



**Groupement de Recherches Economiques
et Sociales**

<http://www.gres-so.org>

**IFReDE
&
LEREPS**

Université Montesquieu-Bordeaux 4

Université des Sciences Sociales Toulouse 1

Cahiers du GRES

Marchandisation de l'eau et conventions d'accessibilité à la ressource Le cas des métropoles d'Afrique Sub-Saharienne

Catherine BARON

Anne ISLA

LEREPS – GRES

Université Toulouse 1
Manufacture des tabacs, 21 allée de Brienne
31000 Toulouse
baron@univ-tlse1.fr
isla@univ-tlse1.fr

Cahier n° 18-2004

Septembre 2004

Marchandisation de l'eau et conventions d'accessibilité à la ressource

Le cas des métropoles d'Afrique Sub-Saharienne

Résumé

La question de l'accessibilité à l'eau potable dans les grandes métropoles d'Afrique Sub-Saharienne est révélatrice de l'émergence de nouvelles conventions et de nouvelles perceptions de cette ressource. Le contexte actuel traduit une diversification des acteurs. Depuis les années 90, le partenariat public-privé dans le cadre de la redéfinition des plans d'ajustement structurel et de la recherche de la bonne gouvernance nécessite de nouvelles normes en matière de gestion de l'eau. Par ailleurs, l'eau peut être comprise à la fois comme une ressource et comme un service public et, en ce sens, elle amène à se poser de façon renouvelée la question du lien entre efficacité et équité.

L'Economie des conventions propose une grille de lecture qui permet de s'écarter des analyses traditionnelles qui posent le principe d'efficacité économique comme principe central. En dépassant l'approche cognitiviste des règles, c'est-à-dire l'approche en termes de convention stratégique, nous partons de l'hypothèse selon laquelle une convention est constituée d'un modèle d'évaluation et de règles de comportement. Cette distinction nous permet de déterminer quatre types de conventions que nous qualifierons de "droit humain", "communautaire", "intérêt général" et "marchande". Il s'agit d'archétypes qui nous procurent une grille de lecture de l'évolution historique de la construction de ces conventions et de leurs interactions dans le cas des villes d'Afrique Sub-Saharienne. Au lieu d'en rester au niveau de l'identification des règles de comportements (régie, délégation de service public, règles coutumières, etc.), nous proposons de déceler le modèle d'interprétation sous-jacent, dans la mesure où c'est lui qui, selon nous, détermine la finalité de l'action — entre équité et efficacité. L'Economie des conventions permet donc de montrer qu'il existe d'autres modes d'évaluation que le seul mode marchand, leur sélection résultant de choix politiques. La question des liens entre l'économique et le politique, dans un domaine tel que celui de l'eau, apparaît essentielle.

Mots-clé : *gouvernance, partenariat public-privé, société civile, services urbains en Afrique Sub-saharienne, accessibilité à l'eau potable, solidarité, efficacité/équité, économie des conventions*

Trading Water and Resource Accessibility Conventions

The case of Sub-Saharan African Cities

Abstract

The issue of the accessibility to drinking water in large Sub-Saharan African Metropolis reveals the emergence of new conventions and new perceptions related to this resource. The current context shows an increasing number of actors. Since the 90's, new norms are required to guide public-private partnerships engaged in redefining structural adjustment programs and in implementing a good governance. Moreover, Water can be considered as a primary resource but also as a public service and therefore induces new questionings about the link between efficacy and equity.

Within an Economics of Convention approach it is possible to depart from traditional analysis based on economic efficacy as a central principle. By considering an approach beyond one in terms of strategic conventions our assumption is that a convention is based on an evaluation model and on behavioral rules. With this distinction it then possible to define four types of conventions that we call "human right", "community", "general interest", "trade". These constitute archetypes allowing the analysis of historical evolution of conventions and their interactions in Sub-Saharan African cities. Instead of simply identifying behavioral rules (state-owned company, delegation of public utilities, customary rules) our aim is to detect the underlying interpretation model. This is important because, in the end, the link between efficacy and equity is closely dependant on it. Thus, Economics of Conventions can highlight that beyond the "trading" principle other evaluation schemes exist and that the choice of a given principle stems from political choices. The issue of links between economics and politics is therefore of major importance in such a field.

Keywords: *governance, public-private partnership, non-trading company, urban services in Sub-Saharan Africa, accessibility to drinking water, solidarity, efficiency/equity, Economie of conventions*

JEL : 013, 018, 020, 055, H41, I31, Q25, Q26

Introduction

La question de l'eau est apparue comme centrale dans les débats tant politiques que théoriques au cours de ces vingt dernières années¹. Nous l'aborderons essentiellement sous l'angle de l'accès à l'eau potable en milieu urbain dans les pays en développement, en particulier en Afrique Sub-Saharienne, sans oublier pour autant que l'un des défis majeurs concerne le domaine de l'agriculture. Nombre de conférences internationales (3^{ème} Forum mondial sur l'eau de Kyoto en Mars 2003, Sommet de Johannesburg en Septembre 2002², etc.) attestent de l'importance des enjeux qui se profilent derrière l'eau, opposant ceux qui rejettent toute tentative de marchandisation de l'eau³ à ceux qui pensent possible la construction d'un marché sous des formes des plus variées. En amont de ces réflexions émerge la délicate question de la qualification de cette ressource : l'eau est-elle un bien économique, un bien public, une richesse, un droit, un patrimoine universel ? Ces différents qualificatifs exclusifs les uns des autres pour certains, interdépendants pour d'autres, traduisent la complexité des processus de coordination qui se nouent entre les différents acteurs impliqués dans l'accessibilité et la gestion de l'eau.

L'accès à l'eau se pose avec une acuité particulière dans les pays en développement, notamment dans les grandes villes africaines⁴ caractérisées par des taux de croissance sans précédent dans l'histoire urbaine mondiale et, en conséquence, une demande d'eau potable qui a fortement augmenté. Ce que l'on qualifie de "crise de l'eau" porte à la fois sur la pénurie d'eau et sur la détérioration de sa qualité⁵. De plus, se pose le problème de la gestion et de l'entretien des réseaux⁶. Mais c'est surtout la question de l'accessibilité pour tous qui est au centre des débats.

Cette problématique conduit à se poser, sous une forme renouvelée, la question de l'articulation entre efficacité et équité. L'Economie des conventions propose une grille de lecture qui permet de dépasser les analyses traditionnelles qui posent le principe d'efficacité économique comme principe central. En dépassant l'approche cognitiviste des règles, c'est-à-dire l'approche en termes de convention stratégique, nous partons de l'hypothèse selon laquelle une convention est constituée d'un modèle d'évaluation et de règles de

¹ L'année 2003 a été déclarée année internationale de l'eau par l'ONU, symbolisant la dimension planétaire des préoccupations concernant cette ressource.

² C'est seulement lors de ce sommet que l'accès à l'eau et à l'assainissement des pays en voie de développement est devenu une priorité car on a considéré qu'il conditionnait toutes les autres composantes du développement durable, à savoir la lutte contre la pauvreté, l'accès à l'éducation, etc.

³ Voir la position des participants au Forum de l'Université de l'eau, Créteil, Mai 2002, et notamment celle de R. Petrella.

⁴ C'est en Afrique que l'on dénombre le plus de personnes au monde (en proportion de la population) n'ayant pas facilement accès à de l'eau salubre ou à des services d'assainissement. Seulement 43 % de la population urbaine d'Afrique vit dans une maison ou a une cour reliée au système d'alimentation en eau, et seulement 18 % sont reliés à un égout. En milieu rural, seuls 39 % de la population ont accès à de l'eau potable et 35 % à des installations sanitaires. World Bank, 2003.

⁵ Il convient de faire une distinction entre la zone sahélienne et la zone humide. La première connaît une situation de pénurie d'eau, en partie résolue par la mise en place de points d'eau, les principaux problèmes résidant dans l'entretien et la pérennisation de ces installations. Dans la zone humide, ce sont plus des problèmes de qualité de l'eau et de gestion des points d'eau qui sont en cause. Ceci pose la question de la formation des populations sur le terrain pour l'entretien et la gestion des systèmes mis en place, et la nécessité de trouver des systèmes appropriés aux exigences locales.

⁶ Les réseaux ont 50 à 70% de perte dues à des fuites de tuyauteries défectueuses. Voir aussi Ménard 2001.

comportement. Cette distinction nous permet de déterminer quatre types de conventions que nous qualifierons de “droit humain”, “communautaire”, “intérêt général” et “marchande”. Il s’agit d’archétypes qui nous procurent une grille de lecture de l’évolution historique de la construction de ces conventions et de leurs interactions dans le cas des villes d’Afrique Sub-Saharienne. Au lieu d’en rester au niveau de l’identification des règles de comportements (régie, délégation de service public, règles coutumières, etc.), nous proposons de déceler le modèle d’interprétation sous-jacent, dans la mesure où c’est lui qui, selon nous, détermine la finalité de l’action — entre équité et efficacité. L’Economie des conventions permet donc de montrer qu’il existe d’autres modes d’évaluation que le seul mode marchand, leur sélection résultant de choix politiques. La question des liens entre l’économique et le politique, dans un domaine tel que celui de l’eau, apparaît essentielle.

L’Afrique Sub-Saharienne est dans une période charnière dans la mesure où la refonte des rapports entre acteurs représentant les autorités publiques, les marchés (les grands groupes), la société civile et les institutions internationales, va de pair avec la complexification des systèmes d’acteurs intervenant dans le domaine de l’eau. La grille de lecture que nous proposons porte un éclairage nouveau dans l’articulation, ou non, des différentes conventions qui ont émergé sur le long terme dans le domaine de l’accès à l’eau.

I. L’approche conventionnaliste face à la question de l’accès aux services urbains

I.1. Définition de la convention dans le programme de l’Economie des conventions

Dans l’acception du programme de l’Economie des conventions, la convention est un dispositif cognitif collectif. Elle “désigne le dispositif constituant un accord de volonté tout comme son produit doté d’une force normative obligatoire” [Dupuy et al., 1989]. Elle est, dans le même temps, résultat d’actions individuelles et cadre contraignant les sujets. Par conséquent, elle comprend deux types de règles : des règles qui dictent les comportements, et celles qui organisent la coopération en procurant des “modèles d’évaluation” [Batifoulier, 2002], qualifiés de principes généraux en droit [Aliprantis, 1980 ; Jeammaud, 1982 ; Morin, 1991]. Les unes comme les autres sont incomplètes et par conséquent toujours interprétables [Isla, 2000] raison pour laquelle on parle de “convention d’interprétation”.

Dans un système de règles unies les unes aux autres, la création de chacune dépendant d’une autre et, en dernière analyse, de son modèle d’évaluation, il est possible de discerner deux types de règles [Isla, 1994] :

- les règles qui coordonnent les comportements et qui peuvent se décliner en :

règles constitutives : elles matérialisent les valeurs énoncées par le modèle d’évaluation en définissant le rôle de chaque acteur dans l’organisation et les procédures d’élaboration des règles. Elles organisent la hiérarchie au sein du système, et nous montrerons que cette hiérarchie est double ; et en

règles de conduite qui énoncent les comportements que doivent suivre les acteurs. Alors que les règles constitutives définissent les relations entre le tout et les parties, les règles de conduite se situent au niveau des comportements des parties ;

- les *modèles d’évaluation* qui hiérarchisent les finalités. Ils servent de référence à l’interprétation des règles et coordonnent les représentations sur les comportements.

L’Economie des conventions insiste donc sur le double aspect de la convention, l’aspect “règle de comportement” et l’aspect “règle d’interprétation”. Les autres programmes

institutionnalistes (portés par des auteurs comme Coase, Williamson, Posner, Akerlof, ...) ne considèrent que les règles de comportement, voire, pour certains, uniquement les règles de conduite. Ils restent enfermés dans ce que l'on peut appeler les "conventions stratégiques" pour les différencier des conventions d'interprétation. Pour simplifier, trois grandes modalités vont être suivies dans ces démarches institutionnalistes pour traiter des règles qui coordonnent les comportements [Isla, 2002] :

- les règles sont perçues comme *solution aux défaillances de la coordination* (absence ou non-optimalité de l'équilibre, multiplicité des équilibres possibles, absence de transaction), conséquence de la disparition du commissaire-priseur (théorie des jeux et économie de l'information),

- comme *modalité alternative de coordination relativement au marché*, en présence de coûts de transaction (une partie de la nouvelle économie institutionnelle, notamment la théorie des contrats et la théorie des incitations),

- et, enfin, comme *règles du jeu fournissant la structure d'incitation* d'une économie (théorie des droits de propriété).

Dans ces trois cas, la règle est une contrainte, un contrat ou une régularité inintentionnelle. Dans cette logique, les problèmes de coordination sont résolus aussitôt après avoir été posés par l'analyse. On présuppose une certaine naturalité des lois économiques.

Le programme de l'Economie des conventions permet d'aller au-delà de l'aspect cognitif des règles et de mettre en évidence la pluralité des modèles d'évaluation. Ceux-ci expriment les diverses finalités. Ils ont une généralité de représentation, ou plus précisément ils reflètent les valeurs que le système consacre. Ils donnent un cadre au système, garantissent que le sens des règles n'est pas contradictoire avec les objectifs. Ils aident à la formulation des problèmes de coordination et à l'élaboration de l'ensemble des solutions possibles. Ils hiérarchisent les finalités. La cohérence interne de l'ensemble des relations entre acteurs se construit autour des finalités du système et évolue avec ses finalités. En énonçant les finalités de l'organisation et en organisant leur hiérarchie, le modèle d'évaluation détermine la configuration relationnelle de l'organisation. Ainsi, derrière toute règle, se trouve un modèle d'évaluation. Il a une généralité matérielle par rapport à certaines règles qui ne s'appliquent que dans des hypothèses particulières, et une force hiérarchique, c'est-à-dire le pouvoir de subordonner, de supprimer ou de suspendre d'autres règles [Morin 1991, Jeammaud, 1982].

Cette approche interprétative des conventions permet d'aborder de façon renouvelée les liens qui existent entre les logiques de coordination aux niveaux individuel et collectif. Les analyses qui restent enfermées dans le cadre de l'individualisme méthodologique abordent le collectif comme étant "dissout dans un ensemble de croyances mutuelles sur les intentions personnelles des individus formalisé par la connaissance commune de la rationalité" [Batifoulier et al., 2002]. Au contraire, examiner aussi, à côté des règles qui coordonnent les comportements, les règles qui coordonnent les interprétations, nous conduit à considérer que les logiques de coordination au niveau collectif et au niveau individuel sont différentes. Le passage d'un niveau à un autre, de l'individu à l'entreprise, de l'entreprise à la collectivité locale, de la collectivité locale à l'Etat, de l'Etat à l'organisation internationale, etc., s'accompagne de l'émergence de finalités et de fonctions nouvelles. Il concourt à la construction d'une identité collective [Searle, 1995]. Il y a un arbitrage entre les règles d'interprétation, entre les modèles d'évaluation. Par conséquent, il n'existe aucune neutralité,

⁷ Cf. M.L. Morin [1991], p. 65 : derrière toute règle, il y a un principe général. De même, pour Bénédicte Reynaud [1992], derrière toute règle, il y a une convention ; voir aussi O. Favereau qui donne trois exemples dans sa thèse [1982, pp. 785 et 786] : derrière les règles de droit, il y a une convention d'Equité, derrière les règles scientifiques, il y a une convention d'Exactitude, derrière les règles artistiques, une convention d'Excellence.

naturalité ou inéluctabilité d'un quelconque modèle. Les lois économiques ne sont pas naturelles. Dans la mesure où l'on considère un arbitrage entre les différentes conceptions, cela suppose un choix politique. Les règles instrumentalisent une vision du monde. Les comportements individuels sont inscrits dans des représentations collectives qui elles-mêmes sont construites par les acteurs individuels : en même temps cadre et résultat de l'action. La convention d'accessibilité à l'eau qui sera choisie n'est pas neutre ; elle n'est pas la seule possible.

Par ailleurs, en ne traitant que les problèmes de rationalité et de cognition, et en évacuant les questions qui ont trait à la finalité individuelle et collective de l'activité, dans le cadre de la théorie standard, la valorisation des biens passe obligatoirement par le marché. L'économie ne peut voir les opérations de qualification qui sont au cœur de sa démarche [Eymard-Duvernay, 2002]. Or, la coordination économique suppose au préalable un accord sur la qualité des biens et services échangés [Eymard-Duvernay, 2002]. Introduire le caractère interprétatif de la règle ouvre la possibilité de débattre sur la question de la valeur. La question de la valeur décrit la nature du lien social [Hénaff, 2002]. L'eau donne lieu à des interprétations différentes de sa qualité, c'est-à-dire à une pluralité de qualifications [Eymard-Duvernay, 2002]. Le modèle d'évaluation choisi renvoie à une acception particulière de la valeur, même s'il s'en défend.

De même, en ne considérant pas le modèle d'évaluation, les autres approches institutionnalistes restent enfermées dans un cadre où la valorisation se fait exclusivement par le marché. " Ce n'est pas en incluant les variables exclues dans les schémas inchangés du marché que l'on prend en compte leur contenu et leurs conséquences économiques ; ce n'est pas en les soumettant à la norme de la solvabilité et de l'équivalence ; ce n'est pas en confiant leur sort aux motivations du marché, c'est-à-dire de la plus grande rentabilité en monnaie ; ce n'est pas en supposant que les offres et les demandes de services, de santé, d'hygiène, d'éducation, etc., s'ajustent en vue d'une optimisation par le seul jeu des prix " [Perroux, 1971]. Il importe donc de repenser la notion de convention ou de règle comme insérée dans le politique. L'originalité de l'alternative institutionnaliste proposée par l'Economie des conventions est de supposer, dès le départ, que la convention intègre le politique. La coordination suppose un accord sur une identité collective. Les coordinations économiques, en l'occurrence les coordinations concernant l'accès à l'eau, comportent des éléments sociaux. Cette démarche méthodologique est antinomique avec la théorie standard.

À la pluralité des choix politiques correspond une pluralité des processus de valorisation. Quels principes de qualification de l'eau la société souhaite-t-elle soutenir, en prenant appui sur quel type de dispositif de coordination, sur quel mode d'accessibilité ?

1.2. Identification de quatre archétypes de conventions comme grille de lecture des modes d'accès à l'eau

Dans le domaine de l'accessibilité à l'eau, il est possible de distinguer au moins quatre types de conventions, même si celles-ci, nous le verrons, ne sont pas forcément mises en œuvre. Chacun de ces quatre types se réfère, en cohérence avec la grille de lecture présentée précédemment, à un modèle d'évaluation et à des règles de comportement qui le déclinent. Nous les nommerons : convention "droit humain", convention "communautaire", convention "intérêt général" et convention "marchande".

1.2.1. La convention "droit humain"

La convention que nous avons qualifiée "droit humain" repose sur l'idée que l'eau aurait une valeur en soi qui ne peut se réduire à son prix. Le droit d'accès à l'eau est un droit

fondamental, il existe un droit humain d'accès à l'eau. C'est le modèle d'évaluation sur lequel repose cette convention.

Un droit humain est un droit inhérent à la personne humaine [Paquerot, 2003], c'est-à-dire qu'il n'existe aucun critère d'octroi. Il est universel, en d'autres termes, il est inhérent à tous les êtres humains selon une égale dignité humaine, et une équité intergénérationnelle et inaliénable. On ne peut l'enlever ou forcer quiconque à y renoncer. Enfin, il est indivisible et interdépendant avec les autres droits essentiels à la dignité humaine. Ces caractéristiques peuvent être résumées dans "l'égale dignité humaine", fondement des droits humains, inscrite dans la déclaration universelle des droits de l'homme. Un droit humain — inhérent, universel et inaliénable — transcende la souveraineté des Etats et soumet la finalité même du droit à la préservation de la dignité humaine. Il a vocation à s'imposer au-dessus des autres règles du droit international, y compris des règles commerciales internationales. Par conséquent, il ne peut pas s'insérer dans un droit contractuel entre Etats.

Dans cette optique, l'eau est considérée comme un patrimoine de l'*indivis mondial naturel*. Parce que l'on ne peut pas déterminer qui "possède" l'eau, l'eau est définie comme un *common concerns*, un *patrimoine*⁸ commun de l'humanité. Plusieurs arguments peuvent être avancés [Paquerot, 2003] : au plan scientifique, on évoque la globalité du cycle de l'eau et l'interdépendance écosystémique ; au niveau politique, on considère les conséquences au niveau global de décisions ou actions localisées ; du point de vue économique, on avance le caractère non substituable de cette ressource ; enfin, et c'est là l'importance de la qualification comme droit humain, aux plans éthique et juridique, l'argument majeur renvoie à l'inégale répartition et à l'exigence d'universalité des droits humains. Cette gestion de l'eau représenterait un nouveau principe d'humanité.

Le modèle d'évaluation est donc clair. Par contre, il n'a jamais été mis en œuvre⁹. Aucune règle de comportement, qu'elle soit constitutive ou de conduite, n'instrumentalise cette convention, si bien que dans les faits, elle n'a jamais été reconnue, même si un mouvement important la revendique à l'heure actuelle. Par exemple, la Coalition mondiale contre la privatisation et la marchandisation de l'eau¹⁰ propose quelques règles. Elle se prononce pour un service public mondial de l'eau qui assurerait à chaque être humain quarante litres d'eau potable gratuite par jour (règles constitutives). Son financement pourrait être décentralisé et, au plan mondial, assuré par l'aide au développement portée à 0,7% du PNB et/ou par les économies réalisées sur les dépenses militaires [Perreux, 2003].

1.2.2. La convention "communautaire"¹¹

Le droit à l'eau est considéré comme un droit naturel, dérivé de la nature humaine, des circonstances historiques, des besoins élémentaires ou de la notion de justice [Shiva, 2003]. Ce droit est usfruitier : c'est le droit d'utiliser l'eau, non de la posséder. Toute personne a

⁸ Nous utilisons le terme de "patrimoine", même s'il présente lui aussi des ambiguïtés, par opposition à celui de "bien", pour les raisons énoncées plus loin (II.2.1)

⁹ Hormis, dans une certaine mesure, en période de guerre. Il est précisé, dans le protocole additionnel (8 juin 1977) de la convention de Genève (12 août 1949), que les victimes des conflits armés devront avoir accès à l'eau potable, dans la même mesure que la population civile locale, et bénéficieront de garanties.

¹⁰ Née au deuxième Forum mondial social de Porto Alegre, elle a été formellement constituée le 23 mai 2002 à Créteil par les représentants d'une trentaine d'organisations venant d'une vingtaine de pays dont la Malaisie, l'Inde, le Ghana, le Maroc, la France, l'Italie, de Suisse, l'Espagne, le Canada, les Etats-Unis, la Bolivie, l'Argentine, l'Equateur, l'Uruguay, le Brésil, le Chili, etc.

¹¹ Nous choisissons le qualificatif de « communautaire » et non de « domestique » comme le font L. Boltanski et L. Thévenot (1991), dans la mesure où la convention communautaire intègre un aspect sacré et symbolique de la ressource.

droit à la vie et aux ressources qui, telle l'eau, sont indispensables à sa survie. Le droit à l'eau est une donnée naturelle et sociale. Cette convention stipule que tous les habitants ont droit à l'eau. Ce droit naturel sur l'eau continue d'exister en tant que droit coutumier et, par conséquent, est exclu des droits purement légaux. L'eau est une ressource communautaire parce qu'elle est la base écologique de toute forme de vie, et parce que sa durabilité et l'équité de sa distribution dépendent d'une coopération entre les membres d'une communauté.

Le droit à l'eau repose sur la notion de partage et de préservation d'une source d'eau commune. Il ne peut pas être assimilé à des droits de propriété individuelle. Son fonctionnement implique un système de propriété, mais au niveau d'un groupe qui en fixe les règles et les restrictions d'utilisation. Cette régulation protège la ressource d'une surexploitation.

L'organisation n'est attribuée ni à un gouvernement central (l'Etat n'est pas à l'origine du droit naturel à l'eau), ni à une administration locale, ni à la sphère privée, mais au peuple à travers des organisations sociales, particulièrement actives dans les pays en développement. Les membres de ces organisations sont en général les bénéficiaires des réseaux d'irrigation, ou ceux qui fournissent le travail collectif le plus important.

La prise de décision collective concernant la gestion de l'eau contribue à éviter les conflits et les dysfonctionnements écologiques. Ces systèmes complexes de gestion de l'eau sont basés sur un savoir ancestral, une mémoire collective et sont censés garantir une gestion équitable de l'eau, tout en respectant et maintenant les aspects symboliques et sacrés de la ressource.

On peut se demander comment cette convention, construite en milieu rural, a été appliquée et adaptée aux réalités urbaines des pays en développement, caractérisés par une croissance urbaine sans précédent. En outre, de nombreux auteurs [Hardin, 1968] pensent que la création de nouvelles conventions dans un contexte nouveau, par exemple urbain, doit reposer sur la compétition, seul mode efficace d'adaptation à ce nouveau contexte. Or, la convention communautaire repose, au contraire, sur des relations de coopération entre les individus. Ces raisons peuvent expliquer les difficultés de mise en œuvre de cette convention communautaire dans les villes africaines. Cette convention a cependant été transcrite en milieu urbain. Le modèle d'évaluation — qui hiérarchise les finalités — n'a pas changé, par contre, les règles de comportements ont été adaptées.

1.2.3. La convention "intérêt général"

Cette convention renvoie à la définition de service public donnée par Duguit en 1928 : " toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale [on parlerait aujourd'hui de cohésion sociale], et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante ". Le modèle d'évaluation s'articule autour de la recherche de l'intérêt général et l'égalité, et non de l'efficacité économique. L'eau est un besoin humain considéré comme d'intérêt général et justifie donc la création de prestation d'intérêt général.

On utilisera les termes *intérêt général* plutôt que *service public* ou *service universel* parce que ces deux dernières expressions peuvent avoir des connotations qui ne correspondent pas à la description de la convention que nous désirons développer ici. Le service public est souvent entendu comme une activité économique. Il consiste, pour les autorités publiques, à garantir aux citoyens l'accès à des prestations de nature *économique*, répondant à des besoins essentiels d'intérêt général et que l'initiative individuelle ne peut assurer de manière satisfaisante (Parlement européen, Banque Mondiale). En tant qu'activité économique, il fournit des biens ou services moyennant un prix, facturés à l'utilisateur en tenant compte des

coûts. Ces activités économiques sont, en général, assurées par des entreprises et non par des administrations — comme c'est le cas pour les services sociaux basés sur l'idée d'assistance gratuite aux plus défavorisés. Même si ce n'est pas l'initiative privée qui définit l'intérêt général et le service public, il y a un souci d'efficacité économique.

La formule de service universel est plus récente, empruntée au droit américain, elle renvoie aussi à une valorisation marchande. Le service universel se définit comme un ensemble minimal de services d'une qualité donnée auquel tous les utilisateurs et les consommateurs ont accès, compte tenu de circonstances nationales spécifiques, à un prix abordable.

L'intérêt général est l'objet même de l'action de l'Etat. Il fait donc l'objet d'un usage varié et changeant selon les époques et conduit à une situation dans laquelle l'État se légitime par la définition qu'il donne de l'intérêt général. La notion d'intérêt général ne peut être tranchée que par délibération publique. Le problème du politique est posé d'emblée.

L'Etat peut inscrire l'accès à l'eau au rang de nécessités de l'unité et de l'identité nationales en rendant son accès gratuit pour tous. Ce choix résulte d'une volonté générale. Les services d'intérêt général regroupent les services indispensables pour donner les moyens à la population de participer à la vie sociale de façon à renforcer l'unité sociale. Le politique exclut l'accessibilité à l'eau de la sphère économique. En effet, même si le marché peut se charger de ce service, les exigences d'équité interdisent ce traitement par le marché, le fonctionnement du marché étant fondé sur la propriété. L'équité suppose un principe d'égalité — tout les citoyens possèdent les mêmes droits — associé à un principe de justice. Le principe d'équité reconnaît que les individus sont différents entre eux et, pour cela, méritent un traitement différent de façon à réduire les inégalités existantes. Ainsi, les individus limités financièrement auront besoin d'une plus grande part d'investissement que ceux qui ne présentent pas ce problème. Dans la convention "intérêt général", l'eau est considérée comme un patrimoine commun universel, un patrimoine public. Public, dans le sens de commun à tous, inaliénable. Cette notion de patrimoine public commun s'impose car l'accès à l'eau relève d'un intérêt commun primordial puisqu'il permet d'assurer la survie et la reproduction de la société humaine.

Contrairement à la convention de "droit humain", la convention "d'intérêt général" raisonne en termes de cohésion sociale, le droit à l'eau est avancé en raison de cette nécessité — même si cette nécessité découle d'un besoin humain. En outre, elle suppose une propriété, même si celle-ci est publique, alors que dans la convention de droit humain, il n'y a pas de propriété. Elle se distingue de la convention communautaire par le type de propriété. Celle-ci est publique, c'est-à-dire gérée par une instance supérieure aux individus, et non collective, contrôlée par tous. En outre, elle n'a pas pour objet de maintenir l'aspect sacré de l'eau dans la coordination et la coopération entre les individus.

Les règles de comportement associées à cette convention passent en général par la gestion en régie directe. Celle-ci suppose une remise en cause régulière des grandes orientations devant les instances politiques. Ces instances, en général locales pour ce qui est de l'accès à l'eau, conservent le contrôle de l'offre et de la demande, et disposent en dernier ressort d'un pouvoir décisionnel.

I.2.4. La convention "marchande"

Cette convention suppose que l'eau en tant que ressource rare¹² est un bien économique. Une solution face au problème de l'accessibilité à l'eau, de la crise de l'eau, est

¹² Dans un contexte d'explosion urbaine, l'accès à l'eau potable devient un problème. Dans la mesure où ils analysent ce problème en termes de rareté, les économistes proposent la mise en place d'une convention marchande.

donc la création d'un marché [Coase, 1960]. La coordination est résolue par une évaluation marchande, le prix, qui exprime l'importance des désirs convergents. Parce que chacun est capable de payer un prix pour l'eau (cf. infra III), on peut estimer la valeur de cette ressource. Le modèle d'évaluation est donc l'allocation optimale grâce aux mécanismes de marché et ses règles de comportements s'organisent autour de la règle de la recherche du bien-être maximum au sens de l'économie du *Public Choice*. Le critère d'allocation optimale des ressources le plus souvent utilisé, à savoir le critère de Pareto, conduit à une multitude de solutions entre lesquelles l'Etat doit trancher selon un principe normatif de justice sociale. Les rivalités entre les modes d'accessibilité à l'eau sont réglées par une évaluation marchande. Une situation, efficace au sens de Pareto, ne sera considérée comme un optimum social que si la répartition entre les individus est optimale. Le problème d'allocation est donc lié à celui de la répartition ; toute décision fondée sur un usage plus efficace des ressources implique en même temps une décision sur la juste répartition du bien-être. La dimension politique est exclue du problème de l'accessibilité à l'eau. Le débat efficacité/équité est tranché en faveur de l'efficacité économique.

L'identification de bien économique inscrit l'eau comme propriété aliénable, objet commun de désirs divers. C'est la principale caractéristique qui distingue la convention "intérêt général" de la convention "marchande". La propriété est dans le second cas aliénable, sans cela on ne pourrait pas faire jouer les règles économiques marchandes. Les individus sont détachés les uns des autres, notamment de tout lien communautaire, ils sont libérés de sorte qu'ils peuvent se prêter volontairement à toute transaction. L'objet bien suppose, pour être échangé, qu'il soit détaché de tout support symbolique, sacré, etc. pour permettre le jeu de la concurrence. L'harmonie qui découle de la convention marchande et qui relève d'un ordre naturel tient au fait que les services d'accessibilité à l'eau trouvent leur prix sur un marché, le prix est raisonnable et correspond à la véritable valeur de l'eau. Cette fois-ci, les besoins des individus sont définis en fonction d'une valorisation marchande, et non par le politique comme dans la convention précédente.

La convention marchande élimine le politique, ou en d'autres termes, le choix entre divers modèles d'évaluation. En plaçant ce choix hors de son champ, elle se focalise sur les règles de comportement. Ainsi, la qualification de la ressource, qui relève du choix politique, est censée ne pas être définie ni altérée par le modèle d'accessibilité à l'eau. Résoudre le problème d'accessibilité à l'eau ne relève en aucune manière de cette interrogation et n'a aucune influence sur la définition de la propriété ; le problème de l'eau comme un bien de *l'indivis mondial naturel* ne se pose pas. On peut déconnecter la résolution des problèmes d'accessibilité avec les interrogations sur la nature et la valeur de la ressource. Cette déconnexion va avoir trois avantages : elle permet de ne pas poser le problème en termes de bien public mondial ou de patrimoine mondial ; d'évacuer le problème du calcul du prix d'une ressource qui, sous certains aspects, n'est pas renouvelable, alors que plusieurs auteurs ont montré que ce calcul était impossible [par exemple, Georgescu-Roegen, 1974] ; enfin, elle donne une supériorité instrumentale à cette convention qui lui permet de se développer jusqu'à recouvrir des domaines qui n'étaient pas encore dans son champ, il suffit pour cela de qualifier la " ressource " échangée de " bien ".

| <i>Convention</i> | Droit humain | Communautaire | Intérêt général | Marchande |
|--|---------------------------------|------------------------------------|---|--|
| <i>Modèle d'évaluation</i> | Droit fondamental | Droit collectif Droit coutumier | Cohésion sociale, intérêt à long terme de la collectivité (aménagement du territoire, conservation de la ressource, etc.) | Allocation optimale par les mécanismes de marché |
| <i>Qualification de la ressource eau</i> | Patrimoine commun de l'humanité | Ressource communautaire | Patrimoine commun public | Bien économique Bien privé |
| <i>Principes</i> | Justice, droit | Tradition, équité | Equité | Liberté (du commerce) |
| <i>Propriété</i> | Pas de propriété | Propriété collective | Propriété publique | Propriété privée |

L'élaboration d'un archétype permettant de mettre en évidence les modèles d'évaluation et les règles de comportement dans le domaine de l'accès à l'eau va de pair avec la confrontation de ce modèle aux réalités des métropoles d'Afrique Sub-Saharienne. Si la problématique de l'accessibilité à l'eau se pose depuis la constitution de ces grandes villes, créées pour la plupart à la période coloniale, elle concerne désormais en particulier ces espaces urbains qualifiés, selon les époques et les lieux, de périphériques, de bidonvilles, d'irréguliers, quartiers où l'accès aux services urbains apparaît comme une priorité pour les habitants¹³. Les enjeux sociaux, politiques et économiques liés à l'accès à l'eau ont évolué au cours du temps, tout comme le contexte institutionnel, engendrant une modification non seulement des comportements et des stratégies des différents acteurs – institutionnels ou non — impliqués dans ce domaine, mais aussi des règles qui encadrent ces comportements de façon plus ou moins contraignante. Ces évolutions ont engendré des transformations profondes, notamment dans la manière de percevoir la ressource et d'aborder la finalité d'un certain nombre d'actions qui oscillent entre souci d'équité et d'efficacité.

Deux périodes peuvent être distinguées. L'une, qui débute dans les années 1950 et s'achève au début des années 1980, renvoie à la prédominance de deux conventions (la communautaire et celle d'intérêt général) qui vont voir leurs relations évoluer. L'autre période voit la prédominance progressive de la convention marchande qui va engendrer une ré-interprétation des règles qui caractérisaient les autres conventions.

II. Mobilisation des conventions communautaire et d'intérêt général : les villes d'Afrique Sub-Saharienne jusqu'au tournant des années 80

¹³ Il importe de distinguer la nature de l'occupation du sol en milieu urbain car il existe une forte corrélation entre le statut des habitants et l'investissement qu'ils sont disposés à faire dans un accès aux services : par exemple, "un ménage susceptible d'être déplacé n'investira pas massivement pour se raccorder au réseau." [Etienne, 2003].

Si le processus d'urbanisation fut enclenché en Afrique bien avant l'arrivée des premiers occidentaux sur les côtes du continent au 16^{ème} (à la période des Grandes Découvertes), les métropoles actuelles sont, dans de nombreux cas, des émanations de la période coloniale. Espaces jugés économiquement utiles par les puissances coloniales, elles furent localisées pour la plupart le long des côtes selon ce critère, une seule ville drainant la population de l'ensemble du territoire ce qui explique leur croissance démesurée. Le modèle dual de la ville coloniale, scindée entre un centre moderne doté d'infrastructures et la ville périphérique des "indigènes", sans infrastructure de base, où prévalent des modes d'organisation issus du monde rural, se complexifie aux Indépendances (dans les années 60) sans modification structurelle fondamentale. Certains quartiers périphériques vont être intégrés dans le périmètre urbain moderne selon une assimilation positive prévue dans le cadre de diverses politiques urbaines. Ceci sous entend une légalisation ou du moins une reconnaissance de la "propriété" foncière, première condition d'accès à des infrastructures de base, mais les problèmes sont relégués plus loin à la périphérie, où des bidonvilles se reconstituent, espaces dont l'occupation, bien que légitimée par la coutume, n'a aucune reconnaissance officielle ce qui interdit à ses habitants l'accès aux services [Baron, 1995]. Par conséquent, on peut formuler l'hypothèse selon laquelle ce modèle de ville dual a reposé, jusqu'aux années 1980, sur la coexistence de deux conventions, l'une relevant d'une convention d'intérêt général et l'autre d'une convention que nous avons qualifiée de "communautaire", évoluant parallèlement à certains moments, et interférant à d'autres.

II.1. Des évolutions parallèles

Au cours des années 1950 et 1960, dans les premières phases d'expansion de ces villes qui deviendront des mégalo-poles, sont adoptés des règlements d'urbanisme émanant de la métropole qui valorisent les aspects physiques du développement urbain. La référence est donc le modèle d'évaluation renvoyant à l'intérêt général. Cependant, dans les faits, ces principes ne vont concerner que les quartiers centraux, négligeant les populations des quartiers périphériques où le problème de l'accès à l'eau va se poser très rapidement. Les individus se réfèrent, dans ces cas particuliers, à des conventions que nous avons qualifiées de communautaires.

II.1.1. Convention communautaire : prédominance de pratiques communautaires

La convention communautaire d'accès aux services urbains, en particulier à l'eau, s'élabore sur la base d'une participation auto-organisée des habitants pour satisfaire ce besoin vital. Elle puise à l'origine ses fondements dans le milieu rural, même si les principes de mise en application de cette norme en ville s'écartent progressivement de leur expression d'origine [Jaglin, 2003]. Cette auto-organisation en milieu rural se traduit par le fait que ce sont les assemblées de village qui nomment leurs propres gardiens, chargés de veiller à ce que personne du village ni de l'extérieur ne transgresse les règles d'accès à l'eau, un responsable devant parfois gérer au quotidien la distribution d'eau. Les villageois sont collectivement responsables de la distribution de l'eau dans leur village. Des comités de l'eau entretiennent les infrastructures (barrages, canaux, etc.). Des systèmes hydrauliques complexes peuvent relier plusieurs villages partageant la même source. Dans ce cas, soit les droits de chaque village sont formellement consignés, soit les régulations sont de nature coutumière et les conflits sont résolus par des procédures locales. Cette participation, endogène dans le sens où elle émane des populations concernées, se réfère à des pratiques communautaires, ethniques, en cohérence avec les représentations de l'eau propres à chaque société. L'une de ces

représentations, à la base de cette convention communautaire, concerne la gratuité de l'eau et de l'accès à l'eau (c'est-à-dire du service qui est alors géré sur le principe du bénévolat), et ce pour diverses raisons plus ou moins explicites. Tout d'abord, l'eau, en tant que source de vie, ne peut se voir attribuer une valeur marchande. Ce principe est fondamental dans le cas des sociétés africaines, mais il dépasse largement ce contexte. Par ailleurs, les usages de l'eau varient en fonction de la place de l'eau dans chaque culture, renvoyant à des fonctions diverses (guérir, se laver, prier, boire, mais aussi des fonctions magiques) [Olivier, 1998]. Les travaux des anthropologues sur l'importance des choix de localisation des puits et autres points d'eau dans l'espace attestent de la nécessité d'intégrer ces dimensions plurielles lorsque l'on analyse les pratiques. Enfin, la qualité de l'eau qui va, par la suite, justifier l'intervention de divers acteurs, n'est pas fondée sur des critères scientifiques, compte tenu des éléments que nous venons de souligner. Certes, la question de la potabilité de l'eau est incontournable en termes de santé, mais elle ne s'inscrit pas dans des représentations uniques.

Ces représentations influent sur la diversité des modes d'accès à l'eau en milieu urbain, notamment dans les quartiers irréguliers, sans reconnaissance juridique. Précisons que dans ce cas, l'accès à l'eau signifie rarement l'accès au réseau. En effet, les modes d'accès les plus fréquemment rencontrés dans ces espaces sont les points d'eau naturels, des sources, aménagées ou non, des rivières, des marigots, mais aussi les puits qui peuvent être privés ou aménagés selon des principes communautaires, etc. Des modes de gestion communautaire d'accès à l'eau prévalent au sein de ces espaces, d'autant plus qu'à cette période, les chefs traditionnels, légitimés par la coutume, possèdent la terre, mais aussi les sources qui y sont localisées. On est donc face à une organisation sociale encore bien définie d'où découlent un certain nombre de règles héritées de la tradition. Une exploitation de la ressource que l'on pourrait qualifier de décentralisée domine, les Anciens et dignitaires religieux, les comités de points d'eau regroupant les habitants et autres acteurs légitimes prenant en charge la gestion de l'accès lorsque cela s'avère nécessaire. Dans ces économies faiblement monétisées, les principes de solidarité et de réciprocité sous-tendent ce type d'organisation, les pratiques économiques n'étant pas dissociées des pratiques culturelles, politiques, religieuses et sociales. L'eau n'est en aucun cas perçue comme une marchandise pouvant faire l'objet de transactions marchandes, elle demeure une "pseudo-marchandise" [Polanyi, 1983]. De ce fait, la finalité, les temporalités et les modes d'organisation diffèrent de ceux qui prévalent dans le reste de la ville. Certains remettent en cause, à juste titre, l'efficacité économique d'une telle organisation, constatant des gaspillages de la ressource, la faible prise en compte de la dimension environnementale avec des pratiques polluantes, une gestion de court terme. Pourtant, ces formes d'accès sont adaptées au contexte dans lequel elles s'inscrivent et constituent un système doté d'une cohérence, voire d'une certaine forme de rationalité dans la mesure où les moyens d'accès mis en œuvre sont en adéquation avec la finalité d'équité qui est recherchée, à savoir favoriser l'accès de tous à l'eau. L'équité est donc bien pensée indépendamment de l'efficacité économique.

II.1.2 Une convention "d'intérêt général" excluante

Ce souci d'équité face à l'accès à l'eau est le fondement même de la convention d'intérêt général que les Etats africains tentent d'élaborer dès les années 1960. A cette période, les politiques de résorption de l'habitat insalubre, qualifiées de politiques répressives car visant l'éradication des bidonvilles, se conjuguent à des projets de construction de logements en dur élaborés par l'Etat pour reloger les populations déguerpies [Osmont, 1995], tout en assurant une certaine mixité sociale. Ces projets concernent des terrains légalisés, puis aménagés. C'est l'Etat central qui, cumulant des fonctions de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre et d'entrepreneur, est supposé être le garant des missions de service public,

notamment celle de l'accès aux services urbains et à l'eau en particulier. Il s'agit donc, à la différence de la précédente convention, d'une gestion centralisée où l'Etat assure les fonctions de régulation et de planification des investissements sur le long terme.

Cependant, les règles de conduite fondées, dans la plupart des cas, sur la mise en place de régies directes¹⁴ ne vont pas permettre d'atteindre les objectifs d'équité et d'accessibilité de tous à des services urbains de base tels que l'eau. L'inadéquation entre la véritable nature de la demande d'équipements, de logements, et la volonté de véhiculer un modèle de développement urbain fonctionnel et moderne va entraîner de graves dysfonctionnements dans les villes africaines. Ces terrains, lotis pour accueillir les populations déplacées, vont en fait être attribués, selon des logiques souvent clientélistes, à des individus solvables ou à de petits promoteurs. De plus, les Etats doivent faire face à des difficultés financières qui entravent leur prise en charge directe de la gestion des services. Cette situation est aggravée par le fait que peu de projets urbains sont financés par l'aide internationale dans la mesure où la ville est alors considérée comme le lieu des investissements non productifs (équipements collectifs, souvent à vocation sociale). Il en résulte des politiques de "laisser faire" en matière d'accès aux services urbains vis-à-vis des plus pauvres, qui, comme nous l'avons montré, ont toute latitude pour mobiliser leurs pratiques communautaires encore adaptées au contexte local urbain.

II.2. Des conventions métissées

Nous posons comme hypothèse qu'à partir des années 1970, la convention communautaire et celle d'intérêt général plutôt que d'évoluer parallèlement comme dans la période antérieure vont se rencontrer face à la nécessité de résoudre certains problèmes liés à l'accessibilité à l'eau, notamment pour les plus démunis, sans pour autant que l'une n'impose un modèle d'évaluation et les règles qui en découlent. Il en résulte une forme de "métissage" de ces deux conventions.

Cette rupture s'explique par une nouvelle approche de la ville dans les pays en développement, désormais considérée comme créatrice d'externalités positives, sous certaines conditions. Afin de rendre les populations urbaines plus productives, il convient d'améliorer leurs conditions de vie. Par ailleurs, la principale rupture réside dans le fait que le bidonville, illustration de l'habitat irrégulier, est désormais considéré comme un lieu d'établissement durable, voire permanent, ce qui engendre une reformulation de la question de l'accessibilité aux services, dans la ville en général, et dans ces quartiers en particulier. Enfin, les bailleurs de fonds internationaux financent des projets urbains ciblés sur les services, ce qui renforce un traitement physique et sectoriel de l'espace urbain. Dans ce nouveau contexte, les politiques urbaines abordent la question de l'habitat, notamment la question du logement pour les exclus, avec deux types de dispositifs. Tout d'abord, partant de la reconnaissance d'une pérennisation des bidonvilles qui se traduit par l'arrêt des déguerpissements, il s'agit d'améliorer ces quartiers en assurant la régularisation du statut d'occupation du sol et la fourniture des services urbains de base à un coût modéré. On parle alors d'opérations de réhabilitation et de régularisation qui supposent une réhabilitation progressive avec un minimum de services, l'essentiel étant assuré par les habitants eux-mêmes selon les principes d'une approche type "*community development*". Dans ce cas, on légalise l'occupation du sol a posteriori, et on restructure les réseaux. Par ailleurs, ces opérations d'amélioration de

¹⁴ Ce sont les municipalités qui vont jouer un rôle direct dans la distribution d'eau.

l'habitat vont de pair avec la réalisation de trames d'accueil (opérations qualifiées de “ *sites and services* ”), en périphérie, avec une viabilisation des terrains et un abaissement des normes. Le principe est le suivant : pour améliorer le sort des plus pauvres, il convient de lever cet obstacle qu'est l'accès au foncier, pour ensuite fournir les infrastructures (dont l'eau potable) et l'accès aux financements [Osmont, 1995]. Cependant, face à un étalement de l'espace urbain de moins en moins contrôlé, il devient difficile de concevoir les réseaux d'infrastructures dans leur globalité, et on assiste à la mise en place de réseaux autonomes, ce qui accentue, pour certains [Jaglin, Dubresson, 1993], la fragmentation urbaine.

Afin d'assurer leur mission de service public, les Etats mettent en place divers dispositifs. Le souci d'équité repose cependant le plus souvent sur un objectif de raccordement au réseau. Les politiques qualifiées de sociales car ciblées sur les populations pauvres sont fondées sur différents mécanismes d'incitations financières [Olivier, 1998]. Afin de concilier efficacité économique et équité, on élabore différents instruments. Certains, calculés en fonction d'un pourcentage de consommation, prévoient la mise en place d'une structure tarifaire progressive, avec une première tranche "sociale" subventionnée. Une autre modalité propose des raccordements, subventionnés ou à crédit, des particuliers au réseau ; il s'agit des branchements sociaux. Force est de constater l'échec relatif de ces procédures, en partie ciblées sur les classes moyennes¹⁵. En effet, l'accès aux branchements sociaux reste souvent conditionné par la détention d'un titre de propriété ou une source de revenu officielle, ce qui ne caractérise pas l'intégralité de la population urbaine, nombreux vivant de l'informel, dans des espaces irréguliers. Enfin, bon nombre d'auteurs [Etienne, 2003, reprenant Whittington et Dale, 1992] montrent que les structures tarifaires progressives ne bénéficient pas aux plus pauvres : un compteur correspond rarement à une seule famille, le volume d'eau facturé représentant la consommation de plusieurs familles et dépassant de ce fait rapidement la première tranche sociale. De même, lorsqu'un propriétaire de compteur revend de l'eau à des familles voisines, il répercute sur ces acheteurs non connectés le coût de la consommation excessive [Etienne, 2003].

Mais le mode d'accès à l'eau le plus courant à cette période renvoie à la construction par l'Etat de bornes fontaines à l'accès gratuit, essentiellement dans les quartiers périphériques qui ont une reconnaissance d'occupation minimale¹⁶. Si ces infrastructures ont connu de nombreuses limites (files d'attente, conflits d'usage entre de petits entrepreneurs qui s'y approvisionnaient et les utilisateurs individuels, problèmes de maintenance de la part des municipalités, distance, etc.), leur gestion, de nature collective, informelle, témoigne de la prégnance des représentations collectives au détriment d'une logique individuelle qui prévaut dans les autres modes d'accès. Cependant, la gestion de l'accès à l'eau ne repose plus sur les mêmes logiques communautaires, mais sur des logiques qui pourraient être qualifiées de “ populaires ” pour marquer une sensible évolution au niveau des règles de conduite. Si la convention d'intérêt général et la convention communautaire participent ensemble à l'élaboration de règles, elles ne se rencontrent qu'au sein d'espaces urbains particuliers, des quartiers ayant une première forme de légalisation (qui ne vaut cependant pas titre de propriété).

¹⁵ A propos des détournements de ces procédures, voir Olivier J.L., 1998, Programme Solidarité Eau.

¹⁶ Même s'ils ne disposent pas d'un titre de propriété, ils ont un droit d'occupation légal.

Dans les autres quartiers caractérisés par des occupations illégales du point de vue du droit moderne¹⁷, l'accès à l'eau relève de pratiques endogènes et renvoie au modèle participatif décrit dans la phase antérieure. Les populations, parfois en liaison avec des organisations non gouvernementales de dimension locale, assurent par leurs propres moyens la satisfaction de ce besoin vital. L'accès à divers points d'eau (puits, sources, etc.) repose sur des règles : par exemple, un détenteur d'un point d'eau naturel émet des règles de puisement en termes de modalités, de quantité, qui, si elles ne sont pas respectées peuvent se traduire par une exclusion, mais rarement par un refus face à une demande [Olivier, 1998]. Ces règles renvoient à des pratiques qui restent dans le cadre du modèle d'évaluation communautaire, même si elles donnent lieu à une transaction marchande. Par exemple, les porteurs d'eau et les vendeurs d'eau informels, tout en s'approvisionnant auprès des bornes fontaines, peuvent ensuite vendre la ressource aux habitants des quartiers irréguliers. Cependant, nous posons l'hypothèse que, dans ce cas là, ces pratiques ne renvoient pas au modèle d'évaluation de la convention marchande. En effet, même si l'un des objectifs de ces acteurs informels est de réaliser du profit, les règles qui dictent leur conduite sont insérées dans un système d'obligations sociales et constituent à ce titre un "filet social", comme cela a pu être démontré dans le cas d'autres types d'activités informelles [Latouche, 1998]. La valorisation ne passe pas uniquement par le marchand.

Au cours de cette phase, le fait de préconiser un simple appui du secteur public vis-à-vis des initiatives des habitants a été interprété comme un désengagement de l'Etat face à sa mission de service public. Or cette période se caractérise plutôt, selon nous, par le métissage de deux conventions. À la différence de la période précédente, la convention communautaire est mobilisée lorsqu'il s'agit de pallier certaines défaillances de la convention d'intérêt général affichée par les Etats, mais difficilement applicable, notamment dans le long terme. Par ailleurs, on constate que la convention communautaire se modifie dans un environnement où le rapport entre le milieu rural et la ville bascule progressivement, du fait de la forte croissance urbaine que connaissent la plupart des sociétés africaines, même si les taux d'urbanisation demeurent relativement faibles. Les représentations des habitants et les systèmes traditionnels de solidarité vont connaître des mutations significatives dans un contexte institutionnel qui va subir de fortes transformations.

¹⁷ "Les zones d'occupation illégale sont souvent volontairement ignorées par les autorités ou ne sont pas prises en compte par les exploitants du réseau. A Abidjan par exemple, 70% de la population qui n'est pas desservie par le réseau d'adduction d'eau est installée dans des quartiers illégaux et n'a pas accès aux branchements sociaux, réservés aux propriétaires fonciers." [Etienne J., 2003].

III. L'accessibilité dans les villes contemporaines d'Afrique Sub-Saharienne : mise en pratique du modèle marchand

III.1. Rhétorique d'un nouveau modèle

L'étalement urbain qui caractérise de nombreuses villes depuis une vingtaine d'années a entravé une vision globale de la ville et du circuit de l'eau, ce qui a accentué la fragmentation urbaine. Face à cette croissance urbaine exceptionnelle que connaissent les métropoles africaines¹⁸, l'accent est mis sur l'inefficacité des politiques menées jusque là, notamment dans le traitement de la question foncière et de l'habitat irrégulier, de l'accessibilité aux services urbains pour tous¹⁹, etc. Une mauvaise évaluation de la demande individuelle et du nombre d'habitants à desservir a engendré des investissements dans des infrastructures souvent mal adaptées. Enfin, les municipalités ont du mal à faire face aux coûts d'entretien et de maintenance.

III.1.1. Elaboration de la convention marchande

Face à cette situation, le contexte institutionnel qui caractérise la décennie des années 1980 voit l'émergence et la progressive domination d'une convention marchande dans divers secteurs, notamment celui de l'eau. Cette convention est véhiculée à travers les plans d'ajustement structurels (PAS) qui définissent les règles que les Etats africains vont devoir élaborer comme condition d'octroi de prêts de la part des bailleurs de fonds internationaux. Ce modèle d'évaluation marchand repose sur les principes de privatisation, de décentralisation et de déréglementation. Il suppose donc, dans ses fondements, le désengagement de l'Etat. La Banque Mondiale, redéfinissant ses objectifs en matière de développement urbain, applique les principes de décentralisation des pouvoirs et de moindre intervention de l'Etat central dans la gestion des villes, notamment en matière de financement des projets de développement urbain. On passe de modes d'intervention qui traitaient, en aval, des structures existantes de l'espace urbain à une intervention, en amont, au niveau de la mise en œuvre de ces politiques urbaines, notamment avec l'élaboration de nouveaux mécanismes financiers (réforme de la fiscalité) et institutionnels de gestion urbaine [Osmont, 1995]. Ces transformations institutionnelles donnent lieu à des transferts de compétence et de pouvoir, et donc des transferts financiers, aux municipalités qui doivent par exemple prendre en charge la maîtrise d'ouvrage des travaux de réhabilitation des infrastructures [Jaglin, Dubresson, 1993]. De plus, sous prétexte de risques sanitaires et de modernisation des services publics, de nombreuses bornes fontaines à l'accès gratuit vont être fermées. Il s'agit plus d'un objectif de rationalisation face aux difficultés financières des municipalités. Enfin, des réformes institutionnelles autorisent les autorités publiques à conférer, de façon contractuelle, la responsabilité de la gestion de l'eau potable à une société publique ou parapublique nationale qui se voit dotée d'une autonomie financière.

¹⁸ Voir les récentes données : United Nations, 2003, *Global Report on Human Settlements 2003*, "The challenge of slums", éd. UN-Habitat.

¹⁹ C'est en Afrique que l'on dénombre le plus de personnes au monde (en proportion de la population) n'ayant pas facilement accès à de l'eau salubre ou à des services d'assainissement. Seulement 43 % de la population urbaine d'Afrique vit dans une maison ou à une cour reliée au système d'alimentation en eau, et seulement 18 % sont reliés à un égout. [World Bank, 2003].

III.1.2. Diffusion de la convention marchande

Les plans d'ajustement structurel ne vont pas donner les résultats escomptés. Face à ces échecs, particulièrement visibles dans le domaine des services urbains, la recherche de nouveaux modes de développement est préconisée. On parle alors de l'émergence d'un modèle original, fondé sur le concept de gouvernance. Ce concept sera diffusé par la Banque Mondiale dans un rapport paru en 1992 avec, dès le départ, un contenu normatif, comme en atteste le terme de "bonne" gouvernance [Baron, 2003-a]. Cette doctrine est qualifiée de nouvelle dans la mesure où elle suppose la reformulation du consensus de Washington²⁰ [Boyer, 2001-2002] en réhabilitant l'Etat²¹ et en promulguant le modèle de partenariat public-privé (PPP²²). On insiste par exemple sur la nécessité, de la part des Etats, de remédier à l'absence d'une véritable politique de l'eau nationale, aux dysfonctionnements liés à l'absence d'instance de supervision pour assurer une meilleure régulation du secteur de l'eau et à de mauvaises réglementations. Ce souci de réhabiliter l'Etat, mais aussi la société civile, dans les processus de décision, tout en conservant l'hypothèse selon laquelle le secteur privé est le moteur du développement — "l'eau est une ressource rare et par conséquent sa gestion nécessite que soient construits des principes d'incitations et des principes économiques pour améliorer son allocation et sa qualité" [World Bank, 2002] — est ce que l'on appelle la bonne gouvernance.

En fait, il s'agit plus, de notre point de vue, du maintien du modèle d'interprétation marchand, avec une réinterprétation des règles de comportement des autres conventions, que d'un nouveau modèle. Or c'est ce modèle d'interprétation marchand qui hiérarchise les finalités, qui sert de référence à l'interprétation des règles et qui coordonne les représentations sur les comportements (cf. supra I). Il va donc falloir trouver des règles constitutives qui permettent de décliner le modèle d'évaluation marchand, tout en assimilant les objectifs réinterprétés de l'Etat et de la société civile.

La première règle consiste à qualifier la ressource de "bien". C'est ce qui va être fait lors de la conférence de Dublin en 1992, puis à Rio de Janeiro la même année²³. Or, juridiquement, une "chose" ne devient "bien" que si elle réunit deux conditions : détenir une *valeur pécuniaire* et être susceptible d'appropriation, au sens *d'aliénation*. On doit pouvoir faire circuler un bien, en jouir, s'en libérer, en disposer de manière discrétionnaire et absolue. "Le "bien" est une chose épurée du lien social, de l'émotion, du souvenir, de la mémoire, ce qui va faciliter extraordinairement sa circulation marchande, au détriment des autres formes collectives" [Le Roy, 2001]²⁴. Si l'eau peut être considérée comme un bien public, c'est une vision économique que l'on va mettre en œuvre — un bien est public en raison de la défaillance des marchés —, et non une conception d'économie politique qui raisonnerait sur

²⁰ Le consensus de Washington, formulé par l'économiste J. Williamson, désigne le corpus théorique néo-classique et monétariste qui sous-tend les conditions de prêts octroyés par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International aux pays en développement au début des années 1980. Les plans d'ajustement structurel, principal outil de la politique du développement, s'attachent à lutter contre les déficits budgétaires et l'endettement.

²¹ Banque Mondiale, 1997, *Rapport sur le développement dans le monde 1996-1997*, "L'Etat dans un monde en mutation", Paris, Ed. Eska.

²² Le partenariat-public-privé se traduit par des délégations de service public [Bauby 1997, Rachline 1996].

²³ Organisation météorologique mondiale, "Conférence internationale sur l'eau et l'environnement : le développement dans la perspective du XXI^e siècle", *Déclaration de Dublin*, 26 janvier 1992, Dublin .
Conférence de Rio, *Déclaration sur l'environnement et le développement*, 13 juin 1992, Rio de Janeiro, Doc. N.U. A/CONF. 151/5/Rev.1.

²⁴ Ainsi, les expressions de "biens communs" ou "biens publics" seraient des non-sens selon Etienne Le Roy 2001.

une approche en termes de “patrimoine commun” et qui définirait la place spécifique que détient le marché face à ce bien public.

Une deuxième règle concerne la qualification de l'accès à l'eau en termes de “besoins” (et non plus en terme de droits), cette qualification étant instrumentalisée par le principe du “service universel”. Dans le domaine économique, il n'y a pas de droits inhérents à l'être humain, de droits universels et imprescriptibles (ces droits s'appliquent uniquement aux droits civils, et non aux droits économiques) [Petrella, 2003]. Dans le domaine de la vie économique, il y a des besoins (de transport, d'énergie, de communication, d'eau, etc.). Ces besoins sont variables selon les individus, les lieux, les périodes, les groupes sociaux. Ces besoins relèvent des services universels (services minimum, de qualité, à un prix abordable pour tous). Dans cette acception, l'accès à l'eau doit être considérée comme un besoin vital (qui peut être satisfait à un prix raisonnable et accessible), et non comme un droit humain et social, un droit fondamental²⁵. Le service public de l'eau doit être remplacé par le service universel. L'Etat n'est plus chargé de garantir l'accès à l'eau, mais les règles d'organisation du service universel (dans le cadre d'une concurrence accrue ...).

Une troisième règle est de supposer que l'on dissocie la propriété de la gestion de la ressource, le pouvoir politique du pouvoir économique d'exécution et de gestion. Ainsi, la résolution du problème de l'accessibilité à l'eau par le marché ne remet pas en cause la diversité des choix politiques garante d'un système démocratique.

Cette réinterprétation des règles s'opère à deux niveaux : celui qui traite de la question de la place de l'Etat, et celui qui définit la participation de la société civile dans les modes d'accès à l'eau.

Dans ce contexte de reformulation du Consensus de Washington, l'intervention de l'Etat n'est efficace que si elle s'effectue dans la transparence, en l'absence de corruption et dans le cadre de règles précises. Ces règles reposent sur une valorisation du local dans une perspective de décentralisation des pouvoirs, sur l'utilisation d'outils tels que de nouveaux types de contrat, de nouvelles formes de réglementation, une nouvelle gestion publique. Cependant, si les règles sont modifiées, le maintien du modèle d'évaluation marchand peut être démontré. En effet, l'efficacité de l'action publique renvoie aux conditions nécessaires pour que fonctionne la libre concurrence. Si l'économie de marché ne peut exister sans intervention de l'Etat, celui-ci ne doit renforcer l'action du marché que lorsque ce dernier connaît des “défaillances”, lorsqu'il est nécessaire de réguler un environnement favorable au libre jeu des règles du marché, comme c'est le cas dans le domaine des services urbains. Par conséquent, le modèle de partenariat public-privé, servant de référence dans le domaine de l'eau, ne constitue en aucun cas une redéfinition du modèle d'évaluation marchand, il n'en est qu'une variante. Il s'inscrit d'ailleurs dans un environnement mondial favorable à cette volonté d'omnimarchandisation des services et des ressources telles que l'eau comme le sous-tend la philosophie de l'Accord Général sur le Commerce et les Services, issu des accords de Marrakech de 1994. Ces formes subtiles de partenariat public/privé, d'hybridation et de mise en réseau, fonctionnent au nom de l'efficacité et de la compétitivité. Le choix des finalités ne résulte plus d'un débat public. Ces partenariats impliquent la disparition des droits liés à la citoyenneté et à la solidarité territoriale, et produisent une opacité croissante des modalités par

²⁵ Les besoins n'ouvrent pas de possibilité de recours — notamment devant les tribunaux internationaux —, alors que les droits en ouvrent [Petrella, 2003, p 27]. Ainsi, le droit d'accès n'apparaît pas dans la Déclaration de Bonn de décembre 2001. Le projet de déclaration de Bonn mentionnait le droit humain, mais les États-Unis ont exigé le retrait de cette mention. Voir http://www.water-2001.de/co_doc/proposals/usa.pdf. Voir Paquerot, 2003, notamment p. 32.

lesquelles les besoins hors marché peuvent être identifiés, revendiqués et satisfaits [Vinokur, 2001].

Par ailleurs, l'accent mis sur la nécessaire participation de la société civile et la priorité donnée à la lutte contre la pauvreté relèvent de la même démarche. L'une des justifications avancées pour parler de nouveau modèle réside dans le souci d'ajouter un volet social à l'ajustement [Banque Mondiale, 1992]. La lutte contre la pauvreté devient centrale, à la base des nouveaux " documents stratégiques de réduction de la pauvreté " (DSRP) de la Banque Mondiale. Assurer à tous l'accessibilité à l'eau, notamment aux plus pauvres, constitue un principe de justice, l'eau devenant un droit, une *capability* selon la terminologie de Sen. Pourtant, progressivement, on a glissé d'un discours sur la pauvreté qui recommandait un accès généralisé des pauvres à l'eau potable à un discours plus orienté vers la nécessité, pour ces populations, de réduire les gaspillages en eau en assurant une gestion efficace, la pratique d'une tarification élevée étant incitative de ce point de vue. Le lien entre efficacité et équité, tel qu'il était défini dans le cadre d'une convention marchande, est maintenu : l'équité est certes recherchée, mais ne peut être réalisée qu'une fois l'efficacité économique atteinte. Si des considérations d'équité finissent par s'imposer, c'est parce qu'elles peuvent contribuer à la mise en place d'arrangements pratiques et raisonnablement efficaces pour l'accessibilité à l'eau. Or, le principe d'équité devrait être supérieur à celui d'efficacité économique si c'est l'accessibilité de tous au service de l'eau qui est véritablement visé, au-delà des discours. A nouveau, cet argument atteste du maintien du modèle d'évaluation marchande. Dans ce modèle, fondé sur des acteurs égoïste et rationnels, l'intérêt égoïste implique que l'équité n'a ni valeur instrumentale ni valeur propre [Rao]. Ceci explique que, dans les partenariats public-privé, tous les grands choix publics finissent pas être accaparés par des groupes mus par leurs intérêts propres.

Nous montrerons alors comment cette diffusion de la convention marchande engendre une dissolution des conventions d'intérêt général et communautaire dans le cas de l'accès à l'eau dans les villes d'Afrique Sub-Saharienne.

III.2. Assimilation de la convention d'intérêt général par la convention marchande

Comme nous l'avons souligné, dans le cadre du modèle de partenariat public-privé, les modes de gouvernance préconisés sont fondés sur l'hypothèse qu'il est possible d'accroître l'efficacité de l'action publique sans remettre en cause le processus de marchandisation généralisée, en évinçant la question des rapports de pouvoir sous-jacents dans l'édiction de nouvelles règles. Selon cette logique, dans le domaine de l'eau, les partenariats public-privé doivent être soumis aux "critères d'efficacité, de coût et de compétences" [Rapport Camdessus, 2003].

L'expansion de la convention marchande repose sur une réinterprétation des règles de la convention d'intérêt général qui se traduit de différentes façons.

Tout d'abord, les gouvernements sont incités à favoriser l'ouverture à la concurrence et à ouvrir aux capitaux privés certains pans du secteur public. Il en a résulté une présence

croissante, dans les pays africains, d'acteurs privés²⁶ fortement dépendants du processus de mondialisation (notamment des grands groupes tels que Vivendi Environnement, renommé Veolia Environnement en avril 2003, Ondeo filiale spécialisée de Suez-Lyonnaise des eaux, la Saur du groupe Bouygues²⁷, etc.). Même si, en Afrique, les capitaux privés internationaux ne concernent, pour le moment, qu'une faible part du secteur de l'eau, le processus est enclenché. On impulse ainsi le passage d'un monopole public à un monopole privé, dans la mesure où ces grands groupes disposent de tout un réseau de filiales parfois difficile à identifier, d'où le danger de se trouver face à des situations de monopoles ou d'oligopoles de fait. Certes, ces acteurs privés ne sont pas nouveaux, mais ils ont quelque peu modifié leur stratégie dans la mesure où ils ont connu une forte expansion au niveau international, intervenant sur des marchés qui ne leur étaient pas accessibles jusque là. Même si les décisions officielles et la détermination des règles institutionnelles ne leur appartiennent pas, ces sociétés privées ont un tel pouvoir économique qu'elles ont un impact non négligeable sur l'orientation des politiques publiques élaborées dans ce domaine. Dans les faits, l'Etat, pourtant garant du service public, ne dispose plus de véritable pouvoir de régulation.

L'intervention de ces grands opérateurs privés dans ce secteur a induit une rupture au niveau des représentations des différents acteurs concernant l'accessibilité à l'eau, notamment les acteurs institutionnels. La principale rupture en termes de représentations à trait à la tarification, et en particulier aux principes qui la sous-tendent. Le fait de concevoir l'eau comme un bien économique suppose que l'on puisse lui affecter une valeur marchande, et donc un prix²⁸, censé recouvrir les coûts. De ce fait, le principe de paiement de l'eau pour les usagers finaux est acquis, seules les modalités de calcul et de recouvrement sont discutées, notamment dans le cas de l'accès des plus pauvres. Par exemple, les bornes fontaines dont l'exploitation directe relevait des municipalités et dont l'accès était gratuit pour les plus pauvres avaient été fermées pour des raisons financières ; elles seront désormais exploitées par différents acteurs, en faisant payer l'accès selon diverses modalités. De plus, on encourage un abaissement des normes (canalisations de faible diamètre, faible pression, etc.) afin de diminuer le coût et donc le prix d'accès. Enfin, on s'interroge sur l'efficacité des subventions croisées, des branchements sociaux et des systèmes de péréquation entre les pauvres et les riches²⁹. L'idée selon laquelle les ménages défavorisés ne sont pas solvables est remise en cause par certains [Etienne, 2003 ; World Bank, 2002] : on constate au contraire des taux de recouvrement très importants dans les quartiers défavorisés. Selon certains auteurs [Etienne, 2003], la solvabilité des ménages dépend de deux facteurs : "la nature de la demande et la volonté effective de payer pour un service donné. La demande est très hétérogène et se module en fonction de la possibilité ou non de s'approvisionner au réseau public d'adduction

²⁶ Le plus souvent, les groupes privés financent l'exploitation et la maintenance des réseaux, et c'est à l'Etat de faire l'investissement grâce aux bailleurs de fonds. C'est la raison pour laquelle on évite d'utiliser le terme de privatisation.

²⁷ Ces grands groupes français dominent le secteur de l'eau, notamment parce qu'ils sont spécialisés dans les services urbains et "ont bâti un empire en vendant d'abord tous les services de l'eau, depuis la conception des réseaux jusqu'à leur exploitation." [Cans R., 2001].

²⁸ Selon le directeur de PricewaterhouseCoopers : "Quel est le meilleur système, régie municipale ou gestion déléguée au privé ? Je n'ai pas d'avis tranché. Le juge de paix c'est la création de valeur pour le consommateur, c'est-à-dire le prix de l'eau".

²⁹ Voir l'article de Guillermo Yepes, 1999, "Do cross-subsidies help the poor to benefit from water and wastewater services ?", *Working Papers Series*, World Bank.

Il montre que les subventions accordées aux pauvres, compensées par des prix plus élevés payés par l'industrie ou les riches ("subventions croisées") sont inefficaces car d'une part, cela n'est pas incitatif pour les multinationales, et d'autre part, des études montrent que les pauvres seraient prêts à payer l'eau assez cher puisque c'est un besoin vital.

d'eau [...] ainsi qu'en fonction des variations saisonnières (certaines des solutions alternatives disparaissent en saison sèche)". Il apparaît alors que cette population pauvre peut constituer un véritable marché pour les opérateurs privés, constituant ainsi une incitation à investir dans ce secteur de l'eau [Jaglin, 2003]. Cette logique marchande est préconisée par divers auteurs [Etienne, 2003] qui insistent sur la nécessité de diversifier l'offre de service pour la rendre accessible au plus grand nombre, mais en diminuant le risque pour les opérateurs privés (soit grâce à des obligations contractuelles, soit avec une tarification sociale qui ne "soit pas trop basse"). L'hypothèse à la base de ce raisonnement est qu'à long terme la finalité soit la connexion de tous au réseau, symbole de la modernité. La référence au modèle d'évaluation marchande reste explicite, même dans le cadre d'un partenariat public-privé affiché.

Enfin, se pose la question de la légitimité de ces acteurs et des principes, de nature formelle, qui la fondent. L'Etat, dans ce nouveau contexte, conserve une certaine légitimité juridique dans la mesure où il est supposé élaborer un code de l'eau, établir les différents contrats (de concession, d'affermage, etc.) avec les opérateurs privés, etc. Cette idée de contractualisation est essentielle car, même si elle est débattue et critiquée (notamment compte tenu de son manque de souplesse [Coing, 1998]), elle constitue le fondement même de ce modèle d'évaluation. Elle suppose une conception particulière du service public [dans la lignée des travaux de la nouvelle économie publique de la réglementation, tels ceux de Laffont-Tirole], le choix d'une production de règles économiquement efficaces pour organiser le secteur [dans une optique *Law and Economics* selon Posner, Coase, Hayek, Williamson], avec notamment la mise en place de "contrats solvables" puisque "la forme contractuelle permet d'estimer des risques acceptables"³⁰. De même, dans le cadre de la décentralisation, les collectivités locales ont une reconnaissance légale et se voient attribuer des compétences en matière de gestion de l'eau. Cependant, peu de pays africains disposent de nouveaux codes des collectivités locales et de véritables budgets pour assurer ces missions [Jaglin, Dubresson, 1993]. Les entreprises privées, concessionnaires du service de l'eau, puisent leur légitimité sur le plan juridique (dans la plupart des cas, un appel d'offre international a été lancé), mais elles ont surtout construit leur légitimité sur leur image de fournisseur d'eau de qualité, sans interruption trop longue du service, etc. Ce point est essentiel car, au niveau des discours, il apparaît que c'est la potabilité de l'eau qui lui confère une valeur marchande, les habitants étant prêts à payer pour cette qualité [Olivier, 1998], d'autant plus que l'on insiste sur l'impact positif sur la santé. Or cet argumentaire repose surtout sur le principe d'exclusion dans la mesure où le détenteur du branchement se réserve l'usage, la légitimité que lui confère le fait de payer un prix lui permettant d'en faire bénéficier ses proches selon les modalités de son choix, de s'instituer vendeur d'eau et d'avoir une relation de clientèle avec des individus, des micro-entreprises, etc. Cette légitimité est donc explicitement marchande. Par ailleurs, l'argument de qualité est souvent discutable dans la mesure où l'on ne s'engage pas à maintenir la qualité du producteur au consommateur ; or, dans de nombreux cas, les problèmes de qualité se posent justement dans cette phase de transport lorsque l'on n'est pas dans une situation d'accès individuel à l'eau, au robinet, ce qui concerne la majorité des populations urbaines dans les pays en développement. Enfin, on constate que la baisse des coûts de production proposée dans le cas des ménages les plus pauvres va de pair avec une baisse de la qualité de l'eau et du service de l'eau.

Se pose la question du contrôle et de l'instance de régulation, mais plus fondamentalement, on peut se demander si le pouvoir est du domaine de l'économique ou du politique. La confusion apparente qui règne au niveau de la détermination des règles

³⁰ Ce sont par exemple les positions exprimées par le groupe Vivendi-Water en Afrique.

constitutives est levée lorsque l'on remonte au niveau du modèle d'évaluation, puisque le principe d'organisation octroie une place surdéterminante à l'économique, et donc à la recherche de l'efficacité marchande.

Convention " intérêt général " réinterprétée par le modèle d'évaluation de la convention marchande : le partenariat public-privé

| | |
|--|---|
| <i>Convention</i> | Marchande |
| <i>Modèle d'évaluation</i> | Allocation optimale par les mécanismes de marché |
| <i>Qualification de la ressource eau</i> | Bien public |
| <i>Règles constitutives</i> | Partenariat public-privé, service universel, ... |
| <i>Règles de conduites</i> | Délégation de service public : affermage, concession, contrat d'exploitation, contrat d'assistance à la gestion ... |

III.3. Assimilation de la convention communautaire par la convention marchande

Comme nous l'avons précisé, la reformulation du consensus de Washington repose sur de nouvelles formes de partenariat public-privé qui s'appuient sur la participation de la société civile. La société civile, composée d'acteurs hétérogènes (organisations non gouvernementales, associations de quartier, réseaux informels, etc.), doit "mobiliser les groupes pour qu'ils participent aux activités économiques, sociales et politiques" [Banque Mondiale, 1997]. Le recours, par les instances internationales, au terme *d'empowerment*, élément clé des documents stratégiques de lutte contre la pauvreté, traduit par ailleurs la volonté de faire participer les pauvres aux processus de décision, notamment dans le domaine de l'eau. Or ces évolutions traduisent, de notre point de vue, un glissement à la fois sémantique quant à la référence au terme de participation, et structurel quant à la nature des acteurs désormais mobilisés dans le cadre d'une convention communautaire dont les règles ont été réinterprétées, même si les termes ont été conservés.

Une diversité de logiques caractérise les acteurs impliqués dans des modes d'accès à l'eau qui restent considérés comme relevant d'une convention communautaire. Or cette qualification nous semble désormais discutable. En effet, les autorités religieuses et les Anciens, garants de la coutume, ont vu leur légitimité reformulée dans un contexte où les modes de vie urbains ont progressivement affaibli les structures traditionnelles dans certains quartiers. Des auteurs montrent comment les organisations communautaires ont décliné [Jaglin, 2001], voire même comment "on assiste dans certaines villes africaines à un processus d'individualisation et que ce processus, libérant les individus de leurs entraves clientélistes et communautaires, les pousse à prendre position dans un processus de structuration en classes sociales de mieux en mieux identifiées" [Marie, 2000]. Ce contexte a sans doute favorisé l'implication de nouveaux acteurs dans le domaine de l'eau qui sont classés sous le terme de société civile, mais dont les modes de fonctionnement et les logiques ne renvoient pas nécessairement aux principes de solidarité et de réciprocité qui caractérisaient la convention communautaire dans son expression originale. En effet, pour prendre en charge la gestion des modes d'accès à l'eau ciblés sur certaines catégories de la population qualifiée de "pauvre", soit les acteurs traditionnels ont vu leurs logiques modifiées dans ce nouveau contexte, soit des acteurs ou des comités ad-hoc ont été créés sur de

nouvelles bases. Par exemple, des Ong et bureaux d'études ont vu leurs fonctions redéfinies dans la mesure où ils sont devenus des intermédiaires incontournables entre l'Etat, voire les opérateurs privés, et les habitants³¹. De même, divers collectifs ont été créés, avec une reconnaissance juridique. Il s'agit d'associations d'usagers, de coopératives, ou de GIE (groupement d'intérêt économique). Ces acteurs interviennent à différents niveaux du processus de gestion de l'eau que ce soit au niveau du montage de projets dans un quartier, au niveau de la fourniture d'un service, de la mise en place des installations financées par l'Etat, etc. Enfin, des individus sont associés à ce processus dit participatif. Il peut s'agir de gérants privés sous contrat qui assurent par exemple la gestion des fontaines dans des contextes où les liens de solidarité ont disparu et où le bénévolat est remis en cause. Il peut s'agir des fontainiers qui assurent la vente de l'eau de façon informelle. Mais ces pratiques informelles relèvent ici plus de la convention marchande que de la convention communautaire précédemment définie. Il existe donc un glissement au niveau du sens conféré au terme de participation : alors qu'avant elle était endogène, elle est maintenant impulsée par des logiques extérieures aux habitants. La participation s'inscrit alors, elle aussi, dans le cadre du modèle de partenariat public-privé, à savoir un partenariat entre sociétés privées d'adduction d'eau, autorités locales et petits opérateurs privés informels [Etienne, 2003]. La participation des populations est synonyme de participation financière et participation physique à l'entretien des réseaux. Elle peut être instrumentalisée en tant que "tactique pour rattraper la norme institutionnelle" [Jaglin, Dubresson, 1993], dont l'aboutissement est une régularisation foncière pour assurer un contrôle de l'espace urbain dans sa globalité. Certes, l'existence de circuits solidaires de distribution de l'eau dans les quartiers irréguliers traduit le maintien d'une convention communautaire telle qu'elle a été définie dans sa version première. Mais face au processus de domination de la convention marchande enclenché depuis le milieu des années 1990, on peut s'interroger sur sa capacité à élaborer une véritable résistance.

Conclusion

L'évolution historique des modes d'accès à l'eau nous a permis de montrer la domination progressive d'une convention marchande, malgré les discours qui présentent le modèle de partenariat-public-privé comme un modèle alternatif. Quels que soient le contrat de délégation choisi, la tarification que l'on adopte pour l'accès aux services de l'eau et les discussions que l'on peut avoir à son sujet, le prix reste, dans ce modèle, l'échelle de mesure unique. Ayant pour fonction d'exprimer la valeur marchande d'un bien, le prix aurait aussi le pouvoir de traduire la valeur de tous les biens et tous les aspects de cette valeur (communautaire, symbolique, publique, etc.). Il s'agit de laisser croire que l'extension de l'évaluation marchande à tout bien, quel qu'il soit, serait seulement une question d'évolution prévisible des critères de jugement. Mettre en avant le modèle d'évaluation permet d'aborder le prix comme une modalité parmi d'autres d'opérations de qualification, le marché peut être controversé par d'autres modes de coordination.

De plus, contrairement à ce qui est le plus couramment avancé, nous avons montré que le mode d'accès à l'eau choisi n'est pas déconnecté de la qualification de la ressource :

³¹ On peut citer à titre d'exemple l'Ong Enda à Dakar qui a mis en place le programme Eau Populaire depuis 1994. En accord avec les populations concernées, l'initiative "Eau populaire" s'est traduite par l'implantation de bornes fontaines dans les milieux défavorisés. Il s'agit d'un programme de proximité destiné aux populations les plus démunies en partenariat avec la SONES (société nationale des eaux du Sénégal, société parapublique) et la SDE (Sénégalaise des Eaux au capital détenu à 51% par la Saur, filiale de Bouygues).

patrimoine humain de l'humanité, ressource communautaire, patrimoine commun public et bien économique privé. Cela renvoie à la problématique plus large de la construction possible d'un marché de l'eau.

Par ailleurs, se référer aux règles constitutives, émanant du modèle d'évaluation, amène à se poser la question du rôle et de la place de chaque acteur dans la prise de décision ce qui permet d'introduire la question du pouvoir. En effet, la recomposition des services urbains dans les villes africaines suppose que l'on prenne en considération l'élaboration de nouveaux compromis collectifs face à des conflits d'intérêt. Cependant, les fondements du pouvoir ne sont plus seulement juridiques, mais aussi sociaux dans le sens où les acteurs peuvent eux-mêmes créer, modifier ou interpréter les règles de coordination³². Une analyse des modes d'intervention du droit dans les questions relatives à l'usage conflictuel de l'eau s'avère indispensable. Se pose la question des aspects institutionnels et organisationnels, au-delà des aspects techniques et financiers le plus souvent invoqués.

Bibliographie

- Afrique Contemporaine*, 2003, "L'eau, enjeu vital pour l'Afrique", n°205, printemps.
- Aliprantis N., 1980, *La place de la convention collective dans la hiérarchie des normes*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, préface de H. Sinay.
- Banque Mondiale, 1997, *Rapport sur le développement dans le monde 1996-1997*, "L'Etat dans un monde en mutation", Paris, Ed. ESKA.
- Baron C., 1995, "Villes africaines : des concepts en crise", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°4.
- Baron C., 2003-a, "La gouvernance : Débats autour d'un concept polysémique", *Revue Droit et Société*, "La Gouvernance en Europe : une approche interdisciplinaire", n°54, Juin.
- Baron C., 2003-b, "Gouvernance et pauvreté urbaines en Afrique. Concepts polysémiques et débats contradictoires", soumis à publication dans la *Revue Tiers Monde*.
- Barraqué B. (sous la direction de), 1995, *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, La Découverte, Coll. "Recherches".
- Batifoulier P. (éd.), 2001, *Théorie des conventions*, Paris, Economica, 279-297.
- Bauby P., 1997, *Le service public*, Paris, Flammarion, Coll. Dominos.
- Boltanski L., Chiapello E., 2000, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris.
- Boltanski L., Thévenot L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris.

³² Storper M., Harrison B., 1992, "Flexibilité, hiérarchie et développement régional : les changements de structure des systèmes productifs industriels et leurs nouveaux modes de gouvernance dans les années 1990", in Benko G., Lipietz A. (ed.), 1992, *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF.

Gilly J.P., Wallet F., 2001, "Forms of proximity, local governance and the dynamics of local economy spaces : the case of industrial conversion process", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 23, n°3, September.

- Boyer R., 2001-2002, "L'après-consensus de Washington : institutionnaliste et systémique", *L'Année de la Régulation (Economie, Institutions, Pouvoirs)*, Paris, Presses Universitaires de Sciences Po, n°5.
- Camdessus M., 2003, *Rapport du groupe de travail international sur le financement des infrastructures mondiales d'accès à l'eau*, Paris. (Traduction française de : *Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure*, 2003, "Financing Water for All", World Water Council, Chaired by M. Camdessus, Written by J. Winpenny, March).
- Cans R., 2001, *La ruée vers l'eau*, Paris, Ed. Gallimard, Coll. Folio.
- Coase R., 1960, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, vol.3, 1-44.
- Coing H. et alii, 1998, *Analyse comparative des performances des différents systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs*, Paris, BURGEAP/ALFA, avril.
- Dubresson A., Jaglin S., 1993, *Pouvoirs et cités d'Afrique Noire. Décentralisations en questions*, Paris, Karthala.
- Dupuy J.P., Eymard-Duvernay F., Favereau O., Orléan A., Salais R., Thévenot L., (1989), "Introduction", *Revue Economique*, volume 40, n°2, "L'Economie des conventions", mars.
- Etienne J., 2003, "Eau et assainissement en Afrique : croyances, modes et modèles", *Afrique Contemporaine*, n°205, printemps.
- Eymard Duvernay F., 2001, "L'économie des conventions a-t-elle une théorie politique ?", dans Batifoulier P. (ed.), 2001, *Théorie des conventions*, Paris, Economica, 279-297.
- Eymard-Duvernay F., 2002, "Les qualifications des biens", *Sociologie du Travail*, février.
- Favereau O., 1982, *Le niveau de l'emploi dans une économie en croissance*, Thèse d'Etat en Sciences Economiques, Université de Paris I, novembre.
- Gabas J.J., Hugon Ph., 2001, "Les biens publics mondiaux et la coopération internationale" dans Gabas J.J., Hugon Ph., Le Roy E. et al., 2001, *Biens publics à l'échelle mondiale*, Bruxelles, Ed. Colophon, Coll. Essais, 41-53.
- Georgescu-Roegen N., 1974, *The Entropy Law and the Economic Process*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, (1^{ère} édition, 1971).
- Guillermo Y., 1999, "Do cross-subsidies help the poor to benefit from water and wastewater services ?", *Working Papers Series*, World Bank.
- Hardin Garrett, 1968, "Tragedy of the Commons", *Science*, vol. 162, 1243-1248.
- Haubert M., Rey P.Ph. (coord.), 2000, *Les sociétés civiles face au marché (Le changement social dans le monde postcolonial)*, Paris, Ed. Karthala.
- Henaff M., 2002, *Le prix de la vérité. Le don, l'argent, la philosophie*, Paris, Le Seuil.
- Hugon Ph., 2002, "Le renouveau des questions de développement dans un contexte de mondialisation", in Dockès P. (sous la direction de), *Ordre et désordres dans l'économie-monde*, Paris, Ed. Puf-Quadrige, 491-517.
- Isla A., 2002, "Pour une modélisation économique complexe de la prise de décision juridique : quelques pistes de recherche", *Cahiers de recherche du Lereps*, Université de Toulouse.

- Jaglin S., 2001, "L'eau potable dans les villes en développement : les modèles marchands face à la pauvreté", *Revue Tiers monde*, PUF, Tome XLII, n° 166, avril-juin, 275-304.
- Jaglin S., 2003, "La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique Subsaharienne", in Bacqué M.H., Syntomer Y. (eds.), 2003, *Gestion de proximité et démocratie participative : les "nouveaux" paradigmes de l'action publique*, Paris, La Découverte (à paraître).
- Jeammaud A., 1982, "Les principes dans le droit français du travail", *Droit Social*, n° 9-10, septembre-octobre.
- Jeannot G., 1998, *Les usagers du service public*, Paris, PUF, Coll. "Que sais-je ?".
- Latouche S., 1998, *L'autre Afrique (Entre don et marché)*, Paris, Albin Michel.
- Le Roy E., 2001, "Quels biens, dans quel espace public mondial", dans Gabas J.J., Hugon Ph., Le Roy E. et al., 2001, *Biens publics à l'échelle mondiale*, Bruxelles, Ed. Colophon, Coll. Essais, 31-39.
- Lyonnaise des Eaux, 1998, *Alternative solutions for water supply and sanitation in areas with limited financial resources*, Paris, Ed. Lyonnaise des Eaux, september.
- Marie A., 2000, "La ruse de l'histoire : comment, au nom du libéralisme, l'ajustement structurel accouche l'Afrique de ses classes sociales (Le paradigme ivoirien)", in Haubert M., Rey P.Ph. (coord.), 2000, *Les sociétés civiles face au marché (Le changement social dans le monde postcolonial)*, Paris, Ed. Karthala, 263-298.
- Ménard Cl., 2001, "Enjeux d'eau : la dimension institutionnelle", *Revue Tiers Monde*, PUF, Tome XLII, n°166, avril-juin, 259-274.
- Morin M.L., 1991, *Le droit à la négociation collective principe général du droit*, Thèse pour le Doctorat d'Etat en Droit, Université des Sciences Sociales de Toulouse.
- Olivier J.L., 1998, *Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres*, Paris, Ed. Gret, Programme Solidarité Eau, Coopération française.
- Osmont A., 1995, *La Banque Mondiale et les villes (Du développement à l'ajustement)*, Paris, Ed. Karthala.
- Ost F., 2003, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, éd. La Découverte/Poche, coll. Sciences humaines et sociales.
- Parlement européen, 1996, *Entreprise publiques et services publics économiques dans l'Union européenne*, Document de travail, série économie, W-21, mai (disponible en ligne).
- Perreux J., 2003, "Des alternatives locales pour construire un autre monde", dans *L'eau, Res publica ou marchandise ?*, Petrella R. (ed.), La Dispute/SNÉdit, Paris, 151-160.
- Petrella R. (éd.), 2003, *L'eau. Res publica ou marchandise ?*, Paris, La Dispute.
- Polanyi K., 1983, (traduction française ; 1944 version originale), *La grande transformation (Aux origines politiques et économiques de notre temps)*, Paris, Gallimard.
- Rachline F., 1996, *Services publics, économie de marché*, Paris, Ed. Presses de la fondation nationale de sciences politiques, Coll. La Bibliothèque du Citoyen.
- Revue Tiers Monde*, 2001, "Les nouvelles politiques de l'eau. Enjeux urbains, ruraux, régionaux", numéro spécial, PUF, Tome XLII, n° 166, avril-juin.

- Reynaud B., 1992, "La règle de droit : outil d'analyse de la relation salariale", *Travail et Emploi*, n° 53, juillet août, 4-21.
- Searle J., 1995, *La construction de la réalité sociale*, NRF essais, Gallimard.
- Sen A., 2003 (traduction française), *Un nouveau modèle économique (Développement, justice, liberté)*, Paris, Odile Jacob Poches.
- Shiva V., 2003, *La guerre de l'eau (Privatisation, pollution, profit)*, Paris, Ed. L'Aventurine.
- Suez, 2003, *La vraie bataille de l'eau*, Paris, Les Editions Stratégiques, février.
- United Nations, 2003, *Global Report on Human Settlements 2003*, "The challenge of slums", Ed. UN-Habitat.
- Vinokur Annie, "Aide, biens publics, intérêt général", dans Gabas J.J., Hugon Ph., Le Roy E. et al., 2001, *Biens publics à l'échelle mondiale*, Bruxelles, Ed. Colophon, Coll. Essais, 55-71
- World Bank, 1992, *Governance and Development*, Washington D.C., The World Bank, Oxford University Press.
- World Bank, 1994, *Governance. The World Bank's Experience*, Washington D.C., The World Bank, Oxford University Press.
- World Bank, 2002, *Globalization, Growth, and Poverty*, Washington D.C., The World Bank, Oxford University Press.
- World Bank, 2003, *Water resources sector strategy : strategic directions for World Bank engagement*, Washington DC, February.
- World Water Council, 2003, "World Water Actions", *Report of the Third World Water Forum in Kyoto*, March.

Cahiers du GRES

Le Groupement de Recherche Economique et Sociales (GRES) réunit deux centres de recherche :

- IFRéDE (Institut Fédératif de Recherches sur les Dynamiques Economiques), Université Montesquieu-Bordeaux IV
- LEREPS (Laboratoire d'Etudes et de Recherche sur l'Economie, les Politiques et les Systèmes Sociaux), Université des Sciences Sociales Toulouse 1

www.gres-so.org

Université Toulouse 1
LEREPS – GRES
Manufacture des Tabacs
21, Allée de Brienne
F - 31 000 Toulouse
France
Tel. : +33-5-61-12-87-07
Fax. : +33-5-61-12-87-08

Université Montesquieu-Bordeaux IV
IFRÉDE – GRES
Avenue Léon Duguit
F - 33 608 Pessac Cedex
France
Tel. : +33-5-56-84-25-75
Fax. : +33-5-56-84-86-47

Cahiers du GRES (derniers numéros)

- 2004-03 : LACOUR Claude, PUISSANT Sylvette, *Rural Urbanity and Rural Metropolises as Emerging Patterns of Urban Growth*
- 2004-04 : LAVIGNE Stéphanie, *Modelling an artificial stock market: When cognitive institutions influence market dynamics*
- 2004-05 : BLANCHETON Bertrand, *French Exchange Rate Management in the mid-1920's: lessons drawn from new evidence*
- 2004-06 : BELIS-BERGOUIGNAN Marie-Claude, CARRINCAZEAUX Christophe, *Knowledge economics and underlying weaknesses in premises governing policies on technology*
- 2004-07 : JULLIEN Bernard, SMITH Andy, *Comment analyser les Indications Géographiques Protégées sans préjuger de leurs singularités*
- 2004-08 : LUNG Yannick, *The Challenges of the European Automotive Industry at the Beginning of the 21st Century*
- 2004-09 : POUYANNE Guillaume, *The motives of mobility: an infra-urban level analysis. The case of Bordeaux, France*
- 2004-10 : VINCENTE Jérôme, SUIRE Raphaël, *Observational vs. Interactive Learning in Locational Choice: Evidences on "ICT Clusters" Formation and Stability*
- 2004-11 : VALLEE Thomas, YILDIZOGLU Murat, *Social and Technological Efficiency of Patent Systems*
- 2004-12 : THOMAS Olivier, *Les finances locales influencent-elles la croissance des villes ?*
- 2004-13 : BLANCHETON Bertrand, *Les finances publiques de la France face à la mondialisation. Résistance, transformations et pistes de réforme*
- 2004-14 : BÉLIS-BERGOUIGNAN Marie-Claude, SAINT GES Véronique, *Les problématiques environnementales dans la viticulture girondine*
- 2004-15 : COLLETIS Gabriel, *Evolution du rapport salarial, financiarisation et mondialisation*
- 2004-16 : FRIGANT Vincent, *L'internationalisation marchande et productive des équipementiers automobiles: une évaluation empirique*
- 2004-17 : BONIN Hubert, *Did the Compagnie du canal de Suez assume its tasks to adapt the canal equipment to transit shipping (1900-1956)?*
- 2004-18 : BARON Catherine, ISLA Anne, *Marchandisation de l'eau et conventions d'accessibilité à la ressource. Le cas des métropoles d'Afrique Sub-Saharienne.*

La coordination scientifique des Cahiers du GRES est assurée par Alexandre MINDA (LEREPS) et Vincent FRIGANT (IFRÉDE). La mise en page est assurée par Dominique REBOLLO.