les enjeux sont plus complexes. Elles fonctionnent d'ordinaire sur un modèle à subvention — et même, ce qui est bien différent, sur un modèle à déficit. La crise met cruellement en évidence ce phénomène et le remet en question. Nombre de ces entreprises risquent alors de tomber peu à peu dans un processus de dégradation qui peut même mettre en cause leur existence ; un des enjeux de la gestion de l'eau est celui du rapport de la politique à la gestion — non pas l'élimination mythique de la première au profit de la seconde, mais leur articulation consciente pour éviter l'effondrement pur et simple de l'appareil de gestion. Cela suppose l'invention de nouveaux modes de rapports entre l'Etat, les pouvoirs locaux et la population, d'un bout à l'autre de la chaîne. Là, il y a besoin d'inventions institutionnelles — qui dépassent de beaucoup les techniques d'organisation.

Il faudrait aussi analyser le cas de nombreuses entreprises publiques d'eau en Afrique Noire francophone. Dans ces pays, la naissance de sociétés nationales s'explique d'abord par la nécessité de se réapproprier, par la nationalisation, des entreprises privées étrangères qui jouissaient de concessions. L'entreprise publique est donc l'héritière directe de ces concessionnaires, qui avaient développé un modèle d'entreprise aux caractéristiques bien particulières : c'est un modèle urbain, centré sur la capitale et sur les couches solvables ; elles se mettent en place d'abord là où est réunie une demande d'un volume suffisant et solvable : centre-ville, quartiers résidentiels européens, habitat « social » pour les fonctionnaires. Sur cette base, et dans le contexte colonial, on peut imaginer monter une société des eaux de type européen, en en gardant les principales caractéristiques dans le mode d'organisation, les critères de gestion, tout comme dans le choix des techniques. C'est d'un outil de ce genre qu'héritent les sociétés nationales, et c'est avec lui qu'elles vont devoir affronter une situation radicalement différente : l'ensemble du pays, et pas seulement la

capitale ; l'ensemble de la population, et pas seulement la population solvable — dans un contexte d'urbanisation incroyablement accéléré, d'un espace urbain incontrôlé (alors qu'il était autrefois administré par une politique coloniale assignant sa place à chacun) et de ressources financières extrêmement réduites.

Ce ne sont plus les mêmes critères, ni les mêmes techniques, ni les mêmes formes d'organisation qui pourront gérer des problèmes et des rapports sociaux aussi différents. En fait, cette mutation ne s'est pas produite au même moment ni sous la même forme dans tous les pays : certains l'ont affrontée assez tôt, d'autres l'abordent à peine, mais elle est assez radicale pour avoir un effet destructeur complet sur les entreprises qui n'ont pu ou voulu y faire face.

Observons notamment le caractère de monopole dont jouissent ces sociétés, notion de monopole qui découle directement de celle de réseau territorial de distribution d'eau et se retrouve aussi bien en France qu'au Mali. Pourtant, elle prend, en Afrique Noire et ailleurs, un sens beaucoup plus fort ; s'agissant d'une gestion centralisée à l'échelle nationale, elle aura toujours beaucoup de difficultés à intégrer ou à tolérer des formes de service qui ne sont pas dans sa logique, qu'il s'agisse de l'utilisation diversifiée des ressources locales en eau, ou de techniques différentes du réseau (y compris les bornes-fontaines), ou de délégations de gestion originales ; elle a encore plus de difficulté à tolérer ce qui se fait en dehors d'elle (puits, vendeurs d'eau...), sans pour autant avoir les moyens de se substituer à eux.

Par là même va être induit un certain type de réponse aux problèmes entièrement nouveaux que va poser l'indépendance, que l'entreprise va redéfinir et modeler en fonction de sa logique propre : en se substituant systématiquement aux autres acteurs possibles de la gestion de l'eau et en développant une réponse centralisée, monopoliste, fortement articulée sur l'extérieur, centrée sur l'investissement plus que sur le fonctionnement, autonome dans son statut mais complètement immergée dans la logique de fonctionnement ordinaire de l'appareil d'Etat, ayant vocation nationale mais héritant d'une logique centrée sur la capitale et la population solvable, etc. Bien des difficultés concrètes de fonctionnement de ces sociétés trouvent leur origine dans cette contradiction.

De quelle manière vont-elles la lever ? Comment le système va-t-il évoluer ? Cela dépendra des pays.

Henri COING, Iraida MONTAÑO

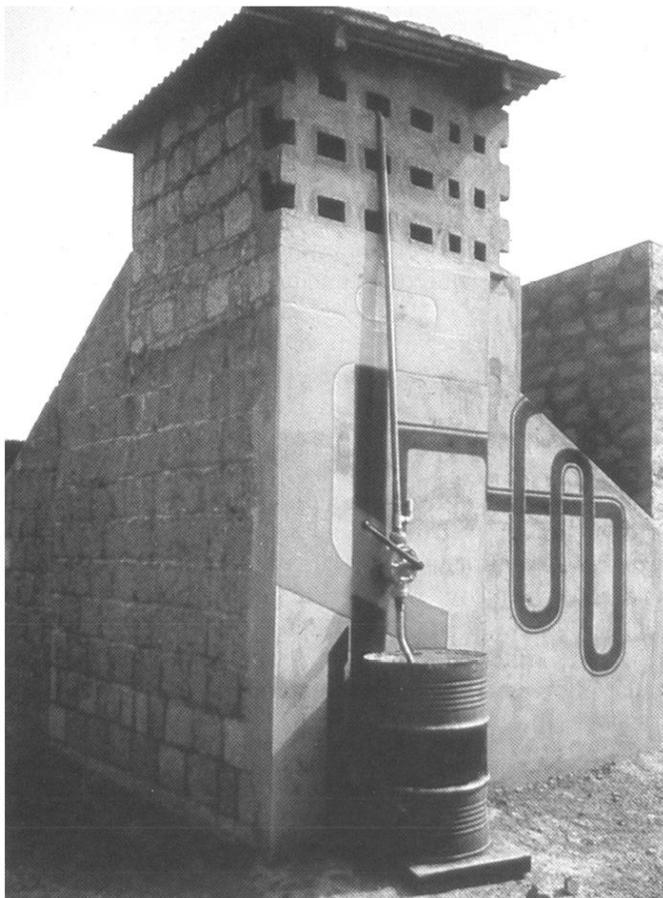
---

Henri Coing, docteur d'Etat ès lettres et sciences humaines, est responsable du département aménagement de l'Ecole nationale des ponts et chaussées. Iraida Montaña, sociologue-urbaniste, Vénézuélienne, est chercheur au Centre d'études et de recherches Techniques et Sociétés (CERTES) de l'Ecole nationale des ponts et chaussées.

Leurs recherches communes portent sur les services urbains dans les pays en développement. Ils ont publié *Villes et déchets dans le tiers monde*, CERTES, 1985, *la Gestion de l'eau potable dans les villes du tiers monde*, CERTES, 1985.

Dans le cadre de cette problématique, Henri Coing a publié « le Transfert des techniques urbaines vers les pays du tiers monde » dans le n° 7 des *Annales de la recherche urbaine*, avril 1980.

---



Borne-fontaine à Madagascar.



La vaisselle en Côte-d'Ivoire.

Réservoir d'eau à Ouagadougou.

