

# L'EAU POTABLE DANS LES VILLES EN DÉVELOPPEMENT : LES MODÈLES MARCHANDS FACE À LA PAUVRETÉ

Par Sylvie JAGLIN\*

*La « privatisation » des services d'eau dans les villes en développement rassemble des réformes qui proposent d'améliorer les performances des organismes gestionnaires, de réduire l'endettement public, de rattraper le retard d'investissements et d'accroître les taux de desserte. Le propos est ici d'évaluer les incidences de ces réformes pour les citoyens pauvres. Après un rapide examen des conditions d'accès à l'eau dans les régimes publics, l'article analyse la façon dont la question de la pauvreté est officiellement traitée dans les modèles inspirant les réformes actuelles et certaines de ses traductions empiriques locales. Il montre que la flexibilité accrue des régimes de gestion et de régulation favorise des innovations visant à un ajustement entre les niveaux de solvabilité des ménages et les modes d'accès à l'eau potable, avec toutefois des résultats mitigés en termes de cohésion et d'intégration urbaines.*

En 1980, les gouvernements et les agences d'aide s'étaient fixé pour objectif de fournir de l'eau potable pour tous au terme de la décennie (DIEPA, 80-90)<sup>1</sup>. Force est de constater que les réalisations ont été insuffisantes, y compris dans les villes, où les progrès réels de la desserte n'ont pas réussi à compenser le croît démographique<sup>2</sup> : en 1990, 244 millions de citoyens étaient encore dépourvus d'un « accès à l'eau potable »<sup>3</sup>, soit environ 30 millions de plus qu'en 1980<sup>4</sup>.

\* LATTIS (Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés), École nationale des Ponts et Chaussées ; Institut français d'urbanisme (Université Paris 8).

1. Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement.

2. Les investissements publics seraient restés stables dans les années 1980, autour de 0,4 % du PNB : Serageldin, 1994, p. 13-14.

3. La notion d'accès englobe à la fois l'approvisionnement par raccordement au réseau et les modes de desserte collective (bornes-fontaines, points d'eau améliorés) disponibles à une distance raisonnable du domicile, estimée à 200 m.

4. Evans, 1992.

Les services d'eau urbains sont en effet confrontés, comme les autres services essentiels, à trois principaux défis. Le premier est celui du nombre : même si la croissance démographique fléchit aujourd'hui, elle demeure rapide (en moyenne 4 % par an), porte sur des effectifs massifs et s'accompagne d'un étalement spatial dans de vastes périphéries à faible densité où les statuts fonciers résidentiels sont, sinon toujours illégaux, du moins souvent précaires. La pauvreté, qui s'est urbanisée rapidement ces dernières années, constitue un second défi : outre que les inégalités socio-économiques et la polarisation sociale se sont accrues, l'hétérogénéité des ménages déshérités s'est accentuée. Le troisième défi, enfin, réside dans la raréfaction des sources de financement public, endogènes et extérieures.

Ces défis n'ont pas été relevés par les opérateurs historiques de services, publics dans leur grande majorité. Confrontés à d'importants déficits d'exploitation et à un fort endettement<sup>1</sup>, ils ont jusqu'à présent échoué à généraliser les dessertes et même souvent à offrir des niveaux de service fiables et de qualité. Leur « privatisation » est aujourd'hui présentée comme la voie institutionnelle de la modernisation.

Dans les faits, le terme générique de « privatisation » recouvre des réalités institutionnelles diverses et masque d'autres modalités de mise en œuvre des principes économiques libéraux qui commandent la modernisation marchande des services en réseaux. Il sert cependant à fédérer des réformes qui se proposent d'améliorer les performances des organismes gestionnaires, de réduire l'endettement public, de rattraper le retard d'investissements (en restaurant la confiance des investisseurs privés) et d'accroître les taux de desserte, avec l'objectif de généraliser l'accès à l'eau potable. Dans des contextes politiques et économiques très divers, des réformes d'inspiration proche marquent ainsi progressivement l'organisation des services d'eau urbains, sous la pression des bailleurs, certes, mais aussi à l'instigation de pouvoirs publics confrontés à l'épuisement des modes de régulation antérieurs et soucieux de capter les ressources extérieures mises à leur disposition sur ces thèmes.

Notre propos n'est pas ici d'analyser les dispositifs institutionnels issus de ces réformes, mais d'évaluer leurs incidences pour les citoyens pauvres. En dépit de la multiplication des travaux de recherche, le bilan reste en effet sur ce point controversé et, partant, peu convaincant<sup>2</sup>. Tendant à privilégier un des aspects des réformes (le plus sou-

1. Pour des exemples africains, voir notamment : Lesueur, Plane, 1994.

2. Les nombreux rapports émanant de, ou sponsorisés par la Banque mondiale soulignent les avantages de la privatisation. Pour l'Afrique, voir par exemple : Kerf, Smith, 1996. Pour l'Amérique latine, voir Idelovitch, Ringskog, 1995. A l'inverse, ceux d'un organisme comme le PSIRU (Public Services Inter-

vent la performance économique interne de l'entreprise de service) en négligeant la globalité des problèmes que le service public s'efforçait de résoudre<sup>1</sup>, les évaluations de la capacité des réformes à concilier efficacité économique et solidarités socioterritoriales demeurent peu probantes. De nombreuses expériences locales sont pourtant riches d'enseignements empiriques.

Après un rapide examen des conditions d'accès à l'eau des citoyens défavorisés sous les précédents régimes gestionnaires publics, et de la façon dont la question est traitée officiellement dans les modèles inspirant les réformes actuelles, il s'agira d'identifier des arrangements qui, localement et souvent indépendamment des principes énoncés, tentent d'apporter des réponses à la question de la pauvreté, avec des résultats mitigés en termes de cohésion et d'intégration urbaines.

#### I. L'INÉGAL ACCÈS À L'EAU :

##### UN FAIT MARQUANT DES GESTIONS PUBLIQUES

L'eau est aujourd'hui considérée comme une ressource rare et l'acuité des conflits d'usage comme les détériorations de sa qualité sont particulièrement ressenties dans les villes, notamment les grandes métropoles souffrant d'un déficit de ressources locales.

La demande urbaine pèse en effet sur les disponibilités hydriques, dont la pollution s'aggrave ; même abondante, l'eau n'est pas toujours aisément mobilisable. La combinaison de ces facteurs explique l'augmentation des coûts marginaux de l'approvisionnement dans les aires urbaines : éloignement croissant des sources et complexité accrue des ouvrages de captage et d'épuration pourraient rapidement conduire, en Afrique, par exemple, à un doublement du coût unitaire<sup>2</sup>. Sans sous-estimer le problème des ressources, bien réel, il faut cependant souligner que c'est moins ce dernier qui a historiquement freiné la généralisation de l'accès à l'eau potable dans les villes en développement que les modalités d'organisation et de gestion des services.

national Research Unit, [www.psiru.org](http://www.psiru.org)) dénoncent les attentes irréalistes des privatisations et leurs réussites mitigées. Voir notamment : Bayliss, 2000 et 2001, Bayliss, Hall, 2000. Voir aussi : Loftus, McDonald, 2001. Enfin, les travaux académiques demeurent souvent prudents. Voir, par exemple, les travaux réalisés par le International Development Department de l'Université de Birmingham, dont on trouvera une synthèse dans : Batley, 1996.

1. Bayliss, 2000, *op. cit.* ; Coing, 1997.

2. Sharma *et al.*, 1997, p. 29.

Butant sur la définition d'outils permettant de satisfaire la demande massive de populations à revenus faibles et irréguliers, détentrices de statuts fonciers précaires, les organismes publics et leurs tutelles politiques ne sont pas parvenus à régler la question des modalités de conquête d'un service universel de l'eau.

*A / Des taux de connexion médiocres  
et des services publics « inconstants »*

Il est souvent difficile d'apprécier les inégalités de desserte, faute de statistiques adéquates à toutes les échelles. Le taux de connexion illustre approximativement l'extension du service à domicile via un réseau public, qui demeure la référence, fondée sur le modèle occidental de la ville. Dans les années 1990, ce taux de connexion était de 50 % à Bombay, 43 % à Ho Chi Minh-Ville, 35 % à Madras, 13 % à Port-au-Prince et il demeurait inférieur à 50 % dans la plupart des capitales d'Afrique de l'Ouest, hors Dakar (60 %) et Abidjan (70 %)<sup>1</sup>.

Disposer d'une connexion ne garantit toutefois ni la qualité, ni la fiabilité du service comme le démontre Marie-Hélène Zérah à Delhi<sup>2</sup>. Face à l'intermittence de l'approvisionnement, aux variations de débit comme à la qualité douteuse de l'eau, les ménages raccordés sont contraints de déployer des pratiques compensatoires à la fois diverses et coûteuses. Leurs choix tactiques, en grande partie déterminés par le revenu, reflètent et amplifient les inégalités sociales.

Le taux de connexion est aujourd'hui souvent supplanté par un autre indicateur, celui d'« accès à l'eau potable »<sup>3</sup>, qui ajoute aux ménages desservis par branchement ceux qui s'approvisionnent aux installations collectives. Il concerne 95 % des Capetoniens, 80 % des Porteños et 70 % des Tunisois, mais seulement 49 % des habitants de Karachi et 29 % des Luandais. Il n'est cependant guère précis (quels effectifs de population par installation collective retenir, comment traiter la question de la revente ?).

Les bornes-fontaines sont certes une possible solution de substitution pour les nombreux citadins sans branchement privé, mais elles ont connu des fortunes très diverses<sup>4</sup>. Anciennes dans une grande partie du continent africain, elles avaient presque disparu au début des années 1980, sauf là où la gestion, confiée en affermage à une per-

1. Savina, Mathys, 1994, p. 4.

2. Zérah, 1999.

3. Voir définition n. 3.

4. Coing *et al.*, 1998.

sonne privée, a depuis longtemps inscrit le paiement de l'eau dans la culture citadine : à Ouagadougou, le réseau d'installations collectives n'a ainsi jamais été démantelé<sup>1</sup>. Ailleurs, souvent en accès libre, la borne-fontaine était accusée de favoriser les gaspillages et, en raison des arriérés de paiement accumulés par les collectivités locales, d'être en partie responsable de la détérioration des comptes d'exploitation des organismes gestionnaires. Progressivement abandonnées dans les années 1970, beaucoup ont été fermées par la suite au profit de branchements sociaux, d'une part, et d'une expansion des formules de revente artisanales d'autre part, sans toutefois satisfaire la desserte des citadins les plus pauvres.

*B / Marchés locaux de l'eau :*

*dynamisme de l'offre, hétérogénéité des prestations*

Les services officiels n'étant pas en mesure de satisfaire toute la demande urbaine, de nombreux citadins recourent à d'autres modes d'approvisionnement, en utilisant des sources gratuites (puits, rivières, eaux de pluie...) ou en s'adressant aux multiples opérateurs des marchés locaux de l'eau. Ceux-ci peuvent intervenir dans la production (forages privés), le transport (par camions citernes) ou la distribution (revente de voisinage, portage à domicile, vente de rue). Le plus souvent interdites, en raison du monopole légal du service public, leurs activités complètent ce dernier, parfois le concurrencent, et s'adressent à la fois aux abonnés soumis à l'intermittence de l'approvisionnement, aux non-abonnés des quartiers réticulés et aux habitants des périmètres urbains non équipés. Deux millions d'habitants des *pueblos jovenes* de Lima dépendaient ainsi, au début des années 1990, de la revente d'eau assurée par une flotte de camions-citernes<sup>2</sup> ; à Jakarta, 32 % des ménages achètent l'eau à des vendeurs de rue<sup>3</sup>. À Port-au-Prince, la revente en gros (par camions-citernes) ou au détail (propriétaires de réservoirs, abonnés ou vendeurs ambulants) intéresse à des degrés divers tous les quartiers de la ville mais peut concerner, dans les plus pauvres, jusqu'à 90 % des ménages : le secteur privé fournit ainsi 80 % du chiffre d'affaires et 90 % des emplois de l'ensemble de la filière de production/distribution d'eau<sup>4</sup>. Le poids de la valeur ajoutée produite par les opérateurs

1. Jaglin, 1995, p. 134-162.

2. Gardin, Allou, 1991.

3. Serageldin, *op. cit.*, p. 14.

4. Collignon, Valfrey, 1998, p. 12.

privés, variable selon les villes, semble partout étroitement dépendant des performances du service public.

Faute de régulations adéquates, cette économie parallèle est cependant accompagnée d'importants risques sanitaires, de spirales inflationnistes saisonnières et de mécanismes spéculatifs qui pénalisent surtout les ménages les plus vulnérables. Il est ainsi fréquent que les clients des circuits de revente paient le mètre cube d'eau beaucoup plus cher que les abonnés : 20 à 30 fois plus à Lima et Jakarta, 5 à 6 fois à Ouagadougou et Port-au-Prince. En 1999, les dépenses d'eau représentaient 1,8 % des revenus des ménages raccordés de Ho Chi Minh-Ville, mais 3,9 % des revenus des familles du vieux centre ville s'approvisionnant aux revendeurs, et 6,4 % de ceux des résidents des périphéries non desservies<sup>1</sup>.

Même si les circuits parallèles offrent des services spécifiques (portage, régularité...), en imposant aux ménages à faibles revenus un prix d'achat élevé pour une eau de qualité bactériologique aléatoire, ils ne constituent pas, en l'état, une réponse satisfaisante à la généralisation de l'eau potable en ville ; on ne peut cependant en tirer aucune conclusion simple. Si la vitalité de ces réseaux démontre l'existence d'une capacité contributive des ménages, rien ne prouve que celle-ci soit directement transférable au profit de services améliorés. À l'inverse, interdire ces circuits est inefficace en l'absence de solutions alternatives crédibles. C'est à leur régulation qu'il conviendrait de s'atteler, mais la voie est étroite : comment réglementer l'activité sans entraver sa flexibilité ? Comment organiser la cohabitation entre ces filières parallèles et le service officiel ? Il est douteux que la promotion d'une concurrence accrue dans ces marchés locaux de l'eau, souvent préconisée<sup>2</sup>, suffise à une régulation satisfaisante de leurs activités.

### *C / De très fortes disparités dans les consommations spécifiques*

Les inégalités d'accès à l'eau potable se traduisent par une grande variabilité des consommations spécifiques. Les statistiques officielles font état de consommations moyennes de 200 l/hab/j pour les habitants raccordés et de 45 l/hab/j pour ceux qui dépendent de bornes-fontaines. La réalité est souvent faite de disparités plus grandes encore entre ménages aisés, gros consommateurs (parfois plus de 500 l/hab/j),

1. Renard, 2000.

2. Lyonnaise des eaux, 1999, p. 37.

et les plus pauvres dépendant de solutions collectives ou de revendeurs (rarement plus de 12 à 15 l/hab/j).

Certes, le raccordement au réseau ne constitue pas une garantie suffisante contre le rationnement, et des disparités de consommation, subies, existent aussi entre les abonnés en raison de l'irrégularité des débits et des coupures. Lorsqu'il n'est pas organisé en fonction de prescriptions politiques, pour préserver certains quartiers et leurs clientèles, le vannage peut en outre être soumis à des pressions et marchandages individuels.

Quelles qu'en soient les causes, ces disparités entre consommations spécifiques témoignent de l'inégal accès à l'eau. L'« apartheid hydrique » de Windhoek, Namibie, qui a encouragé les consommations somptuaires des riches ménages blancs (entre 600 et 800 l/hab/j), tandis que les ménages noirs raccordés consommaient moins de 70 l/hab/j et les squatters guère plus de 20 l/hab/j<sup>1</sup>, n'est que l'exacerbation d'une inégale répartition de la ressource, très fréquente dans les villes en développement.

La persistance de ces inégalités et les enjeux sanitaires liés à la mauvaise desserte des pauvres ne sont évidemment pas la seule ni même la plus déterminante des causes qui ont conduit aux réformes institutionnelles entreprises dans les années 1980. Dans la mesure où celles-ci sont accompagnées d'une redéfinition des objectifs à atteindre en terme d'universalisation du service – « l'eau du robinet pour tous » ne serait plus à l'ordre du jour et l'on préfère désormais évoquer la question en termes d'« accès à l'eau potable »<sup>2</sup> – il est néanmoins utile de rappeler la façon dont ces réformes abordent la question de la pauvreté et du financement des transferts sociaux.

## II. LES RÉFORMES ET LES PAUVRES : LA SOLIDARITÉ EN QUESTION

Malaisée à définir et à quantifier, la pauvreté urbaine est mal appréhendée par les statistiques officielles, mais les connaissances actuelles convergent autour de quelques constats. Tout d'abord, les villes en développement sont confrontées à un appauvrissement massif. Celui-ci s'accompagne d'un accroissement des inégalités socio-économiques, d'une polarisation accrue des sociétés urbaines, mais aussi d'une hétéro-

1. Jaglin, 1997, p. 18.

2. Lyonnaise des Eaux, 1999, *op. cit.*, p. 6-7.

généité grandissante des statuts (chômeurs, travailleurs précaires et intermittents, artisans « informels »...), des trajectoires (anciennes couches moyennes citadines déclassées, salariés « conjoncturés »<sup>1</sup>, néoruraux) et des conditions de vie réelles des ménages déshérités.

Ces caractéristiques affectent la demande en services urbains. Que la pauvreté massive soit une donnée structurelle rend, en effet, insatisfaisants les dispositifs d'appoint, conçus comme des solutions provisoires à une incapacité temporaire de rattrapage de la norme, et implique l'invention d'une offre durablement différenciée. Cela, en retour, pèse sur les stratégies des investisseurs, notamment les grandes firmes de services, pour qui les nouveaux marchés des villes en développement sont globalement attractifs, mais aussi largement méconnus et, du fait notamment de l'ampleur de la pauvreté, très risqués. Comment minimiser le risque d'entrée sur ces marchés et, dans l'objectif d'une stratégie durable de l'offre en eau potable, répondre à la demande sociale particulière des populations pauvres, en formulant des offres adaptées ?

#### *A / L'universalisation d'un principe : la tarification au coût complet*

Tandis que les analyses soulignent cette « urbanisation de la pauvreté »<sup>2</sup> et ses conséquences, les diagnostics des services publics font un constat récurrent : les inefficacités sont associées à d'importants déficits d'exploitation et à un endettement qui ne permettent ni d'entretenir de manière satisfaisante des réseaux obsolètes ni de réaliser les investissements requis par la croissance de la demande urbaine. Deux principaux facteurs sont à l'origine de cette situation : l'insuffisant recouvrement des coûts, résultat de politiques tarifaires inadaptées et de gestions commerciales improductives ; d'importants surcoûts, provoqués par un déficit de maintenance, un vieillissement prématuré des installations, des sureffectifs de main-d'œuvre peu qualifiée et un déficit de cadres compétents.

Selon certaines sources, les redevances couvriraient en moyenne 35 % des coûts de la desserte<sup>3</sup> : à quelques exceptions près, l'usage de l'eau est ainsi fortement subventionné. Dans l'incapacité d'équilibrer leur budget d'exploitation, les fournisseurs de service sont, *a fortiori*, dans l'impossibilité de financer leurs dépenses en capital, pour les-

1. Autrement dit victimes de la conjoncture (licenciés), selon l'expression employée en Afrique de l'Ouest.

2. Sur cette notion, voir en particulier Wratten, 1995.

3. Subramanian *et al.*, 1997, p. 121.

quelles ils dépendent de bailleurs extérieurs : la part des financements domestiques dans les projets d'eau et d'assainissement aidés par la Banque mondiale pour l'ensemble des pays en développement serait ainsi tombée de 34 % en 1988 à seulement 10 % en 1991<sup>1</sup>.

Ces situations sont considérées comme non durables, surtout dans des périodes de raréfaction de l'argent public et de conditionnalités de plus en plus exigeantes pour accéder aux fonds extérieurs, et expliquent que, au-delà des dispositifs institutionnels proposés, le véritable changement imposé par les réformes réside dans la stricte application de tarifications au coût complet. Il est aujourd'hui banal d'affirmer que l'eau est un bien marchand et que les usagers doivent supporter la charge totale des coûts de desserte au moyen de tarifs adaptés. On en infère généralement que le moyen efficace d'universaliser le service d'eau est d'en faire payer le coût à l'utilisateur.

Pourtant, s'il existe un consensus sur l'exigence de recouvrement des coûts, la question de leur répartition n'est pas réglée, ni même celle de l'extension du principe (charges d'exploitation et/ou d'investissement, coût marginal de moyen et/ou de long terme?). Henri Coing rappelle qu'en Europe, « la généralisation [du service d'eau] n'a été possible que par une série de politiques publiques successives, exorbitantes du droit commun et de la logique marchande », le tout étalé sur une longue période (plus d'un siècle et demi)<sup>2</sup>. La question de la solvabilité des ménages s'est historiquement posée en Europe et elle se pose aujourd'hui dans les villes en développement, laissant dubitatif quant à la faisabilité d'une généralisation strictement marchande du service.

Dans ce débat, la question dominante de la privatisation obscurcit souvent les vrais enjeux. Le problème n'est pas tant de polémiquer sur les gains d'efficacité attendus du partenariat avec le secteur privé que d'examiner à quelles conditions la généralisation du principe de l'usager-payeur, quel que soit le statut de l'opérateur, est conciliable avec la généralisation du service d'eau. Un rapport sur la corporatisation des services municipaux du Cap rappelle ainsi opportunément que le *ring-fencing*<sup>3</sup> n'empêche, *a priori*, ni subventions ni péréquations<sup>4</sup>. La « privatisation » n'est en elle-même ni favorable ni défavorable à la solidarité, mais elle requiert une transparence des transferts et une responsabilisation des pouvoirs politiques. C'est à ceux-ci de défendre un projet convaincant justifiant les transferts et de bâtir une capacité de

1. Serageldin, *op. cit.*, p. 16.

2. Coing, 1998, p. 3 et 9.

3. Autonomisation financière.

4. Parker, 1999.

régulation suffisante pour en imposer la mise en œuvre. Or, dans de nombreux pays en développement, notamment les plus pauvres, l'hypothèque institutionnelle est préoccupante<sup>1</sup> : pouvoirs politiques contestés, institutions faibles, règles du jeu instables et mal appropriées, capacité de régulation en gestation expliquent que certains des attendus des réformes, et particulièrement l'objectif de défense des consommateurs, surtout les plus pauvres d'entre eux, soient mal pris en compte.

### *B / Les pauvres : entre oubli et brigandage*

L'analyse d'ensemble des « privatisations » excède le cadre de cet article ; nous n'envisagerons ici, de manière restrictive, que deux objectifs *a priori* importants pour les clientèles défavorisées : les investissements d'extension des réseaux et les structures tarifaires. Bien que les données empiriques soient ici encore très dispersées, au vu de ces deux seuls critères, et aux stades actuels de mise en œuvre, des indicateurs convergents suggèrent que les réformes n'ont guère été favorables aux pauvres.

Daniel Rivera mettait déjà en garde, en 1996<sup>2</sup>, contre un optimisme excessif en faisant remarquer que le périmètre d'extension des privatisations tendait à exclure les aires urbaines les plus pauvres. Il ajoutait que les politiques tarifaires demeuraient souvent insatisfaisantes et étroitement influencées par les dispositifs antérieurs, contrecarrant l'établissement d'un lien direct entre privatisation et structures tarifaires.

Des tendances sont néanmoins identifiables. Tout d'abord, l'application progressive du *full cost pricing*, quoique rarement achevée, tend partout à s'imposer. Ensuite, les tarifs après réforme sont souvent peu favorables aux usagers, soit que les prix aient augmenté de manière très sensible, comme en Guinée<sup>3</sup>, soit que les baisses aient été moins importantes que prévu, comme à Buenos Aires<sup>4</sup>, soit enfin que l'efficacité du comptage et du recouvrement des factures ait, de fait, exercé une pression accrue sur les ménages. Les entreprises ont d'ailleurs parfois mal anticipé les effets combinés de l'augmentation des tarifs et du comptage sur la consommation des habitants. Dans certains cas, la baisse des consommations spécifiques,

1. Richard Batley en avait déjà l'intuition en 1994 ; Dominique Lorrain le confirme en 1999.

2. Rivera, 1996.

3. Ménard, Clarke, 2000.

4. Voir le cas exemplaire de Buenos Aires : Loftus, McDonald, 2001, *op. cit.*

les résiliations de contrat et déconnexions pour non paiement peuvent, les premières années, outrepasser les gains de la demande induite, comme à Conakry.

L'investissement en faveur des extensions périphériques, où réside une majorité de citoyens pauvres, n'apparaît pas non plus avoir fait l'objet de priorité. La majorité des investissements réalisés provient de revenus tirés de l'exploitation et d'emprunts garantis par un *cash-flow* positif et, parce que les risques de l'investissement dans les villes en développement demeurent importants, les entreprises privées sont peu enclines à investir des fonds propres. La plupart des grands projets d'adduction réalisés après « privatisation » ont ainsi été financés grâce à des aides substantielles en provenance de bailleurs internationaux<sup>1</sup>, et si plusieurs expériences montrent que des ressources peuvent être dégagées pour les investissements, ceux-ci demeurent en deçà des attentes et en retard sur leur programmation<sup>2</sup>.

Promptes à rétablir les comptes d'exploitation, à dégager des bénéfices, à améliorer les prestations aux abonnés, les réformes achoppent sur les deux enjeux stratégiques que sont la mise en œuvre de structures tarifaires appropriées à l'objectif de solidarité et de généralisation de l'accès à l'eau potable d'une part, l'extension des infrastructures de réseau dans les quartiers pauvres des villes, d'autre part.

Il faut cependant nuancer le propos. Les bilans mentionnent aussi la fréquence du non paiement, y compris après « privatisation ». Représentant en moyenne 50 % de la production avant réforme, les volumes d'eau non facturés – pertes techniques de réseaux vétustes, branchements clandestins, compteurs trafiqués, fichiers d'abonnés périmés – et les factures non recouvrées (« culture du non-paiement »), sont utilisés comme indicateurs de la piteuse efficacité des opérateurs publics. Il s'avère que les progrès après réformes sont souvent moins spectaculaires qu'on ne l'espérait, et le non paiement (des ménages mais aussi des abonnés publics) est une préoccupation majeure. De grands opérateurs privés, tels que la Lyonnaise des Eaux, ne se méprennent d'ailleurs ni sur l'ampleur ni sur l'enracinement des comportements en question<sup>3</sup>. Quelles qu'en soient les causes, ceux-ci perpétuent, *de facto*, des subventions cachées, mal contrôlées, qui profitent aux pauvres parfois, mais à bien d'autres clientèles aussi.

1. Yaron, 2000, p. 29.

2. Ce constat suscite cette remarque désabusée de Daniel Rivera en 1996 : « The notion that in the developing countries the financing challenge can be solved through private sector is a myth » (L'idée que, dans les PED, le défi financier peut être résolu grâce au secteur privé est un mythe) : Rivera, 1996, *op. cit.*, p. 57.

3. Lyonnaise des Eaux, 1999, *op. cit.*, p. 38-39.

*C / Nouvelles approches de la pauvreté  
et externalisation de la question sociale*

Les déréglementations en cours s'efforcent de promouvoir l'ouverture des activités de services à un plus grand nombre de parties et de rendre plus transparent le financement des coûts, notamment ceux qui sont liés aux fonctions de redistribution et de réduction des inégalités. Qu'il y ait ou non privatisation, ces principes disqualifient le modèle antérieur du monopole public avec ses subventions « opaques » et lui substituent de nouvelles formes de solidarité.

*Les solutions conventionnelles :  
chronique d'une hégémonie sur le déclin ?*

Dans les modèles antérieurs de service public, les objectifs de solidarité étaient en général assumés par l'État au moyen de subventions budgétaires pour le raccordement des populations à l'infrastructure (branchements sociaux) et par des tarifications subventionnant les faibles consommations (tranche sociale).

Satisfaisant une fraction de la clientèle à moyens et bas revenus, ces dispositifs, en partie dénaturés par des effets pervers, ont échoué à généraliser le service d'eau<sup>1</sup>. Cet insuccès est aujourd'hui partiellement attribué à une mauvaise analyse de la demande des citoyens à faibles revenus. Dans des sociétés inégalitaires, ces politiques sociales de l'eau ont en effet doublement privilégié les couches moyennes : en sous-tarifant le branchement, elles ont favorisé les salariés propriétaires de leur habitat, au détriment de la majorité des pauvres en situation d'illégalité ; en assimilant faibles consommations et ménages pauvres, elles ont privilégié les ménages nucléaires au détriment des noyaux résidentiels élargis, typiques des quartiers pauvres, et des ménages non raccordés, contraints de s'approvisionner chez un abonné (gros consommateur soumis à des tarifs élevés, transférés sur ses clients).

*Les fondements d'un nouveau modèle : neutralité et transparence*

Selon les théories économiques qui fondent les nouvelles régulations, il est inefficace de peser sur les prix et, dans le domaine des services, la logique est à une externalisation croissante des mécanismes redistributifs : déconnectant les questions de justice sociale des logiques industrialo-commerciales, la doctrine libérale suggère de faire

1. Pour l'Afrique de l'Ouest, voir Morel à L'Huissier, 1999.

assumer les transferts sociaux par la fiscalité et les pouvoirs publics plutôt que par les entreprises de réseau.

Dans ce contexte, le traitement de la pauvreté est encadré par quatre règles : les aides doivent être neutres pour les entreprises de service ; elles doivent être explicites et transparentes ; elles doivent être supportées par les pouvoirs publics plutôt que par le gestionnaire ; elles doivent subventionner les consommations plutôt que les tarifs et être utilisées pour solvabiliser les ménages les plus pauvres ou pour compenser les pertes commerciales des entreprises qui les desservent. Si la philosophie semble ainsi clairement établie, les pratiques sont beaucoup plus incertaines.

Dans le dispositif chilien, préconisé par de nombreux experts, un système de subventions géré par le gouvernement a été créé dans le but d'assurer la viabilité financière et politique du système tarifaire<sup>1</sup>. Chaque année, un montant de subventions est alloué, en fonction de critères sociaux et économiques préétablis, aux municipalités, qui vérifient les conditions socio-économiques des familles éligibles et les classent en fonction de critères de priorité. L'aide est attribuée pour une période de trois ans, renouvelable.

En Namibie, on peut observer une variante fondée sur le partage des tâches entre la société d'eau commercialisée, chargée de la vente en gros au prix « réel », et les municipalités, responsables de la distribution de proximité et autorisées à organiser des péréquations entre clientèles. Le devoir de solidarité est ici abandonné aux collectivités locales, très inégalement dotées pour l'assumer. Beaucoup d'entre elles ont en effet des structures de clientèles trop déséquilibrées pour que des surplus tarifaires raisonnables, imposés aux consommateurs aisés, puissent suffire à subventionner la consommation des pauvres. Une péréquation à l'échelle locale est-elle d'ailleurs viable sans l'instauration d'un fonds régional ou national de rééquilibrage entre des collectivités aux richesses très disparates<sup>2</sup> ?

### *Difficultés et limites des nouveaux mécanismes de solidarité*

Comme l'indiquent ces deux exemples, le modèle engendre deux difficultés. La première est celle de l'identification des bénéficiaires : la distinction entre petits et gros consommateurs est désormais récusée au profit d'une classification socio-économique des ménages, pour laquelle il faut définir des critères de sélection et des méthodes de

1. Rivera, 1996, *op. cit.*, p. 37.

2. Jaglin, 2001 a.

recensement. La seconde est celle de la solvabilité des collectivités publiques : si l'entreprise ne transfère rien des bénéfices réalisés sur les segments solvables de la clientèle, où les pouvoirs publics, aux budgets déjà très sollicités, vont-ils trouver les financements nécessaires à ces politiques sociales, d'autant qu'on leur demande dans le même temps de réduire leurs dépenses ?

Réponse partielle aux précédentes interrogations, le dispositif de partage forgé en Colombie avec la réforme de 1994 présente des dispositions originales<sup>1</sup>. La loi y détermine un plafond maximal de péréquation, correspondant à une surcharge de 20 % pour les consommateurs aisés, et limite l'aide pour les ménages à faible revenu aux « besoins de base ». Elle instaure également une transparence jugée indispensable au bon fonctionnement de la concurrence en introduisant le principe de factures indiquant à la fois le « vrai » prix (correspondant aux coûts réels du service) et la correction appliquée. Elle garantit, enfin, la neutralité du dispositif, les opérateurs de service étant assurés de recouvrer le coût total des services fournis grâce aux fonds de solidarité et de redistribution des revenus (municipaux ou régionaux) auxquels sont versées les contributions supplémentaires des consommateurs aisés, individus et entreprises. S'il garantit une certaine solidarité sociale, ce dispositif a une caractéristique majeure : « La péréquation ne joue plus *silencieusement* à travers des tarifs différenciés, elle est explicitée [...], de même que la subvention budgétaire au fonds de solidarité est explicitée comme coût de transfert social, et non comme subvention au service public. »<sup>2</sup>

Cependant, des tensions dans les services d'eau et d'électricité semblent indiquer que, dans plusieurs pays latino-américains, l'acceptabilité sociale d'une solidarité systématique apparente est limitée. Ailleurs aussi, comme en Afrique australe, les signes de crispation se multiplient à l'égard de transferts sociaux trop explicites : sécessions politico-administratives et « retranchements » de quartiers riches dans les aires métropolitaines manifestent clairement le refus collectif de certains groupes sociaux d'entériner les nouveaux mécanismes.

Les coûts administratifs d'une identification des ménages indigents en l'absence de registres fiables, les coûts politiques de la solidarité explicite entre usagers et des logiques partisans ont ainsi conduit, en Afrique du Sud, à un autre choix : celui de rendre obligatoire pour tout opérateur la distribution gratuite de 6 m<sup>3</sup> d'eau par mois à chaque ménage raccordé. Cette mesure (février 2001) est accompagnée de la

1. Coing, 1996, *op. cit.*, p. 20.

2. *Ibid.*

mise en œuvre de structures tarifaires volumétriques progressives et d'une politique de sanction renforcée à l'égard du non paiement (coupures). Il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité sociale de cette mesure, mais de nombreuses critiques ont déjà été formulées concernant l'absence d'indications fiables sur la taille des ménages (ou des noyaux résidentiels dépendant d'un branchement) dans les quartiers pauvres, la difficulté de garantir les 6 m<sup>3</sup> tout en coupant les ménages pour défaut de paiement, le risque d'accroître les pratiques délictueuses. En effet, dans ces quartiers où les relations de citoyenneté entre habitants, opérateurs de services publics et pouvoirs locaux ont été déniées par l'apartheid, la crise de confiance perdue et l'apprentissage des conventions et normes communes de comportement demeure en chantier. De sorte que si la sévérité accrue du recouvrement des factures apparaît inacceptable à un grand nombre d'utilisateurs, le truquage des compteurs et les branchements illégaux pourraient vite apparaître comme une norme sociale de survie, conférant à l'incivisme des utilisateurs des justifications sociales auxquelles, dans les conditions actuelles, le projet politique municipal n'oppose aucune alternative satisfaisante. Au-delà de la mesure technique des 6 m<sup>3</sup> gratuits, la relation entre pauvreté, accès à l'eau potable et régulation du service relève d'un problème plus large de gouvernance locale, que les ingénieurs de l'eau, puissants et entrepreneurs au Cap, répugnent à envisager.

### III - PRINCIPE DE RÉALITÉ :

#### LES ACCOMMODEMENTS LOCAUX ET LEURS LIMITES

Les réformes n'apportent donc en elles-mêmes pas de réponse générale à l'ambition de service universel. En l'absence de dispositifs adéquats de subventions publiques, les entreprises privées sont, comme leurs homologues publiques, dans l'incapacité de répondre à une demande en eau en augmentation rapide, provenant de populations urbanisées à faibles revenus et aux situations foncières inégalement consolidées.

On aurait tort, toutefois, de s'arrêter à ce constat. Facilités par la flexibilité accrue des régimes de gestion et de régulation, des arrangements locaux, s'émancipant de l'orthodoxie libérale, présentent de multiples dispositions visant un ajustement entre les niveaux de solvabilité des ménages et les modes d'accès à l'eau potable. Ces mécanismes précurseurs peuvent-ils être d'efficaces moteurs de

l'universalisation du service d'eau ou leur atomisation constitue-t-elle le ferment d'une fragmentation urbaine et d'une archipellisation gestionnaire accrues<sup>1</sup> ?

Parmi les changements à l'œuvre, deux ont des conséquences essentielles pour la conception même des services. Le premier est l'abandon du modèle de généralisation de services uniformes, et par conséquent du dogme « du robinet à domicile pour tous », au profit d'une différenciation accrue des prestations en fonction des segments de clientèle. Le second est le développement d'une approche-client (*demand-oriented*), qui se substitue à la démarche technicienne antérieure (*supply-oriented*), disqualifiée par son ambition d'une norme unificatrice. Cette approche pragmatique s'appuie sur la mise en œuvre d'outils permettant de révéler les préférences des consommateurs (enquêtes de capacité/volonté de payer pour un niveau de service déterminé) et de caler l'offre sur les demandes au moyen de dispositifs différenciés.

La combinaison de ces deux changements, jointe à l'intérêt d'un nombre croissant d'opérateurs de service, publics et privés, pour l'énorme marché potentiel des citadins pauvres solvables, a favorisé ces dernières années de nombreuses innovations, qui peuvent être regroupées en trois grandes catégories : les adaptations technico-commerciales, les solutions collectives, la reconnaissance du secteur non institutionnel.

#### *A / L'entrée programmée des pauvres solvables dans les encadrements formels*

L'introduction en ville des techniques d'hydraulique villageoise, dans les années 1970, n'avait engendré que des dispositifs conçus comme provisoires et placés sous la responsabilité des administrations chargées de l'hydraulique rurale. Il s'agit aujourd'hui d'envisager la diversification durable d'une offre plus conforme à l'hétérogénéité des demandes citadines.

#### *Segmentation des clientèles d'abonnés et diversification technico-commerciale*

Motivés par le souci de capter la clientèle des pauvres solvables, mais aussi dans certains cas contraints par une obligation contrac-

1. Sur ces notions, voir Jaglin, 2001 b.

tuelle, les fournisseurs de services, seuls ou en collaboration avec les pouvoirs publics, recherchent, depuis quelques années, des solutions adaptées aux deux principales difficultés rencontrées dans les quartiers pauvres : des coûts de raccordement et des coûts de gestion de la clientèle élevés.

La première approche vise à adapter les solutions conventionnelles à des clientèles disposant de revenus modiques et souvent irréguliers, en abaissant les coûts par des innovations technico-commerciales. Celles-ci portent d'abord sur diverses formules d'aide au branchement, dont certaines existent depuis longtemps. Beaucoup sont fondées sur le micro-crédit, l'incorporation des coûts dans le crédit immobilier, des subventions. Des formules permettent le remboursement du branchement, avec la facture d'eau, sur une période de temps déterminée (5 ans à Manille pour les pauvres). À Windhoek, la municipalité offre un réseau de robinets collectifs et trois niveaux de branchement individuel (avec robinet(s) intérieur(s), avec robinet extérieur, avec robinet extérieur sur parcelle non bâtie), dont les coûts respectifs sont inclus dans le prix de vente du terrain et payables à crédit (10 ans).

Dans certains cas, les opérateurs seraient prêts à revoir la question des compteurs individuels dans les quartiers pauvres, un compteur collectif de quartier ou d'îlot étant suffisant au suivi des consommations et du rendement du réseau. Un affinage des techniques de mesure est aussi à l'œuvre dans de nombreuses localités sud-américaines : afin de réduire leurs pertes commerciales en diminuant les volumes d'eau non facturés, plusieurs compagnies brésiliennes, dont la COPASA de l'État du Minas Gerais, financent la recherche d'entreprises locales pour mettre au point de petits compteurs, plus sensibles et plus précis pour les faibles consommations. ACUAVALLE, en Colombie, développe une recherche avec l'université locale pour promouvoir des systèmes de traitement de l'eau à faible coût<sup>1</sup>.

C'est cependant surtout la question des infrastructures secondaires qui a mobilisé les opérateurs ces dernières années : si le coût du branchement peut généralement être maintenu à un niveau abordable, la difficulté survient lorsque les investissements requis pour la construction des réseaux secondaires sont refacturés aux clients (charges d'infrastructures), notamment dans les quartiers défavorisés éloignés des branches maîtresses du réseau principal.

La Bolivie offre un exemple d'expérimentation sous contrainte. Dans le contrat de gestion déléguée signé en août 1997 par le consortium Aguas del Illimani (Suez-Lyonnaise des Eaux), le concessionnaire

1. Yepes, 1990, p. 9-10.

s'est engagé à desservir 100 % des ménages à La Paz et à installer plus de 71 000 branchements à El Alto<sup>1</sup>. Si le contrat impose un objectif – la généralisation du service à l'horizon 2002 – et spécifie la norme – le branchement à domicile pour tous – il ne dit rien des moyens que doit mobiliser le concessionnaire, également contraint par une politique tarifaire imposant une tranche sociale pour les pauvres (moins de 30m<sup>3</sup>/mois) très inférieure aux coûts, et par des frais de raccordement uniformes. Pris en tenaille par ces diverses obligations, le concessionnaire n'a finalement qu'une marge de manœuvre limitée. Aussi a-t-il développé, en appui à la transposition du système condominial brésilien qui permet des économies de 30 % sur la réalisation des réseaux d'eau, un modèle de « participation communautaire institutionnalisée » qui assure la contribution directe des ménages à la construction des réseaux et leur mobilisation pour l'entretien des dispositifs techniques locaux<sup>2</sup>.

Les expérimentations d'Agua Argentinas à Buenos Aires témoignent également de cette dynamique d'ajustement entre un service public marchand et la demande différenciée des clientèles urbaines<sup>3</sup>. Le concessionnaire a une obligation de desserte des vastes *barrios* et *villas* des périphéries, dans lesquels environ deux millions d'habitants, souvent très pauvres, ne disposent pas de raccordement. Or, en raison du faible pouvoir d'achat des usagers des périphéries (10 % de la clientèle potentielle) et du montant des investissements requis (15 % du total) pour un retour espéré d'à peine 1 % des recettes, l'objectif d'une desserte totale en trente ans aux conditions habituelles de normes techniques et financières s'est rapidement révélé irréaliste pour l'entreprise. Aussi, en concertation avec l'ensemble des parties intéressées, des solutions non conventionnelles ont-elles été élaborées dans le cadre de schémas directeurs alternatifs, après renégociation de certaines dispositions du contrat. Trois dispositifs de financement « alternatif » ont été mis au point, impliquant la mobilisation de la main-d'œuvre résidentielle et divers types de subventions publiques, municipales ou provinciales<sup>4</sup>. L'accès au réseau s'en trouve certes facilité, mais en contradiction avec le principe du paiement intégral par les usagers : n'est-ce qu'une dérogation ou l'illustration que la généralisation du service d'eau ne peut être un processus exclusivement marchand ?

1. El Alto, ville de plus de 700 000 hab., est située à la périphérie NW de l'agglomération de La Paz. Voir Komives, Brook Cowen, 1998.

2. Chambolle, Mathys, 1999.

3. Verdeil, 1998.

4. Lyonnaise des Eaux, 1999, *op. cit.*, p. 125.

Afin d'aider certains clients à accéder progressivement au réseau, d'autres opérateurs cherchent à diversifier les niveaux de service en offrant aux usagers des outils de maîtrise de leurs dépenses de consommation. À Durban, par exemple, la collectivité locale propose trois options : un raccordement standard ; un raccordement avec citerne de 200 l sur le toit, branchée sur le réseau mais fournissant de l'eau avec une pression réduite ; un branchement avec citerne de 200 l installée au sol et connectée au réseau dont le remplissage, commandé par une valve, n'est effectué qu'une fois par jour (l'eau est alors gratuite)<sup>1</sup>. Ce système de réservoir individuel garantit quotidiennement aux plus pauvres un volume minimal d'eau (correspondant à la norme nationale des 6 m<sup>3</sup> gratuits mensuels) et permet aux autres ménages de contrôler leur consommation et leurs dépenses.

Enfin, des innovations dans la facturation tentent de concilier les pratiques d'achat parcellisé et la culture du micro-paiement fractionné dans le temps des populations démunies, avec les nécessités comptables de l'entreprise. Elles reposent sur une responsabilisation des comportements de consommation des ménages en leur donnant des outils de gestion de leurs dépenses. Le prépaiement électronique est ainsi utilisé en Afrique du Sud et en Namibie, tant pour l'électricité que pour l'eau (les clients, souvent les pauvres mais pas exclusivement, sont dotés d'une carte électronique rechargeable aux guichets de l'entreprise ou à des automates). S'il a l'avantage de simplifier considérablement la gestion commerciale des petits consommateurs et de fournir à ces derniers un instrument de contrôle de leurs dépenses (les consommateurs plébiscitent d'ailleurs le système), il a l'inconvénient de reporter sur les usagers de nouveaux coûts (notamment celui du compteur à prépaiement) et, surtout, de masquer les difficultés d'accès au service, temporaires ou durables, de certains ménages condamnés à l'autorationnement voire à l'autodéconnexion. La généralisation de l'équipement pourrait ici masquer la persistance des disparités d'accès réel au service.

*Pour les non abonnés, le renouveau des solutions collectives*

Pour les non abonnés, l'innovation passe par les solutions collectives (bornes-fontaines sur réseau, postes d'eau autonomes, forages publics). Ces installations ne sont pas nouvelles mais, après avoir été souvent abandonnées, elles connaissent depuis peu, avec l'introduction de nouveaux principes de gestion (paiement de l'eau, délégation à un

1. Water and Sanitation Services South Africa, 1997.

opérateur privé), un regain de faveur. Là, des projets tentent de revivifier des réseaux déliquescents (en 1995, les bornes-fontaines desservaient environ 5,5 % des ménages à Port-au-Prince, alors qu'aucune ne fonctionnait en 1994<sup>1</sup> ; à Djakarta, 600 nouveaux points d'eau ont été installés entre 1989 et 1991 ; à Conakry, leur nombre a triplé entre 1989 et 1997) ; ici, ils proposent d'introduire une desserte collective qui n'existait pas, comme dans les extensions mal contrôlées des *townships* d'Afrique australe. La question principale est alors celle de la gestion du point d'eau, la préférence allant aujourd'hui à la délégation à une personne privée ou à un collectif d'usagers<sup>2</sup>.

D'autres dispositifs évolutifs sont aussi possibles, comme dans les quartiers périphériques de Lima, étudiés au début des années 1990<sup>3</sup> : dans une première étape, un réservoir collectif de 50 m<sup>3</sup> est approvisionné par des camions citernes et alimente cinq bornes-fontaines (100 familles chacune). Dans une deuxième étape, le réservoir peut être raccordé au réseau ou à un forage ; ensuite, des branchements particuliers peuvent être ajoutés au mini-réseau.

Ces solutions collectives sont néanmoins inégalement tolérées. Dans certains pays, la borne-fontaine est au mieux considérée comme une solution d'urgence mais comme une norme de service inacceptable. Interrogés à ce sujet, plusieurs agents du service d'eau du Cap indiquent clairement que le robinet à domicile est le seul dispositif socialement acceptable pour le service d'eau urbain<sup>4</sup>.

*La reconnaissance du secteur non institutionnel :  
vers un partage des clientèles ?*

La troisième démarche vise à la légalisation des marchés locaux de l'eau et à la reconnaissance de leurs opérateurs privés. Longtemps à peine tolérés par des autorités toujours promptes à dénoncer les trafics spéculatifs des marchands d'eau, ils sont aujourd'hui en voie de reconnaissance, voire de légalisation.

Cette démarche s'inscrit dans des politiques qui veulent favoriser les initiatives de revente d'eau afin de dynamiser les marchés locaux et d'instaurer une réelle concurrence entre les modes de desserte, visant ainsi trois objectifs principaux : faciliter l'accès à l'eau, réguler les prix sur le marché (la concurrence est censée maintenir les tarifs à un

1. Verdeil, 1995, *op. cit.*, p. 17. Ce pourcentage de 5,5 % est à considérer avec précaution, comme le souligne l'auteur de ce rapport.

2. Étienne, 1998.

3. Gardin, Allou, 1991, *op. cit.*

4. Enquêtes personnelles auprès d'ingénieurs municipaux : juillet 2001.

niveau accessible en éliminant les rentes), créer des emplois (à Djakarta, les livreurs d'eau seraient 8 000 ; à Ouagadougou, ils étaient environ 2 000 début 1990). Le déploiement des activités marchandes dans ce domaine ne garantit cependant ni la qualité du service ni, surtout, celle de l'eau. Des études récentes examinent les conditions auxquelles l'informel peut être organisé et régulé, en adaptant les normes et objectifs officiels aux conditions d'exercice des petits artisans de l'eau, et en redéfinissant des contraintes de services compatibles avec leur adaptabilité à un marché irrégulier et atomisé<sup>1</sup>.

Parmi ces activités non institutionnelles, deux sont particulièrement visées. La revente de voisinage d'abord, pour laquelle des mesures de légalisation sont aujourd'hui à l'étude ou acquises (Djakarta, Phnom Penh, Ho Chi Minh-ville) : elles consistent à transformer certains abonnés en grossistes détaillants. La condition est en général que l'abonné dispose d'un compteur, et cette mesure s'accompagne souvent d'une nouvelle structure tarifaire (les tranches progressives, utiles dans la recherche des économies d'eau, pénalisant la revente).

La réglementation de la revente par colportage est une autre voie à l'étude. L'effort porte ici surtout sur l'organisation des intervenants, pour améliorer la lisibilité d'ensemble de la filière, et la réglementation de l'activité (enregistrement, vérification des normes sanitaires, fixation de prix plafonds).

Dans ces deux approches, la cohabitation des services officiels et informels est recherchée au moyen d'une diffusion de la contractualisation. Celle-ci est cependant moins souvent conçue comme un support juridique réglant les rapports des parties que comme le vecteur d'un apprentissage des rôles respectifs : l'expérience très instructive des concessionnaires de réseaux d'eau potable en Mauritanie en témoigne<sup>2</sup>.

Innovantes, toutes ces expériences fondées sur la différenciation des niveaux de services et des dispositifs de gestion présentent néanmoins le risque de figer durablement la juxtaposition de services normés pour quelques-uns et de solutions palliatives pour les autres, sauf à intégrer les dispositifs dans une perspective dynamique de long terme et à envisager, d'emblée, des modalités d'adaptation aux processus d'urbanisation, aux programmes d'extension des réseaux d'infrastructure et à l'élévation des niveaux de vie. Si l'accès de tous à l'eau potable ne requiert pas le raccordement universel, l'universalisation du

1. Renard, 2000, *op. cit.*

2. Carlier, 2001.

service suppose en revanche qu'aient été prévus des mécanismes de mutation et de coordination des divers modes d'approvisionnement, encore trop souvent conçus et gérés de manière cloisonnée.

*B / Le cloisonnement des clientèles pauvres :  
vers une ville archipelisée ?*

Ces arrangements locaux tendent à multiplier les acteurs, les dispositifs et les niveaux de service. Les logiques et rationalités sous-jacentes sont toutefois loin d'être univoques, même si l'on repère une convergence des efforts en faveur de dispositifs articulant décentralisation des fournisseurs de services et centralisation de la régulation.

Le premier registre d'action est volontariste et répond au souci de casser les monopoles territoriaux et de favoriser la pluralité des initiatives. C'est le cas en Colombie, où la Cour constitutionnelle, en légitimant des solutions de substitution mises en œuvre par les habitants, a pour la première fois en 1992 reconnu le droit de dénoncer le monopole dans toutes les situations où l'État est incapable de l'assumer<sup>1</sup>. C'est aussi dans cette voie que s'engage la politique de l'eau au Cameroun, où la loi n° 98/005 d'avril 1998 envisage la rupture du monopole, promeut la délégation par concession et affermage et reconnaît explicitement les systèmes alternatifs d'approvisionnement dans les aires non desservies par le service public<sup>2</sup>. La philosophie sous-jacente est toutefois moins, comme le souligne Henri Coing, de favoriser l'émergence de dispositifs technico-institutionnels adaptés à la demande des pauvres que de promouvoir, *per se*, le droit à l'initiative et le principe de la concurrence comme un régime normal de fonctionnement, y compris lorsqu'il s'avère que les citoyens aisés sont bien plus aptes que les pauvres à valoriser cette liberté d'entreprendre. Arguer du fait que le service public monopolistique est dans l'incapacité de satisfaire la demande des déshérités pour justifier la libéralisation ne serait donc qu'un prétexte, et c'est bien plutôt à une situation inverse que pourrait, à terme, conduire la logique enclenchée : une grande diversité d'opérateurs et de dispositifs autonomes ou partiellement autonomes dans les extensions résidentielles pour couches moyennes et des zones d'exclusivité dans les quartiers pauvres. Dans ces derniers, le monopole territorial ne serait qu'un pis-aller, destiné à attirer, avec les subventions publiques qui lui sont attachées, d'éventuels opérateurs tout en les prémunissant contre les risques d'écroulement.

1. Coing, 1996, *op. cit.*, p. 21-22.

2. Tanawa, 1998.

La logique est bien différente à Lusaka, où les dysfonctionnements du pouvoir local et le pilotage « mou » de réformes velléitaires ont conduit à un effacement progressif des régulations publiques et amplifié la faillite des services<sup>1</sup>. Pour compenser les défaillances de leur gestion urbaine, les autorités sollicitent divers acteurs de coopération, dont les interventions profitent surtout à une desserte sélective d'îlots urbains éparpillés. Tout en insérant les quartiers périphériques dans un filet de redistribution et d'entraide, cette diversification des acteurs et des modes d'intervention n'est pas sans danger : la cohérence gestionnaire s'effrite et, avec elle, les liens de solidarité et d'équité entre citadins. La gestion de l'eau potable juxtapose ainsi, dans les périphéries, des unités de desserte pilotées par les bailleurs de projet, dans lesquelles les dispositifs techniques et les conditions tarifaires d'accès au service diffèrent : calculés dans le périmètre étroit des projets, sans rapport ni avec ceux des quartiers voisins, ni avec ceux des résidants du centre ville connectés au réseau de la compagnie privatisée locale, les prix varient d'un quartier à l'autre du fait de l'autonomisation technique et institutionnelle des enclaves desservies.

Entre ces deux paradigmes d'évolution, la réorganisation de la desserte mise en œuvre à Port-au-Prince pourrait offrir une voie intermédiaire. Un programme, lancé en 1995 par une ONG française, propose en effet d'assurer l'approvisionnement en eau des bidonvilles par des mini-réseaux de bornes-fontaines payantes, gérées par des associations de quartiers (comités d'eau)<sup>2</sup>. Le dispositif associe une solidarité physique – une distribution assurée par le raccordement des installations au réseau général de la CAMEP<sup>3</sup> –, et une autonomie gestionnaire de la desserte collective : à l'entrée de chaque bidonville, un compteur constitue la limite entre le territoire de gestion de la société publique, en amont, et celui du comité d'eau, en aval, ce dernier étant responsable techniquement, juridiquement et financièrement du réseau interne au bidonville. Achetée en gros, l'eau des bornes-fontaines est revendue à des prix moyens sensiblement inférieurs à ceux du marché privé : une fois la facture de la CAMEP payée, le comité rémunère les vendeuses, indemnise ses membres et finance les opérations d'entretien et maintenance ; il peut investir le solde dans des projets d'intérêt collectif.

L'intérêt majeur de cette expérience, réussie aux dires de ses promoteurs, réside dans la recherche négociée d'une articulation entre la société publique et les intervenants communautaires, entre la logique globale de desserte en eau de la ville et l'extrême disparité des deman-

1. Jaglin, 1999.

2. Voir Collignon, Valfrey, *op. cit.*, p. 14-29.

3. CAMEP : Centrale autonome métropolitaine d'eau potable.

des et des situations dans les bidonvilles, qui passe par l'élaboration d'outils conjointement acceptés de mise en cohérence. Des interrogations demeurent cependant. Qui est en charge de la régulation des prix ? Sûrement pas la CAMEP, dont la responsabilité s'arrête au compteur général installé à l'entrée du quartier<sup>1</sup>. Comment les évolutions futures affecteront-elles le marché de l'eau dans les bidonvilles ? La confiscation gestionnaire des bornes-fontaines par quelques-uns ne peut-elle conduire à la constitution de mini-oligopoles dont dépendra ensuite une large clientèle captive ? Comment ne pas envisager des conflits autour d'un enjeu aussi vital, voire des évolutions de type mafieux dans une société malmenée par la pauvreté et la violence : quelles peuvent en être les instances d'arbitrage ?

Bien que cette voie moyenne, articulant différenciation des modes de gestion et coordination centralisée de régulations auparavant dispersées (celles du secteur public, celles des marchés de l'eau informels), adossée à un projet politique intégrateur, ne semble guère aisée, elle paraît de nature à susciter des expériences dans des contextes très différents. Ainsi, à une autre échelle que dans la capitale haïtienne et dans un environnement très dissemblable, certains hauts responsables techniques et politiques du Cap explorent eux aussi les voies et moyens d'une telle association. Un modèle semble aujourd'hui émerger, en opposition à celui de la superconcession, fondé sur un système à deux étages : au sommet, pour l'approvisionnement de gros, une *public utility* corporatisée, propriété du conseil métropolitain ; en dessous, pour le service de distribution, plusieurs entités délégataires, éventuellement de statuts différents, dotées d'un monopole territorial, mais fermement encadrées (notamment en matière tarifaire) par une instance de régulation métropolitaine<sup>2</sup>. Certains gestionnaires imaginent déjà d'exploiter la flexibilité du dispositif pour dépasser l'inextricable question du non paiement dans les anciens *townships* noirs. Selon l'un d'entre eux, la délégation de la desserte à un entrepreneur noir local, éventuellement aidé par des subventions dégressives de la municipalité, y rendrait possible la définition d'une norme de service acceptable et l'apprentissage de comportements assurant la durabilité du service, fondé sur des relations de confiance que le pouvoir métropolitain ne parvient pas aujourd'hui à susciter dans ces périmètres spécifiques de la métropole<sup>3</sup>.

L'emboîtement des contrats entre le conseil métropolitain, l'entreprise publique du service de gros et les distributeurs, ainsi que la

1. *Ibid.*, p. 16.

2. Entretiens personnels avec des ingénieurs municipaux, juillet 2001.

3. *Id.*, avril 2001.

régulation municipale concernant les tarifs suffiraient-ils, dans un tel scénario, à assurer la cohésion socio-territoriale de la métropole sud-africaine ? Rien n'est moins sûr. En revanche, il est fort instructif d'observer qu'en des lieux divers, des expériences sont suscitées par le même souci de traduire dans les dispositifs institutionnels la différenciation croissante des demandes urbaines en eau potable et la diversification des conditions de leur satisfaction.

### *Conclusion*

Il faut, pour finir, rappeler que le corpus sur lequel s'appuie notre réflexion demeure hétérogène, parcellaire et souvent idéologique<sup>1</sup>. D'autres travaux sont nécessaires à la compréhension des liens complexes entre réformes des services d'eau et accessibilité des pauvres au service, travaux qui devront aussi intégrer le facteur temps dans l'analyse de politiques publiques qui pourraient évoluer considérablement dans la hiérarchisation de leurs priorités.

Des données disponibles et des expériences de terrain, on peut néanmoins tirer trois enseignements. Tout d'abord, le principe d'une tarification au coût complet ne paraît pas exportable dans des villes dont l'équipement demeure lacunaire sans requérir, d'une façon ou d'une autre, des financements budgétaires pour les infrastructures des quartiers peuplés de citadins aux faibles revenus. Là, en effet, les médiocres niveaux de solvabilité des ménages s'opposent à une généralisation des services d'eau fondée sur des modèles strictement marchands, et il paraît impératif de repenser des dispositifs de financement à long terme.

En second lieu, les seules logiques d'innovation technico-commerciale et gestionnaire, en dépit d'indéniables apports, ne paraissent pas en mesure de répondre d'une manière satisfaisante à la différenciation de la demande urbaine. En l'absence d'une capacité de régulation fermement maîtrisée, le risque existe en effet que la diversification des niveaux de services et celle des filières de gestion amplifient la segmentation des clientèles et le cloisonnement des territoires, engendrant de nouvelles formes de fragmentation urbaine. Dans des villes où la polarisation sociale s'accroît, le droit à la singularité et à l'initiative locale pourrait se traduire, faute d'une coordination d'ensemble fermement chevillée à un projet politique, par des disparités croissantes entre territoires réticulés et enclaves inégalement desservies.

1. Voir la thèse en cours de Anne Bousquet (Ladyss, Paris I).

Enfin, pour des populations qui demeurent dans l'ensemble animées par l'espoir d'un rattrapage de la norme urbanistique et infrastructurale, la légitimité et la crédibilité d'un processus de généralisation des services reposant sur une différenciation des dispositifs et des prestations ne paraissent pas acquises. Cette dernière est en effet perçue comme le ressort d'une juxtaposition durable de services à plusieurs vitesses, enfermant les plus pauvres dans des dispositifs sous normés et difficilement amendables. Lever ces réticences n'exige pas seulement d'assurer la coordination et la mutabilité de dispositifs technico-financiers divers, de pourvoir à une régulation sectorielle attentive aux pauvres ou de mobiliser ceux-ci dans des processus de concertation et de participation censés faciliter le processus démocratique de décision. Forger des dispositifs durables d'universalisation du service exige aussi, en deçà des cadres législatifs et réglementaires nationaux, un projet politique local partagé qui transcende les antagonismes sociaux.

## BIBLIOGRAPHIE

- Batley Richard (1994), Privatization : Can Government manage it ?, in *Urban Age*, vol. 2 n° 4, octobre, p. 3.
- Batley Richard (1996), Public-private relationships and performance in service provision ?, in *Urban Studies*, vol. 33, n° 4-5, p. 723-751.
- Bayliss Kate (2000), *The World Bank and Privatisation : A Flawed Development Tool*, London, Public Services International Research Unit (University of Greenwich), 22 p.
- Bayliss Kate (2001), *Water Privatisation in Africa : Lessons from Three Case Studies*, London, Public Services International Research Unit (University of Greenwich), 12 p.
- Bayliss Kate, Hall David (2000), *Privatisation of Water and Energy in Africa*, London, Public Services International Research Unit (University of Greenwich), 28 p.
- Carlier Rodolphe (2001), *Concessionnaire de réseaux d'adduction d'eau potable, naissance d'un métier*, Paris, GRET, avril, 26 p. (Traverses, n° 9).
- Chambolle Thierry, Mathys Alain (1999), Améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement des populations pauvres, in *PCM - Le pont*, novembre, p. 15-18.
- Coing Henri (1997), La notion de service public, in Michel Gariépy, Michel Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris, L'Harmattan, p. 233-245.
- Coing Henri (1998), L'eau pour tous : une conquête laborieuse et menacée, communication au colloque du GDR Réseaux, *Demain les services urbains : efficacité, justice, régulation*, Paris, 19-20 mars 1998, Latts, 16 p., non publié.

- Coing Henri *et al.* (1998), *Analyse comparative des performances de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs*, Paris, BURGÉAP/ALFA, avril, pag. mult.
- Collignon Bernard, Valfrey Bruno (1998), *La restructuration du service de l'eau dans les bidonvilles de Port-au-Prince*, Paris, Hydro Conseil/GRET, 36 p.
- Étienne Janique (1998), *Formes de la demande et modes de gestion des services d'eau potable en Afrique subsaharienne : spécificité des milieux semi-urbains*, Paris, ENPC, 300 p. + annexes (thèse de doctorat).
- Evans Phil (1992), *Paying the Piper : An Overview of Community Financing of Water and Sanitation*, The Hague, IRC International Water and Sanitation Centre (Occasional Paper, n° 18).
- Gardin Dominique, Allou Serge (1991), *Les problèmes de l'eau à Lima : rapport de mission (10-15 juin 1991)*, Lima, Ambassade de France, 29 p.
- Idelovitch Emanuel, Ringskog Klas (1995), *Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation in Latin America*, Washington, The World Bank, 50 p.
- Jaglin Sylvvy (1995), *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou : pouvoirs et périphéries (1983-1991)*, Paris, Karthala, 659-660 p. (coll. « Hommes et sociétés »).
- Jaglin Sylvvy (1997), La commercialisation du service d'eau potable à Windhoek (Namibie) : inégalités urbaines et logiques marchandes, in *Flux*, n° 30, octobre-décembre, 16-29 p.
- Jaglin Sylvvy (1999), Gestions urbaines à Windhoek (Namibie) et Lusaka (Zambie) : deux complexes réformateurs métissés, in Philippe Gervais-Lambony, Sylvvy Jaglin, Alan Mabin (dir.), *La question urbaine en Afrique australe : perspectives de recherche*, Paris, Karthala, p. 141-165.
- Jaglin Sylvvy (2001 a), Services d'eau et territoires urbains : la diversité des complexes réformateurs locaux en Namibie, in Alain Dubresson *et al.*, *Pouvoirs locaux et gestion urbaine en Namibie : rapport final du programme Campus Namibie*, Paris, Géotropiques (Université Paris X - Nanterre), mars, p. 91-112.
- Jaglin Sylvvy (2001 b), Villes disloquées ? Ségrégations et fragmentation urbaine en Afrique australe, in *Annales de géographie*, n° 619, mai-juin, p. 243-265.
- Kerf Michael, Smith Warrick (1996), *Privatizing Africa's Infrastructure : Promise and Challenge*, Washington, The World Bank, 100 p. (World Bank Technical Paper n° 337).
- Komives Kristin, Brook Cowen Penelope (1998), *Expanding Water and Sanitation Services to Low-Income Households : The Case of the La Paz-El Alto Concession*, note n° 178, avril, 4 p. (Public Policy for the Private Sector).
- Lesueur Jean-Yves, Plane Patrick (1994), *Les services publics africains à l'épreuve de l'assainissement : une évaluation économique et sociale*, Paris, L'Harmattan, 314 p. (coll. « Bibliothèque du développement »).

- Loftus Alex, McDonald David (2001), *Lessons from Argentina : The Buenos Aires Water Concession*, s.l., Municipal Services Project, Occasional Papers Series n° 2.
- Lorrain Dominique (1999), L'internationalisation de la gestion des réseaux urbains : retours d'expériences, in *Annales des Mines*, août, p. 1-8.
- Lyonnaise des Eaux (1999), *Solutions alternatives à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement conventionnels dans les secteurs à faibles revenus*, Paris, Suez-Lyonnaise des Eaux, 161-162 p.
- Ménard Claude, Clarke George (2000), *A Transitory Regime : Water Supply in Conakry, Guinea*, Washington, The World Bank, juin, 52 p. (Policy Research Working paper, 2362).
- Morel à L'Huissier Alain (1999), L'approvisionnement en eau des populations urbaines à faible revenu, in *L'Afrique municipale*, n° 12, septembre, p. 9-10.
- Parker Mike (1999), *Proposed Policy Framework to Inform the Process of Convergence to a Common Metropolitan-Wide Tax and Tariff Structure (first draft for discussion by the Unicity Commission)*, Cape Town, Cape Town Municipality, 20 p.
- Renard Nicolas (2000), *Services d'eau à Ho Chi Minh-Ville : l'apprentissage de la coopération entre opérateurs officiels et informels*, Paris, Ministère des Affaires étrangères / Enda Viêt Nam, septembre, 30 p.
- Rivera Daniel (1996), *Private Sector Participation in the Water Supply and Wastewater Sector*, Washington, The World Bank, 84 p. (Directions in development).
- Savina Annie, Mathys Alain (1994), *L'alimentation en eau en milieu urbain dans les quartiers défavorisés : une question de partage ?*, Abidjan, GREA / Afrique de l'Ouest, 22 p.
- Serageldin Ismail (1994), *Water Supply, Sanitation, and Environmental Sustainability : The Financing Challenge*, Washington, The World Bank, 35-36 p. (coll. « Directions in Development »).
- Sharma Narendra P. et al. (1997), *Gestion durable des ressources en eau de l'Afrique : défis et opportunités*, Washington, Banque mondiale, 147-148 p. (Document technique de la Banque mondiale, n° 331F).
- Subramanian Ashok et al. (1997), *User Organizations for Sustainable Water Services*, Washington, The World Bank, p. 121 (World Bank Technical Paper, n° 354).
- Tanawa Émile (1998), L'approvisionnement en eau dans les villes du Cameroun, in *La lettre du Programme solidarité eau*, n° 30, septembre, p. 2-3.
- Verdeil Véronique (1995), *Le commerce de l'eau dans les bidonvilles de Port-au-Prince. Analyse de l'approvisionnement en eau des ménages et des réseaux de distribution*, Paris, GRET (Rapport de mission).
- Verdeil Véronique (1998), Des solutions novatrices à Buenos Aires, in *Revue Ingénieurs sans frontières*, n° 40, juin, p. 14-15.
- Water And Sanitation Services South Africa (1997), *Alternative Solutions to Provide Water and Sanitation Facilities to Disadvantaged Communities*, Rivonia, WSSSA, 34 p. + annexes.

- Wratten Ellen (1995), Conceptualizing urban poverty, *Environment and Urbanization*, vol. 7, n° 1, avril, p. 11-36.
- Yaron Gil (2000), *The Final Frontier : A Working Paper on the Big 10 Global Water Corporations and the Privatization and Corporatization of the World's Last Public Resource*, Ottawa, Polaris Institute, 88 p.
- Yepes Guillermo (1990), *Management and Operational Practices of Municipal and Regional Water and Sewerage Companies in Latin America and the Caribbean*, Washington, The World Bank, 26 p. (World Bank Infrastructure and Urban Development Department Discussion Paper, Report INU 61).
- Zérah Marie-Hélène (1999), *L'accès à l'eau dans les villes indiennes*, Paris, Anthropos, 192 p. (coll. « Villes »).