

Accès à l'eau potable dans les quartiers défavorisés des grandes villes et les petits centres urbains

Émile LE BRIS¹ (IRD^{*})

La problématique de cet ouvrage sur l'élaboration de politiques intermédiaires de lutte contre la pauvreté dans un contexte de pluralité des normes est appliquée ici au cas particulier de l'approvisionnement en eau potable d'espaces urbains et périurbains non ou mal desservis par les réseaux².

À l'instar des objectifs de l'expertise collégiale de l'IRD, ceux du programme « Solidarité-Eau » mettaient l'accent sur le rôle de l'approvisionnement en eau potable dans le recul de la pauvreté. Les études financées à cette occasion ont, pour la plupart, contribué à la définition de politiques publiques, sachant qu'il s'agissait de travailler aux interfaces entre dynamiques sociales et politiques saisies à l'échelle locale, prises de décision à l'échelle nationale et interventions exogènes d'envergure internationale.

* IRD : Institut de recherche pour le développement (ex-Orstom).

1. Avec la collaboration de Pierre-Marie Grondin et Christophe Le Jallé (pS-Eau).

2. Il s'inscrit également dans le cadre d'une recherche-action coordonnée par le programme « Solidarité-Eau » (voir <http://www.pseau.org> pour l'ensemble des rapports).

De la pluralité des pratiques, des intérêts et des valeurs à la pluralité de normes

Les modes d'approvisionnement en eau dans les petits centres urbains et les quartiers défavorisés des grandes villes sont caractérisés par une grande diversité : les sources, les mares, les puits, l'eau du réseau *via* la borne-fontaine ou le robinet privatif. Les ménages sont attachés à la complémentarité des modes d'alimentation. Le système d'accès à la ressource, quoique situé dans d'étroits rapports de dépendance structurelle avec le système moderne, n'en est pas moins doté d'une cohérence, d'une dynamique et d'une rationalité propres.

En outre, il est difficile d'attribuer une valeur économique à une ressource environnementale telle que l'eau. Élément vital chargé de symboles, de culture et de spiritualité, l'eau peut difficilement être traitée comme une marchandise banale. Elle est le vecteur de savoirs autochtones trop souvent méconnus. L'eau du fleuve, plus trouble, peut ainsi être considérée comme plus nourrissante que l'eau du réseau, plus limpide. L'investigation dans le champ des conceptions religieuses et des représentations culturelles de l'eau permet de constater l'existence simultanée d'une grande diversité de conceptions qui renvoie à des cultures microlocales différentes, lesquelles ne constituent en aucune manière un obstacle au développement du service de l'eau potable (Bouju, 1998).

Faut-il, dès lors, comme le suggère le « Groupe de Lisbonne », promouvoir une « éthique de l'eau » propre à lever la confusion entre valeur et prix de l'eau, et à clarifier les notions d'intérêt général et de service public ? Il existe une confusion permanente entre la notion « d'intérêt commun » et celle « d'intérêt général ». Cette confusion engendre l'insécurisation des usagers et la perpétuation du clientélisme et de la corruption. La pluralité des normes est à la mesure de la pluralité des modes d'approvisionnement.

Toute initiative en matière d'approvisionnement en eau potable (AEP) modifie les logiques d'intérêt et les compromis sociaux. Le conflit de normes oppose en la matière des acteurs différents ; il est également vécu par un même acteur. Ainsi, on ne peut assimiler ni les quartiers périphériques des grandes villes, ni même les petits centres urbains au modèle de l'hydraulique villageoise, qui est de type communautaire. Dans le cas des petits centres, l'immense majorité des citoyens continuent à gérer la relation entre leur espace domestique et l'extérieur en fonction d'un habitus culturel paysan. À Kindia en Guinée par exemple,

pratiquement tous les ménages utilisent plusieurs modes d'approvisionnement en fonction de la saison et du prix (Romann, 1998). Le niveau d'exigence est variable suivant les usages : eaux de boisson ou pour l'alimentation d'une part, eaux pour des usages différents (toilette, lessive, usages non domestiques, etc.) d'autre part. Pour les premières, on s'adresse d'abord au réseau, aux sources aménagées et aux eaux de précipitation pendant la saison des pluies, période pendant laquelle les sources non aménagées sont moins utilisées.

La population choisit ainsi pour les différents usages en fonction d'une gradation estimée (mais pas forcément confirmée par les analyses) des qualités de l'eau, de la meilleure à la moins bonne, du réseau au marigot, avec des exceptions, du fait de pratiques anciennes. Ce choix se fait, en l'absence de données scientifiques, sur la base de sensations (couleur, odeur), des *a priori* fonction de la formation, de la culture de chacun. Les réponses ambiguës des ménages sur la qualité des eaux de source montrent leur incertitude. Se pose donc un problème d'adéquation de ce type de conduites « néotraditionnelles³ » avec les normes techniques, juridiques et gestionnaires propres à la mise en œuvre d'un service urbain. Des familles aisées, accoutumées de longue date à payer à la fois le branchement au réseau et l'eau consommée, continuent à partager certaines représentations « traditionnelles » au point de se détourner, dans certaines circonstances, de l'eau du robinet.

Dynamiques de l'exclusion sociale

Même si la population urbaine bénéficie, à l'échelle mondiale, d'un meilleur accès⁴ à l'eau potable (65 % en 1970, 72 % en 1980, 77 % en 1985, 87 % en 1994), le taux de branchement direct ou indirect des ménages au réseau d'eau potable est le plus souvent inférieur à 50 % dans les villes étudiées. Il descend au-dessous de 25 % en Haïti, à Porto Novo,

-
3. Nous sommes tout à fait conscient du biais culturaliste qu'introduit l'usage de catégories comme « modèle communautaire », « habitus paysan » ou « conduites néo-traditionnelles ». Les anthropologues nous ont montré que les conduites et les représentations ne sont pas réductibles à un modèle dualiste opposant tradition et modernité.
 4. « La signification du terme "accès à l'eau potable" est floue et varie d'un pays à l'autre. L'acception la plus couramment utilisée est celle définie par l'OMS. Selon cette organisation, un citadin a accès à l'eau potable s'il est desservi par un réseau ou une pompe à moins de 20 mètres de son habitation. En zone rurale, l'accès à l'eau signifie qu'un membre de la famille ne passe pas un temps "disproportionné" à la collecte de l'eau » (Zerah, 1999).

à Nouakchott. Plus inquiétant : à Yaoundé, en 1976, 80 % de la population avait directement ou indirectement (bornes-fontaines) accès au réseau ; en 1994, 64 % de la population seulement bénéficiait de ce service. En effet, même si le nombre de personnes ayant accès directement ou indirectement au réseau reste stable, voire augmente, la croissance très importante de la population urbaine induit un abaissement du taux de couverture.

En mettant l'accent sur les conditions d'accès à un service de première nécessité, on se trouve confronté au concept de « spoliation urbaine ». Le débat est bien situé sur le registre des inégalités structurelles : un certain nombre d'espaces urbains ne relèvent ni de l'hydraulique villageoise ni de l'hydraulique urbaine. Ces espaces sont négligés par les décideurs nationaux et par les grands opérateurs internationaux. Ils se trouvent disqualifiés dans la mesure où ils se situent en dehors des enjeux proprement économiques de l'implantation des grandes infrastructures. À la précarité de l'occupation du sol répond celle du logement. On a également assisté durant la dernière décennie à une précarisation du travail. Ainsi, l'exclusion du marché de l'emploi entraîne, faute de moyens de paiement, l'exclusion des services de première nécessité ou – et c'est le cas le plus fréquent s'agissant de l'eau potable – l'obligation de se procurer de manière fractionnée et en petites quantités (15 à 30 litres par jour, ce qui hypothèque la rentabilité d'un investissement de type réseau), une ressource qui, au bout du compte, leur revient beaucoup plus cher (jusqu'à vingt fois) que s'ils étaient branchés au réseau. Le prix payé au porteur d'eau est de quatre à dix fois supérieur à celui payé à la borne-fontaine mais, d'un autre côté, l'interdiction de la revente de voisinage a le plus souvent pour effet de placer le gérant de la borne-fontaine en situation de monopole, sans garantie quant à une meilleure qualité du service. Ces systèmes sont cependant, et cela malgré le prix au volume beaucoup plus élevé, souvent mieux adaptés aux revenus quotidiens irréguliers d'une grande part de la population des quartiers considérés. Cette absence de liquidité importante et régulière, et la difficulté à cumuler de l'argent, rend difficile, voire impossible, le paiement d'une facture mensuelle.

Certains pays ont tenté de mettre en place un système de tarification avec plusieurs tranches selon le volume consommé : une tranche dissuasive pour limiter les consommations et une tranche dite « sociale » pour les faibles consommations qui accompagnent les branchements du même nom. Morel à L'Huissier au Congo et au Togo, Whittington au Ghana et le GREA à Abidjan, ont mis en évidence dans ces différents pays les effets pervers d'une tarification progressive : les ménages les

plus pauvres ont des difficultés à payer leurs factures. Ces dernières représentent, malgré les subventions, une somme importante pour des revenus faibles et irréguliers, et ce d'autant plus si elles ne sont émises que tous les deux ou trois mois. Les branchements « sociaux » ne sont généralement accordés qu'aux propriétaires ou locataires officiels, or les ménages les plus pauvres n'ont généralement pas de statut légal d'occupation (occupants à titre gratuit, propriétaires coutumiers, constructions illégales...).

Les ménages continuent donc à s'approvisionner chez leurs voisins, augmentant le volume facturé à ces derniers qui revendent l'eau au tarif de la tranche supérieure majorée de leur marge. Si l'on prend l'exemple de la Côte d'Ivoire, les ménages s'approvisionnant chez leurs voisins, c'est-à-dire les plus pauvres et pour un niveau de service plus faible, paient quatre fois le prix de revient du mètre cube produit et subventionnent de fait les ménages qui bénéficient de la tranche sociale. De plus, dans les quartiers les plus pauvres, il est fréquent que plusieurs familles partagent un même bâtiment et ne possèdent qu'un seul branchement. La facture est alors divisée entre l'ensemble des familles. Le volume total consommé correspondant aux tranches supérieures de tarification, ces familles paient alors plus cher que celles disposant de leur propre branchement.

On s'interrogera sur les effets sociaux (intégration ou exclusion) des formes spatiales que génèrent les programmes initiés en matière d'eau et d'assainissement. L'échelle territoriale des projets est rarement l'échelle optimale en matière de gestion. Les discontinuités d'accès à l'eau engendrent par ailleurs des comportements de stockage à risques (en particulier en matière de santé) et des surcoûts. À vouloir traiter séparément les fragments d'espaces péri-réseau, on renforce – souvent avec la meilleure volonté du monde – les inégalités structurelles décrites ci-dessus. Ces inégalités « matérielles » se doublent d'une mise à l'écart quasi systématique des populations démunies de la prise de décision en matière d'investissement et de gestion.

Acteurs privés et publics : quelle régulation ?

Comment, autour de l'enjeu de l'accès à l'eau potable, les acteurs privés et publics s'organisent-ils ? Comment (réseaux effectifs, formes de coordination) et où à l'échelle locale, se développent des pratiques

complexes de négociation ? Existe-t-il des instances de régulation ? Comment des coalitions d'intérêts chevauchant les sphères publique et privée, le légal et l'illégal, entrent dans des systèmes de pouvoir locaux multipolaires à géométrie variable ? Comment se négocie *in fine* le « droit à la ville » et le partage de celle-ci ?

Entre 1950 et 1970, alors que démarre véritablement l'urbanisation, les municipalités ont joué un rôle direct dans la distribution d'eau. Les régies municipales assuraient l'exploitation du réseau et la facturation aux abonnés. Confrontées à des déficits chroniques, la plupart des municipalités ont rapidement rétrocédé le service de l'eau à des entreprises publiques nationales, tout en gardant la gestion des bornes-fontaines. Elles continuaient ainsi à assurer un service public minimal, non payant, à destination des couches populaires, en faisant reposer l'équilibre financier sur la perception des taxes municipales. Le faible niveau de ces ressources fait que, depuis la fin des années 1980, les bornes-fontaines ont fermé les unes après les autres. Certaines bornes ont toutefois été réouvertes et concédées à des gérants privés.

Les problèmes posés aujourd'hui, dans des villes millionnaires, seraient – dit-on – à la mesure des seuls grands opérateurs privés de taille internationale. Or, ces opérateurs fonctionnent dans une logique de rentabilisation des investissements excluant de leur champ d'intervention les quartiers défavorisés et les petits centres. Le problème de la grande entreprise est en outre relativement nouveau en Afrique et il faut construire des partenariats inédits entre ces entreprises et les collectivités locales. Dans un domaine où les lois du marché ne sont pas directement opératoires, les relations entre partenaires devraient s'apprécier dans un environnement réglementaire global impliquant :

- la légitimité des élus locaux ;
- la définition précise du domaine public ;
- les fondements juridiques régissant les conflits et garantissant des investissements lourds avec longs délais de retour.

Au lieu de cela prévaut souvent une rhétorique de l'éveil de la société civile. En viennent ainsi à coexister, en cercles concentriques, des systèmes sociaux fonctionnant selon leur logique propre et sans s'interpénétrer. Seul traverse ces logiques un petit entrepreneuriat local à base familiale et clientéliste habile à réaliser son « accumulation primitive » à partir des opportunités ouvertes par l'aide internationale en banalisant la petite corruption. Identifier les pratiques d'opacité de ces « barons de l'eau », promus « entrepreneurs de développement », c'est remettre en cause à l'échelle locale un consensus solidement établi. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles les développeurs préfèrent

favoriser les stratégies opportunistes plutôt que de contribuer à la stabilisation de la société civile, même si, il est vrai, les petits entrepreneurs locaux ont une réelle importance non seulement en termes économiques, mais aussi en termes de service rendu aux populations. Ces petits entrepreneurs privés locaux, plus ou moins informels, ont en effet intérêt à occuper des niches délaissées par les grandes sociétés de distribution (publiques ou privées) et à offrir un mode d'approvisionnement souple adapté aux besoins et capacités de chacun. Reconnaître le rôle et l'importance de tels opérateurs ne doit cependant pas conduire les pouvoirs publics et les organismes internationaux à abandonner tout contrôle de ce secteur.

Complexité des jeux d'acteurs

Comment passer de simples coalitions d'intérêts à d'authentiques acteurs collectifs capables d'articuler efficacité entrepreneuriale, capacité d'accès aux financements internationaux et mobilisation des populations ? Comment stabiliser des cadres d'intervention qui tiennent compte de la formidable inégalité entre les partenaires ?

On est aujourd'hui confronté à un paysage institutionnel complexe et en évolution rapide (Collignon, 1998) où :

- l'État cherche à défendre, à travers ses sociétés nationales et les directions de l'hydraulique, des positions de monopole héritées. Il argue d'une légitimité juridique dont les autres acteurs sont dépourvus ;
- les collectivités locales s'efforcent d'échapper au rôle de courroie de transmission dans lequel l'État cherche à les enfermer. Du fait des réformes de décentralisation, elles sont attributaires, dans le domaine de l'eau, d'une responsabilité importante qu'elles ne sont pas en mesure d'assumer. D'une manière générale, pourtant, les biens et services urbains sont considérés comme une monnaie d'échange électorale sur un marché marqué, plus que jamais, par le clientélisme ;
- les organisations de base (associations de jeunes, de femmes, de quartiers, Églises) se mêlent de fournir des prestations largement situées hors de leur « objet social » initial. Lancées dans des stratégies de reconnaissance légale qui ne profitent souvent qu'à leurs leaders, elles se trouvent du même coup exposées aux contraintes administratives et fiscales ;

- les « comités de gestion de réseaux » sacrifient, en particulier dans les petits centres urbains, aux liens coutumiers et au poids des alliances familiales. Cette légitimité contraignante entraîne à la fois du conservatisme et l'enfermement dans l'horizon borné d'un projet ;
- les « exploitants délégués » sont frustrés de ne bénéficier d'aucune légitimité juridique, alors qu'ils assument l'essentiel des tâches. Ils négocient avec l'État ou les collectivités locales en vue d'obtenir de réels contrats de concession ou d'affermage ou *a minima* une délégation de gestion en bonne et due forme ;
- les « organismes d'intermédiation » (ONG et bureaux d'études étrangers) naviguent sur la corde raide entre des positions *a priori* inconciliables. Ils sont dépourvus de légitimité pour exercer, dans la durée, l'indispensable fonction de régulation entre acteurs.

Est-il possible d'inventer des solutions fondées sur la solidarité et la subsidiarité active, donnant la parole à tous les acteurs et attentives aux savoirs locaux ? La multiplication des intervenants devient problématique en l'absence de lieu de mise en cohérence. Le jeu des acteurs, observé dans le cadre de la coopération décentralisée entre Bandiagara (Mali) et Rennes (France), met en évidence un vrai conflit de générations sur la manière de gérer la chose publique. Les aînés, omnipotents au sein du conseil de village, ont mis la main sur le conseil de jumelage et, malgré la bataille menée par l'Association des jeunes pour le développement en vue d'obtenir une existence légale, tout indique que les aînés seront présents en force au conseil communal élu. Leur pouvoir d'influence est conditionné par le degré d'interconnaissance des acteurs locaux et la qualité du savoir local. Dans les situations de confrontation politique ou juridique locale, les cadets voient ainsi leur « bouche attachée » et ne peuvent pas compter sur les représentants de l'autorité publique pour faire entendre leur voix.

« On disait en 1995 que la caisse du Comité de gestion de l'eau était vide. Notre association de jeunes a constaté de graves irrégularités et entrepris de recouvrer les sommes impayées. Factures et "bons" délivrés de manière illicite ont été déposés à la gendarmerie. Le conseil de village envoyait dans l'heure son représentant pour retirer toutes ces pièces et accuser les membres de l'association de jeunes d'irresponsabilité. »

Cet exemple témoigne de l'extrême personnalisation des rapports conflictuels dans le débat qui oppose les partenaires sociaux. Celui qui s'estime en position de « patron » disqualifie son opposant à partir de

raisons qui n'ont strictement rien à voir avec le débat politique en cours. Cette situation est caractéristique du mode de fonctionnement clientéliste.

L'horizon borné des projets de développement se prête mal à des apprentissages de longue haleine dans les champs sociaux et institutionnels. Cette logique de projet est à l'origine d'une prolifération institutionnelle et normative génératrice d'incohérence et d'incertitude ; elle joue dans le sens d'une disqualification et non d'une légitimation de l'instance municipale. Les ONG, calées sur la logique de projet, n'assument-elles pas une fonction de médiation douteuse en se faisant une spécialité de la maîtrise d'œuvre sociale ? À l'encontre de cette logique saisissant les enjeux de façon statique et à court terme, l'enjeu est de prendre en compte de manière dynamique certaines questions liées au financement et à la gestion des infrastructures et des équipements :

- la surestimation de la demande en eau (et donc des recettes) serait, selon la Banque mondiale, de l'ordre de 20 % ;
- comment, en matière de dimensionnement des équipements et de financement de ces derniers, prendre en compte certaines variables mal maîtrisées (dynamiques démographiques et foncières, évolutions sociologiques – taille des familles, rôle des femmes –, macroéconomiques, politiques) ?
- la mauvaise gestion des équipements est génératrice de surcoûts compromettant les investissements futurs.

Cet ensemble de questions opérationnelles renvoie à des considérations théoriques que nous nous contentons ici de mentionner sans les développer.

Triangle usager – opérateur – élu : il est douteux aujourd'hui que les territoires municipaux ou infra-municipaux jouent le rôle intégrateur des intérêts particuliers et des politiques nationales en l'absence d'apprentissage d'un nouveau mode de relation entre acteurs fondé sur le contrat et la garantie juridique. S'il est vrai qu'un maximum d'acteurs devraient être associés aux compétences des collectivités locales, l'ingérence des bailleurs internationaux crée un environnement instable peu propice à l'émergence de responsabilités publiques locales.

Intérêt général et espace public : il existe un paradoxe entre les politiques nationales de l'eau et les politiques de décentralisation. Les budgets communaux pèsent d'un poids négligeable et les coalitions d'acteurs ne pèsent d'aucun poids face aux bailleurs. Les transferts d'autorité vers la maîtrise d'ouvrage locale ne sont pas accompagnés de moyens financiers adéquats ou, à tout le moins, d'une réelle capacité de contrôle de ces moyens.

Fiscalité / parafiscalité : la séparation dans les budgets communaux de tout ce qui touche à l'eau et à l'assainissement n'a été que récemment appliquée en Europe. Ce mode est présenté comme étant le mieux indiqué, alors qu'il est notoire qu'il pose de gros problèmes de gestion dans les petites communes, justement parce que le faible nombre d'abonnés entraîne des charges importantes par ménage. Dans un contexte où l'on cherche à développer les branchements au réseau d'eau, ne serait-il pas judicieux dans un premier temps d'envisager une péréquation des charges en fonction des revenus des ménages, soit une forme d'impôt permettant de couvrir la mise en œuvre des infrastructures et leur maintenance. Certains opposent à cet argument la nécessité de lutter contre le gaspillage, mais on peut tout aussi bien constater que des stratégies de détournement se mettent en place lorsque le service devient trop difficilement accessible aux populations les plus pauvres.

De plus, on a constaté dans de nombreux cas que d'autres services urbains ont pu permettre d'amortir la charge de la distribution d'eau.

Quelles politiques intermédiaires de réduction des inégalités ?

Les grands opérateurs internationaux de l'eau estiment à 600-800 milliards de dollars l'investissement nécessaire pour satisfaire les besoins. D'autres considèrent qu'avec 100 milliards de dollars sur dix ans, on devrait pouvoir mettre à disposition de 2,5 à 3 milliards de robinets... Ces estimations divergentes donnent à penser qu'il existe plusieurs types de stratégies de réduction des inégalités, sachant qu'il faut à la fois :

- continuer à investir lourdement pour améliorer l'offre d'infrastructures tout en appréciant mieux la demande pour éviter les gaspillages (il faut savoir que l'on demande aux PED de faire en une décennie ce que les pays industrialisés ont mis un bon siècle à réaliser) ;
- assurer la protection de la ressource, ce qui suppose que l'on raisonne simultanément à l'échelle micro, méso (intercommunalité) et sur des espaces nationaux ou transnationaux (agences de bassin) ;
- mieux gérer les infrastructures et les équipements dans le souci de l'intérêt général et à partir d'un postulat : le problème est moins l'accès à l'eau (ceux qui l'ont *versus* ceux qui en sont privés) que le coût de cet accès.

Plutôt que de chercher à définir une politique intermédiaire, peut-être faut-il s'attacher, au cours d'une phase de transition, à concilier l'effi-

cacité de la gestion communautaire, les vertus de la concurrence capitaliste et les principes de continuité, d'égalité et de qualité constitutifs du service public.

À l'inconsistance du service fourni, l'usager réagit par des stratégies compensatoires qui ont elles-mêmes un coût (monétaire et non monétaire) et sont aussi génératrices d'inégalités. De telles stratégies entraînent en outre une transformation permanente et anarchique du réseau. Il faut donc se garder d'ériger ces stratégies en politique intermédiaire.

Le marché est-il apte à traiter la question des biens collectifs et à assurer des missions d'intérêt public ? On se trouve confronté à un postulat bien enraciné dans les esprits : l'eau est certes un bien public mais sa gestion (de la maintenance des moyens d'exhaure à la distribution) doit être privée. La grande aventure technologique et financière de la modernisation des réseaux implique un mouvement général de privatisation du service de l'eau. Cette certitude affichée n'est pas sans susciter un certain nombre de questions, sans que, pour autant, émerge un véritable scénario alternatif. Les formules promouvant la démocratie participative à travers des associations d'usagers appuyées par une véritable maîtrise d'œuvre sociale suppléent ici ou là l'impossibilité des systèmes modernes à garantir un accès généralisé à la ressource. Elles suscitent elles-mêmes des interrogations nombreuses, par exemple :

— il est faux de prétendre que la ville ne pose que des questions techniques relayées par l'action juridique (même si des changements législatifs — par exemple la régulation des droits sur l'eau souterraine — sont nécessaires et doivent être partie intégrante d'une réflexion plus large sur la transformation des structures institutionnelles). Les solutions techniques sont connues (bornes-fontaines, petits réseaux simplifiés, postes autonomes avec stockage et rampes de distribution) et le « droit de la pratique » s'avère plus efficace que le droit positif. Comment, dans ces conditions, maîtriser les enjeux de la contractualisation ? Il faut élaborer des contrats locaux multipartenaires dont la véritable nature soit moins juridique que politique. L'exemple de la coopération entre Bandiagara et Rennes montre en effet que c'est l'absence de forum autorisant le débat public qui bloque le jeu social autour de l'enjeu « eau potable ». On insistera une nouvelle fois sur la nécessité d'échapper à la logique de projet qui conduit à une « gestion d'archipel ». Sans doute faudra-t-il, pour y parvenir, relégitimer une planification essentielle adossée à des compromis institutionnalisés entre acteurs, c'est-à-dire à d'authentiques politiques publiques ;

- les politiques de lutte contre l'exclusion et l'effectivité de l'action publique dans les espaces marginaux ne passent pas par des solutions circonscrites aux seuls exclus. Ce type de solution favorise la fragmentation de la ville en territoires plus ou moins étanches ;
- il faut promouvoir une approche intégrée logement/services, ce qui suppose une désectorisation des interventions.

Dans la lutte contre la spoliation urbaine, on devra concilier les exigences de la bonne gouvernance, la promotion d'une citoyenneté inséparable de la fiscalité et de la démocratie. Toutefois, en l'absence de capacité du secteur public, l'ouverture aux investissements étrangers et aux marchés locaux de revente de l'eau apparaît bien comme une nécessité. On devra cependant, dans cette hypothèse et au cours de la phase transitoire évoquée plus haut, prendre en compte deux propositions :

- jouer sur la « zone grise » des systèmes de tarification et rééquilibrer les montants respectifs dus pour le raccordement au réseau et la consommation effective d'eau. Jouer sur l'augmentation du tarif de l'eau n'est acceptable que si une telle augmentation débouche sur une réelle amélioration du service et si sont adoptées une tarification progressive et la mise en place de tranches sociales. Néanmoins, une hausse des prix de l'eau à ces conditions ne permettra pas, à court terme, de résoudre le problème du financement dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable ;
- se pose alors, dans le cadre des politiques de décentralisation, la question de la capacité de certaines municipalités à mieux contrôler les marchés privés de revente de l'eau, mais aussi à emprunter directement sur le marché des capitaux. Dans les deux cas, seule une politique de fiscalité locale à la fois efficace et équitable peut conduire à des résultats. Et c'est à ce prix que les municipalités ouvriront de réels espaces d'identification et de sécurité citoyennes extra-communautaires.

L'objectif de contractualisation poursuivi par certaines coopérations décentralisées (par exemple, les initiatives prises par la municipalité de Bressuire dans la coopération menée de longue date avec Kpalimé au Togo) est riche d'enseignements et de promesses. Mais il faut savoir que le contrat n'est qu'un instrument en devenir dans un processus très progressif de stabilisation des rapports entre des acteurs qui ne sont pas toujours fermement constitués. Pour certains, « le contrat est surtout fait pour encadrer l'activité du maillon le plus faible de la chaîne et que l'opérateur dominant s'arroge à la fois les fonctions de conception, de contrôle et de sanction » (Coing, *in* Étienne *et al.*, 1998). L'enjeu n'est pas le maintien de l'équilibre d'un système mais sa création, l'invention collective d'un cadre de gestion et de règles du jeu respectueux de

l'intérêt public. Cet enjeu porte – il faut le rappeler – sur une question vitale pour les populations les plus défavorisées. On peut douter du contenu opératoire des alternatives qui évacuent le politique, car elles hypothèquent la possibilité d'affirmer des choix collectifs.

Bibliographie

- ADELIN T., 1998, *Action pilote n°1 : « Réhabilitation des points d'eau populaire dans une grande métropole »*, pS-Eau / ministère de la Coopération (AFVP).
- BOJU J., S. TINTA et B. POUADIOGO, 1998, *Analyse anthropologique des questions institutionnelles et relationnelles que pose la distribution de l'eau dans trois petits centres maliens, Bandiagara, Koro et Mopti*, pS-Eau / ministère de la Coopération, rapport de fin de recherche, janvier, 122 p.
- COLLIGNON B. et B. VALFREY, 1998, *Évolution du rôle actuel, du potentiel et des limites des opérateurs privés qui participent à la distribution d'eau en complément de ou en concurrence avec les grands opérateurs publics (Mauritanie, Sénégal, Mali et Haïti)*, pS-Eau / ministère de la Coopération, rapport de fin de recherche, avril, 93 p.
- Coopération française et pS-Eau, 1998, *Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres*, 158 p., décembre.
- ESTIENNE C. et S. CHAMPETIER, 1998, *Action pilote n°2 : « Gestion communautaire des adductions des centres secondaires de la région du fleuve Sénégal »*, pS-Eau / ministère de la Coopération (AFVP, ISF).
- ÉTIENNE J., A. MOREL À L'HUISSIER, H. CONAN, M. TAMIATO, H. COING et S. JAGLIN, 1998, *Action de recherche n°2 : Analyse comparative des performances de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs*, pS-Eau / ministère de la Coopération (ALFA - BURGEAP).
- MOREL À L'HUISSIER A. et al., 1998, *Analyse des paramètres économiques de la distribution d'eau pour les populations à faibles revenus des quartiers périurbains et des petits centres en Afrique (Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Mauritanie, Niger, Rwanda, Sénégal)*, pS-Eau / ministère de la Coopération, rapport de fin de recherche, mars, 180 p.

- *et al.*, 1998, *Analyse du mode de gestion des bornes fontaines dans trois villes du Mali (Kayes, Mopti et Ségou)*, ministère de la Coopération, rapport de fin de recherche, mars, 180 p.
- pS-Eau / ministère de la Coopération (1998), *Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres*, décembre.
- ROMANN D., 1998, *Action de recherche n° 1 : Maîtrise d'ouvrage locale et complémentarité de différents systèmes d'alimentation en eau dans une petite ville : l'exemple de Kindia*, pS-Eau / ministère de la Coopération (Guinée 44 - ACT Consultants).
- TANAWA E. et H.-B. DJEUDA TCHAPNGA, 1998, *Action de recherche n° 8 : Gestion de l'eau et protection des ressources*, pS-Eau / ministère de la Coopération, (ENSP Yaoundé).
- ZERAH M.H., 1999, *L'Accès à l'eau dans les villes indiennes*, Anthropos, coll. « Villes », Paris.