



HAL
open science

Diversifier pour intégrer ? La difficile régulation des modes d'approvisionnement en eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne

Sylvy Jaglin

► **To cite this version:**

Sylvy Jaglin. Diversifier pour intégrer ? La difficile régulation des modes d'approvisionnement en eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne. Rencontres scientifiques franco-Sud-Africaines de l'innovation territoriale, Jan 2002, Grenoble - Avignon, France. pp.15. halshs-00749455

HAL Id: halshs-00749455

<https://shs.hal.science/halshs-00749455>

Submitted on 7 Nov 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Colloque Recompositions territoriales, confronter et innover, Territorial restructurings, comparisons and innovations. Proceedings of the French-South African meeting on territorial innovation. Actes des Rencontres franco-sud-africaines de l'innovation territoriale janvier 2002

Partie II Villes secondaires, confins et métropoles : l'innovation au cœur ou à la périphérie ?

Sylvy JAGLIN (IFU-Paris VIII-LATTS) :

Diversifier pour intégrer ?

La difficile régulation des modes d'approvisionnement en eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne

Diversifier pour intégrer ?

La difficile régulation des modes d’approvisionnement en eau potable dans les villes d’Afrique subsaharienne

Sylvy JAGLIN Maître de conférences, IFU-Université ParisVIII, UMR Latts
jaglin@latts.enpc.fr

Comme le rappelle le texte de présentation à cette table ronde, la recherche d’un optimum technico-institutionnel est un thème récurrent des débats sur les dispositifs de gouvernement et de gestion des grandes métropoles. La question se pose bien sûr aussi pour les services en réseaux, l’étalement urbain pesant à la fois sur les coûts des infrastructures et, parfois, sur les modalités de la coopération intercommunale.

Il me semble toutefois que, dans les villes d’Afrique subsaharienne, l’innovation institutionnelle n’est pas d’abord portée par la recherche d’un optimum technico-fonctionnel mais par la nécessité d’accommoder l’extrême diversité de la demande dans des villes étalées, certes, mais surtout très hétérogènes.

Dans le domaine de l’eau potable, la réflexion est ainsi longtemps restée binaire : le réseau pour les citadins, le puits et les forages pour les villageois, jusqu’à ce que, l’urbanisation aidant, la question des citadins non raccordés soit explicitement posée soit du fait de leur éloignement géographique sur les franges métropolitaines ou dans les échelons inférieurs des armatures urbaines, soit du fait de leur faible solvabilité.

C’est pour faire face à l’insatisfaction de ces demandes que l’innovation institutionnelle est apparue la plus dynamique ces dernières années. On le voit, la question des marges ne croise celle de la construction institutionnelle que dans le cas, certes fréquent en Afrique subsaharienne, mais loin d’être systématique où ces marges sont majoritairement peuplées de citadins pauvres et/ou en situation de précarité foncière. En outre, toute la demande insatisfaite n’est pas localisée sur ces marges.

Mon propos sera donc centré sur l’innovation institutionnelle induite par la recherche d’une différenciation de l’offre et, plus généralement, par la réflexion sur les conditions d’une généralisation de l’accès à l’eau potable.

Ayant rappelé les effets d’exclusion des dispositifs normés, urbains et ruraux, jusqu’au milieu des années 70, j’évoquerai la genèse d’une offre différenciée dans les aires urbaines où se concentre

la demande en eau potable insatisfaite, j’en décrirai la traduction progressive dans des dispositifs d’approvisionnement territorialisés, avant d’analyser les difficultés que pose la régulation de la diversité dans les villes.

Mon propos s’appuie sur un travail collectif réalisé en 1998 sur la gestion des points d’eau collectifs dans les espaces urbains “ intermédiaires ” d’Afrique de l’Ouest (Coing *et al.*, 1998) et sur des recherches plus récentes dans trois villes de taille inégale d’Afrique australe.

Réseaux urbains ou hydraulique rurale, des dispositifs normés qui excluent une partie de la demande

Dans la plupart des pays étudiés, l’organisation des services d’eau potable distingue les milieux urbains et ruraux. Les premiers relèvent d’une autorité généralement publique, nationale ou municipale, exploitant un réseau d’eau distribuée par des branchements individuels et des bornes-fontaines. Les seconds dépendent des services nationaux de l’hydraulique, le plus souvent dépourvus de fonds propres suffisants pour assurer les investissements mais aussi l’entretien et la maintenance d’installations rurales dispersées et parfois localisées dans des aires d’accès difficile, notamment en saison des pluies. Relevant de logiques comme de filières techniques et institutionnelles distinctes, ces deux modes de desserte en eau ne font l’objet d’aucune réflexion commune.

Ce cloisonnement est particulièrement dommageable pour :

- les résidants des quartiers périurbains non équipés : trop loin et/ou trop pauvres pour financer le réseau secondaire
- les pauvres et certains abonnés défaillants des quartiers urbains équipés
- les habitants des petites villes où le réseau n’est pas rentable

Cette étanchéité des dispositifs d’approvisionnement est cependant bousculée à partir du milieu des années 70 sous l’effet de trois principaux facteurs :

- **L’urbanisation de la pauvreté, le dynamisme démographique et spatial** des périphéries urbaines comme des petites villes, et la **diffusion des modèles "urbains" de consommation avec l’homogénéisation des usages** (Etienne, 1998).
- **L’acceptation progressive que les solutions collectives sont appelées à durer en milieu urbain**

La résurgence de questions sanitaires (telles que les épidémies de choléra), le constat du retard de l’investissement et la montée en puissance des études sur la pauvreté urbaine renouvèlent la **réflexion sur la diffusion du service d’eau articulée autour de trois idées** :

- **abandon de l’objectif d’une généralisation du service** (le “ robinet à domicile pour tous ”) au profit de celui d’une universalisation de l’accès à l’eau potable, compatible avec une différenciation du service.

Dans des villes très hétérogènes, aux réseaux parfois inachevés, aux dessertes toujours inégales, le fractionnement des normes de service s’est récemment imposé parce qu’il semblait permettre de concilier la satisfaction de demandes disparates et le principe d’une rémunération par l’usager, les objectifs de rattrapage, en faveur des collectifs citadins défavorisés, et l’amélioration de la qualité, en faveur des groupes sociaux dominants. Ses fondements, tant dans la littérature scientifique que prescriptive (normative), reposent sur l’idée de différenciation (de la demande et de l’offre).

- **systématisation de l’approche client** appuyée 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 dimensionner les installations à partir de la demande solvable ;

- **externalisation, auprès d’usagers organisés, d’une partie des coûts d’infrastructure et de gestion.**

Ce dernier impératif est souvent confondu avec celui de “ **participation** ” des usagers, dont la “ redécouverte ” témoigne d’un regain d’intérêt plus général pour les institutions d’échelle communautaire et suscite depuis quelques années une importante littérature consacrée à l’action collective, notamment dans le domaine de la gestion de l’eau potable (Subramanian *et al.*, 1997). Il est à l’origine d’un regain d’intérêt pour les installations collectives en ville, qu’elles soient techniquement “autonomes” (postes d’eau autonomes) ou dépendantes d’un réseau (borne-fontaine) et motive une modernisation de leur mode de gestion.

- **La progressive adaptation de l’hydraulique rurale aux milieux périurbains et aux petites villes**

A cette progressive révision de la norme de service antérieure (le branchement privé) correspond par ailleurs une nouvelle offre technique. A partir de 1974 en effet, les premiers grands programmes d’hydraulique villageoise généralisent les forages équipés de pompes manuelles auxquels s’ajoutent ensuite des systèmes d’AEP (approvisionnement en eau potable) motorisés (énergie fournie par le réseau électrique, un groupe électrogène ou des panneaux solaires) qui peuvent consister en points d’eau isolés comme en mini-adductions alimentant des bornes-fontaines. Conçues pour répondre à la demande des bourgs dépourvus de réseau, ces installations collectives ont aussi été installées, à titre provisoire et souvent dans le cadre de projets d’urgence, dans des petites villes et des quartiers périurbains de grandes villes, mal ou pas desservis en eau potable par des bornes-fontaines installées sur les branches terminales d’un réseau au maillage trop distendu.

Ces différents facteurs conduisent à un **décloisonnement des savoirs techniques et des financements**, amorçant progressivement une **convergence des dispositifs** et une **mutualisation des expériences et des principes d’action**.

Ce décloisonnement technique précède le changement législatif et juridique dans la plupart des pays et la diversification de l’offre en ville demeure encore, dans les années 80, freinée par le maintien des monopoles publics urbains et leur culture du génie urbain, dominée par les logiques de l’offre plus que de la demande.

Le déverrouillage vient ensuite, avec les réformes institutionnelles de la deuxième moitié des années 80 et des années 90, ainsi que, plus généralement, sous l’effet de la diffusion des principes du nouveau management public et de la privatisation de la gestion.

Retenons ici trois principaux facteurs de changement :

- **la modernisation marchande des services en réseaux**

Quel que soit leur statut, les services en réseaux sont soumis, à partir des années 80, à un puissant mouvement de rationalisation gestionnaire avec l’objectif d’améliorer les performances des opérateurs, d’assurer leur autonomie financière tout en réduisant l’endettement public, de rattraper le retard d’investissements (en restaurant la confiance des investisseurs privés) et d’accroître les taux de desserte, d’améliorer la qualité des prestations.

- **L’évolution juridique du secteur de l’eau**

Profitant de la dénonciation de l’hégémonisme public antérieur, plusieurs réformes récentes promeuvent, sinon la concurrence, du moins la pluralité des acteurs dans la fourniture des services d’eau et prévoient des possibilités de transfert de prérogatives voire de propriété des équipements (comme au Bénin) à de nouveaux opérateurs (des associations d’usagers de l’eau par exemple). Ces évolutions juridiques, qu’elles entérinent ou non la rupture du monopole, incitent les opérateurs officiels à composer avec de nouveaux intervenants.

C’est dans cette voie que s’est engagée la politique de l’eau au Cameroun, où la loi n° 98/005 du 14 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 (Tanawa 1998).

- **Les partenariats public/privé**

La rationalisation gestionnaire s’accompagne fréquemment d’une présence accrue des opérateurs privés au sein de partenariats public/privé, soit pour faciliter l’investissement (BOT par exemple), soit pour remettre en ordre l’exploitation (contrat de gestion) soit pour assurer durablement la gestion (contrat de délégation). De manière apparemment paradoxale, si l’on suit les auteurs qui affirment que la “privatisation” des services restreint le pouvoir de négociation, déjà faible, des groupes sociaux les plus vulnérables (Bond, 2000), la présence accrue des opérateurs privés favorise et accélère au contraire la réactualisation du problème de l’universalisation du service d’eau (Lyonnaise des Eaux, 1999).

Le paradoxe n’est qu’apparent. Deux logiques propres aux entreprises doivent d’abord être soulignées. La première a trait aux effets de réputation, qu’il convient de ne pas négliger : craignant une image de “prédateur”, les grandes firmes internationales ont déployé d’importants efforts ces dernières années en termes d’innovation et de diffusion médiatique de leurs expériences de dessertes alternatives auprès des populations à faibles revenus. Plus fondamentalement sans doute, elles déploient aussi une logique de conquête des marchés urbains ou, plus exactement, de contrôle des “bassins” de clientèle potentielle anticipant à la

fois l’extension de leurs activités commerciales auprès des populations pauvres et cherchant d’ores et déjà à capter la demande solvable que pourvoient les marchés informels de l’eau.

En second lieu, la contractualisation évolue en Afrique subsaharienne : en retard sur l’Amérique latine mais influencée par les enseignements qui en sont médiatisés à l’échelle internationale, elle tient mieux compte aujourd’hui des enjeux de la généralisation du service et participe de la redéfinition d’une régulation proactive plus attentive aux problèmes de pauvreté (contrat SEEG signé au Gabon en 1997).

Mues par leurs stratégies commerciales ou contraintes par leurs obligations contractuelles, les entreprises privées semblent s’accommoder d’un objectif d’universalisation de l’accès à l’eau potable qui leur permet de “ construire ” leur monopole territorial en minimisant les risques commerciaux. En effet, la logique d’expansion, entravée par le modèle antérieur d’uniformité des normes techniques et des tarifs, est aujourd’hui facilitée par la diversification de l’offre. Avec des investissements modérés dans les aires peu rentables, elle permet l’intégration des ménages et de leurs aires d’habitat dans un système d’approvisionnement, au sein duquel peuvent être déployées les pratiques gestionnaires du monopole régulé. Il s’agit donc moins d’établir les fondements d’un service universel que de territorialiser les régulations marchandes de l’opérateur dominant.

Une intégration progressive fondée sur la différenciation de l’offre

La différenciation de l’offre s’appuie sur deux principaux modèles d’accommodement de la diversité de la demande.

1) Le modèle “ La Paz-El Alto ” : adaptations technico-commerciales et mobilisation des usagers

Le premier, nommé d’après la ville où il a été expérimenté et “ théorisé ” par la Lyonnaise des Eaux, est caractéristique des aires urbaines réticulées où il combine adaptations technico-commerciales et mobilisation individuelle et collective (Foster, 2001 ; Chambolle, Mathys 1999 ; Komives, Brook Cowen, 1998). Il peut être observé partout où un opérateur assujéti au principe de la rémunération du service est confronté, dans les quartiers pauvres, à deux principales difficultés : le coût des réseaux secondaires et ceux de la gestion de clientèles peu rentables. Les innovations technico-commerciales, couplées à la mobilisation des usagers, visent à adapter les solutions conventionnelles en abaissant les coûts : elles concernent le financement de l’accès au réseau, la maîtrise des consommations et les modes de paiement (Jaglin, 2001).

- financement des branchements (micro crédits, incorporation des remboursements dans un crédit immobilier ou dans la facture d’eau) et des compteurs (compteur collectif),

“Rencontres de l’innovation territoriale”

- maîtrise des dépenses de consommations : citernes individuelles de stockage à Durban et régulation de la pression, qui permettent à l’abonné de contrôler strictement sa consommation et donc ses dépenses
- facturation : pour concilier les pratiques de micro paiement fractionné des ménages pauvres avec les impératifs comptables de l’entreprise (compteur à pré-paiement utilisé en Afrique du Sud et en Namibie, tant pour l’électricité que pour l’eau). Proposé pour des branchements particuliers, des réservoirs individuels de stockage ou des bornes-fontaines, 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. Il a néanmoins l’inconvénient de reporter sur les usagers de nouveaux coûts et de dépolitiser l’auto-rationnement et l’auto-déconnexion des ménages en difficulté.
- Financement des réseaux secondaires et gestion des “ communs ” : mobilisation des habitants. Il s’agit à la fois de mobiliser les citoyens pour la réalisation des infrastructures et de les organiser pour gérer le patrimoine commun.
L’exemple ouagalais (Burkina Faso) est très représentatif de ces deux tentatives : le “ pacte ” des années 80 entre l’État et les citoyens promettait la légalisation foncière et l’intégration urbaine des périphéries urbaines sous réserve que les populations concernées partagent les coûts de ce vaste chantier (Jaglin, 1995). Les tentatives d’adaptation du modèle condominial brésilien (pSEau, 1996) à Durban témoignent surtout de la seconde.
- réglementation des activités de revente de voisinage, avec transformation de certains abonnés en grossistes détaillants (Lyonnaise des Eaux, 1999).

2) Le modèle “ communautaire ” : installations collectives et gestion déléguée

Le deuxième modèle caractérise des aires urbanisées où le faible taux de desserte rend peu vraisemblable l’objectif d’un raccordement universel à court terme et conduit à privilégier les solutions collectives (bornes-fontaines, postes d’eau autonomes, forages publics). Nombre des villes d’ASS dont le taux de couverture des réseaux d’eau est faible - inférieur à 50% dans la plupart des capitales ouest-africaines au début des années 90, sauf à Dakar (60%) et Abidjan (70%) – sont dans ce cas.

Anciennes dans une grande partie du continent africain mais progressivement abandonnées dans les années 70, puis fermées dans les années 80 au profit des branchements sociaux d’une part et d’une expansion des formules de revente artisanales d’autre part, les bornes-fontaines profitent ainsi de la remise en cause de la gratuité de l’eau et de l’introduction de nouveaux principes de gestion (paiement de l’eau, délégation).

La question essentielle est alors celle de la gestion des installations collectives, dont les dispositifs s’inspirent de deux modèles de référence bien distincts, le modèle rural/communautaire et le modèle urbain/délégataire qui tendent vers un rapprochement de leurs architectures institutionnelles et de leurs principes de fonctionnement (Etienne, 1998).

- Le modèle rural/communautaire

Issu de l’hydraulique villageoise, il repose sur un collectif d’habitants, représenté par un comité responsable de la fourniture du service d’eau à partir d’installations souvent financées dans le cadre d’un projet et presque toujours propriétés de l’État. La vente de l’eau est confiée à un fontainier, salarié ou rémunéré à la marge, tandis que le comité est lié à un prestataire de service pour l’entretien. Les relations entre les différents acteurs sont rarement explicitées dans le cadre d’un document (contrat) écrit.

Les avantages théoriques de ce modèle sont d’assurer la responsabilisation et la représentation des populations, ainsi que la pérennité du dispositif en prévoyant explicitement les modalités de financement du fonctionnement et de la maintenance (tarif) ainsi que celles du renouvellement partiel des installations (épargne placée). Ces avantages se trouvent cependant contrecarrés par nombre de dysfonctionnements peu compatibles avec les exigences de transparence et de redevabilité : confiscation très fréquente, au sein des comités, des responsabilités gestionnaires par des aînés sociaux, espacement ou suppression des réunions, absence de cahiers de compte, indifférence plus ou moins prolongée des usagers.

- Le modèle urbain/délégataire

Il a connu deux variantes principales. La première, longtemps majoritaire mais aujourd’hui disqualifiée, est celle de la gestion publique des installations collectives, qui a souvent conduit à une variante de la “tragédie des communs” (Hardin, 1968).

Dans la seconde, qui a les faveurs de nombreux opérateurs, une société intégrant les fonctions de production, transport et distribution délègue à un opérateur privé la gestion d’une ou de plusieurs bornes-fontaines. Les responsabilités liées à l’exploitation et à l’entretien des installations sont généralement consignées dans un contrat écrit : imposé au fermier, ou au gérant, par le concédant, ce contrat est plus conçu de manière à préserver les intérêts de ce dernier qu’à assurer la qualité du service aux usagers. La vente, souvent assurée par un fontainier recruté et rémunéré (au forfait ou à la marge) par le gérant est, de fait, exclue de la relation contractuelle formalisée.

Les principaux apports théoriques de ce dispositif sont doubles : améliorer le service de proximité en commercialisant la vente ; alléger les coûts de gestion de l’autorité concédante en délocalisant l’aléa d’exploitation. En pratique, les résultantes sont beaucoup moins claires. Les études de cas montrent ainsi que les comportements des délégués ne sont pas réductibles à des logiques économiques sectorielles : la quête d’un bénéfice monétaire constant, sinon toujours croissant, peut être par exemple diversement contrariée par d’autres priorités, situation fréquente lorsque les individus disposent de revenus issus d’une multi-activité (l’installation peut être ainsi fermée aux heures de fréquentation du marché, ou pendant certaines périodes de la saison des pluies...). Exclues de la contractualisation, les normes de qualité du service de distribution sont rarement régulées : aucune instance n’est officiellement chargée de définir le niveau des prestations, de les transcrire dans un cahier des charges et d’en surveiller l’application. En revanche, la sûreté procurée par le transfert du risque d’exploitation est réelle, toute une série d’outils (caution, rachat de caution, fermeture du compteur) permettant à l’autorité concédante d’encadrer l’activité marchande du délégué.

L’analyse de ces diverses expériences montre que leur fonctionnement est encore loin d’être satisfaisant et présente bien des ambiguïtés, il est surtout extrêmement variable, dans le temps comme dans l’espace.

Les **principaux dysfonctionnements** identifiés peuvent être classés en trois grands groupes :

- Les premiers sont issus de **défauts de conception des systèmes de desserte** : absence de compteur, mauvais dimensionnement, inadaptation de l'offre à la demande (insatisfaction des demandes de branchements individuels par exemple, localisation contestée de l'installation par un groupe de bénéficiaires...).
- Les deuxièmes résultent de **pratiques antérieures à l'organisation de la gestion déléguée qui, en persistant, viennent en parasiter le fonctionnement** : présence de l'économie affective sur l'économie marchande, interférences entre différents registres d'intérêts perturbant la logique technico-économique de la filière eau potable, petite corruption relevant d'une banalisation des comportements issus de la "politique du ventre" (prédation sur les budgets publics ou "collectifs" au profit d'une redistribution en faveur de clientèles et parentèles), ventilation des responsabilités en fonction des positions hiérarchiques entre aînés et cadets sociaux, au détriment parfois de critères de sélection plus appropriés au regard des compétences requises...
- Les troisièmes sont issus d'un fréquent **décalage entre la définition formelle des rôles et des fonctions d'une part, les responsabilités et les usages empiriquement construits sur le terrain d'autre part**. Un fait prégnant des villes africaines est en effet la fragilité des acteurs constitués, la confusion des registres de légitimité, l'incomplétude des cadres d'action et l'instabilité des règles du jeu (Coing, 1998). Ce qui fait souvent défaut est moins l'identification des fonctions à assumer qu'un processus pragmatique visant d'une part à construire la légitimité de la répartition de ces fonctions entre acteurs et, d'autre part, à arbitrer entre leurs logiques souvent antagoniques.

Privilégiant l’innovation institutionnelle, les remèdes proposés favorisent le rapprochement des deux “modèles” au profit d'une standardisation, encore embryonnaire, de la gestion des installations collectives. S'inspirant de l'affermage tout en conservant l'idée d'un collectif d'usagers organisé, elle repose sur trois principes : la “**désintégration**” de la **chaîne gestionnaire**, la **contractualisation des fonctions** (parfois sous la forme de contrats emboîtés), la construction de **relations triangulaires stables favorisant l'intervention d'un tiers dans la régulation du service**.

Cherchant à universaliser l'accès à l'eau, cette ingénierie institutionnelle facilite l'intégration de citoyens auparavant exclus dans des dispositifs d'approvisionnement, en diversifiant les normes d'accès. Ce faisant, elle favorise aussi la consolidation de systèmes localisés d'approvisionnement.

De la difficile régulation de la diversité

Ces systèmes d’approvisionnement localisés procèdent de et renforcent en même temps deux processus conjoints qui posent directement la question de la gouvernabilité future des réseaux d’eau et, plus largement, des systèmes urbains. Pour en comprendre les enjeux, il faut les replacer dans les logiques plus générales de la différenciation des demandes citadines et de leur spatialisation.

1) De la diversification de l’offre à la fragmentation gestionnaire

En généralisant à des populations auparavant exclues un accès à l’eau potable, les arrangements précédemment décrits contribuent à leur intégration urbaine. Issus d’expériences locales, divers et labiles, ils reposent cependant sur une normalisation institutionnelle qui aggrave la fragmentation gestionnaire des réseaux à travers notamment la mobilisation de trois outils privilégiés :

• La contractualisation : construire des acteurs et stabiliser les rôles

Une des conséquences des nouveaux dispositifs est de mettre en jeu un nombre croissant d’acteurs. Pour stabiliser l’organisation de l’ensemble, la pratique privilégie la contractualisation, qui a le double avantage de favoriser une meilleure identification des cocontractants - éventuellement en contribuant à leur émergence lorsqu’ils font défaut - et une clarification des rôles. Productions simultanées de l’action et du cadre de l’action passent ici par la contractualisation, nouvel outil “ obligé ” d’un apprentissage piloté.

Sa diffusion rapide ne doit cependant pas masquer sa fragilité dans des contextes où le contrat ne peut être un simple outil d’énonciation des engagements réciproques, encore moins la garantie juridique d’un partenariat dont les modalités de fonctionnement restent, pour l’essentiel, à inventer. Cherchant à encadrer des situations dynamiques et instables, le contrat n’est lui-même qu’un instrument en devenir dans un processus de stabilisation progressif

En d’autres termes, transférer sur le contrat les espoirs de rationalisation de la gestion de proximité oblige à sortir celle-ci du seul faisceau de droits et devoirs réciproques résultant de l’accord bilatéral entre parties : il faut l’inscrire dans son contexte plus général, et notamment dans le cadre d’une politique nationale définissant les contours et les moyens d’un “ droit à l’eau ”. Il y a là un défi : trouver des outils de contractualisation qui tout à la fois satisfassent aux contraintes opérationnelles de la gestion immédiate, offrent un support pédagogique pour divers apprentissages (celui du service payant par les usagers, celui de l’engagement contractuel mais aussi du service public pour les cocontractants...), et garantissent les principes d’évaluation et de réversibilité qui permettraient d’accompagner les inflexions de la demande dans la durée.

• L’intermédiation : construire la confiance

Nombre des dispositifs étudiés justifient la délocalisation de certaines responsabilités auprès des collectifs résidentiels en reprenant l’argument selon lequel la proximité physique et sociale des

membres d’un groupe relativement homogène facilite la formation du capital social, donc de la confiance et de la coordination nécessaires à la régulation des dispositifs participatifs.

Pourtant, de la proximité ne résulte pas naturellement la coopération, souvent intermittente et circonstanciée (Cleaver, 2000), et la connivence sociale ne suffit pas à garantir le fonctionnement de systèmes de gestion et de régulation équitables et durables (Blair, 2000 ; Jaglin, 1995). Pour construire la confiance nécessaire à leur fonctionnement et établir le dialogue avec les usagers, surtout les plus désavantagés d’entre eux, les opérateurs ont cru trouver dans les ONGs CBOs et autres acteurs sociaux, de plus en plus présents dans la fourniture de services d’eau (pSEau, 1998), les médiateurs indispensables à la création de cette confiance et, partant, le moyen d’externaliser deux fonctions : en amont, l’identification de la demande et le formatage de l’offre ; en aval, le pilotage de mécanismes d’apprentissage coordonnés pérennisant à la fois les usages et la gestion des installations. La Lyonnaise des Eaux a donné une certaine publicité à ces partenariats que soutient et médiatise le Business Partners for Development.

Sollicités pour adapter des solutions techniques alternatives, pour contribuer à la formation technico-commerciale et à l’encadrement de comités ou associations d’usagers, pour instaurer et stabiliser les modalités de la contractualisation entre ceux-ci et l’autorité concédante, les intermédiaires sont surtout appelés à jouer un rôle de facilitateurs d’échange, de reconstructeurs de confiance, de légitimateurs de nouveaux comportements. Ces contrats impliquant le “ privé à vocation non lucrative ”, que certains qualifient de “ privatisation sociale ” (Grondin 1999), entérinent ainsi une redistribution des responsabilités et des coûts occasionnés par l’apprentissage du paiement.

• **Les associations d’usagers : stabiliser le triangle régulateur**

La recherche de dispositifs triangulaires de régulation s’appuie notamment sur la mobilisation des usagers. Elle favorise l’émergence d’associations d’usagers formalisées, soit comme délégataire principal d’une installation ou d’un ensemble d’installations (dans le modèle du comité), soit comme instance de régulation de proximité et de représentation des usagers (dans le modèle de la délégation). Plusieurs États d’Afrique de l’Ouest ont ainsi modifié leur législation (Bénin), ou envisagent de le faire (Niger), pour permettre l’organisation de ces associations, leur confier la responsabilité de la fourniture du service et éventuellement leur transférer la propriété des installations (Etienne, 1998). Ailleurs, au Kenya et en Tanzanie par exemple, des formules hybrides tentent aussi d’associer la gestion déléguée des mini-réseaux d’adduction d’eau à une “ régulation communautaire ” (Bousquet, 2000).

Plus généralement, ces associations d’usagers, définies comme des groupements agissant collectivement pour programmer et fournir un service d’eau, sont encouragées par les instances internationales, qui leur reconnaissent des fonctions diverses (Subramanian *et al.*, 1997). L’objectif est de forger, à une échelle appropriée, des institutions capables de gérer le patrimoine commun d’un collectif d’usagers et d’offrir à celui-ci un canal d’expression et de représentation dans les aires urbaines où les solutions individuelles se révèlent, provisoirement ou durablement, inadaptées. En milieu urbain dense, où le système marchand de la délégation à une personne privée est généralement privilégié, la réflexion s’oriente sur le rôle de l’association d’usagers comme régulateur du service de proximité et comme intermédiaire entre l’opérateur principal et les usagers. Ce faisant, une partie des charges de la régulation sont, avec le risque commercial, délocalisées auprès du collectif résidentiel et du gérant qui en est généralement issu.

La mobilisation de ces trois outils, au service de la stabilisation des dispositifs d’approvisionnement, ne suffit pas cependant à promouvoir un système de redevabilités croisées, créateur de citoyenneté (Jeannot, 1998) : si la présence accrue de l’usager améliore la réactivité de l’offre, sa mobilisation directe ne permet pas d’instaurer un contrôle localisé des décisions des pouvoirs publics et des fournisseurs officiels. Visant plus à la durabilité des systèmes locaux de desserte qu’à la responsabilisation (*accountability*) politique, la contractualisation et l’intermédiation font entrer les pauvres dans le marché plus sûrement que dans la démocratie. Cette ingénierie institutionnelle n’est donc nullement instigatrice d’une “ exception ” au système marchand dominant, auquel elle fournit au contraire le support d’une propédeutique, par l’apprentissage du *user-pays system*, et la justification d’un abandon des anciennes politiques “ sociales ” de l’eau réputées inefficaces (Morel à l’Huissier, 1999). À défaut de toujours rapatrier les collectifs citadins pauvres dans la norme technique (le raccordement individuel), elle amorce leur inscription dans la norme gestionnaire en promouvant des représentations et comportements qui lient étroitement les notions de responsabilité individuelle et collective et celle de paiement.

En universalisant l’accès à l’eau potable et en étendant à l’ensemble des clientèles solvables la norme marchande dominante, l’ingénierie institutionnelle à l’œuvre dans les services d’eau participe à la fois d’un processus d’intégration urbaine et d’une diversification (fragmentation ?) technique et gestionnaire. Ce faisant, elle pose directement la question de la gouvernabilité future des réseaux (c’est-à-dire de leur capacité à être régulés en tant que systèmes).

2) De la segmentation de l’offre à la territorialisation des dispositifs de gestion/régulation.

La segmentation de l’offre a en effet deux résultantes mal anticipées et mal contrôlées : la spatialisation de la diversification de l’offre d’une part ; la diversification des territoires d’organisation, de gestion et de régulation des services et celle de leurs emboîtements institutionnels et fonctionnels d’autre part.

L’idée semble en effet s’imposer que, face à la différenciation de la demande, la segmentation de l’offre est insuffisante et doit trouver des prolongements dans des dispositifs de gestion/régulation spatialement et fonctionnellement flexibles, en prise avec les expressions localisées de ces demandes. Cette territorialisation (**processus visant à délimiter et contrôler des espaces à des fins d’encadrement et à adapter le contenu et le périmètre d’une action aux spécificités d’un lieu**) des dispositifs institutionnels s’exprime déjà à deux échelles :

- à l’échelle métropolitaine, dans l’encapsulation de dessertes différenciées, sous-normées, à destination des pauvres, formalisées par des sous-contrats de délégation entre un opérateur dominant et des opérateurs privés et/ou associatifs locaux (ex : Khayelitsha au Cap, Lusaka)
- à l’échelle des réseaux urbains, dans la différenciation des types de privatisation en fonction du degré d’insertion des espaces urbains dans l’économie marchande. Ainsi, le “ kit réformateur ” proposé par la Banque mondiale pour deux pays d’Afrique orientale (Kenya et Tanzanie) différencie trois types de privatisation : gestion déléguée ouverte aux consortiums internationaux dans les capitales, commercialisation des services municipaux dans les villes secondaires et délégation artisanale à des comités d’usagers dans les quartiers périurbains pauvres.

On peut imaginer d’autres modalités de territorialisation, déjà identifiables dans certains services urbains mais que nous n’avons pas constatées dans l’eau potable, sans doute en raison des particularités propres de ce réseau. Par exemple, le démarcage stratégique des périmètres de service mis en délégation pour les circonscrire aux segments du marché les plus solvables (quartiers de la ville “ moderne ”, grandes villes), au détriment des aires urbanisées aujourd’hui les moins équipées (périphéries urbaines, villes moyennes et petites) est observable dans les services de collecte et d’évacuation des déchets (UNCHS-Habitat, 1998). L’autonomisation gestionnaire des quartiers riches en sécession, attestée en Amérique latine (Coing, 1996), pourrait augurer d’un autre scénario aux conséquences analogues. Enfin, la fascination exercée, notamment en Afrique du Sud, par le modèle “ concurrentiel ” de délégation du service d’eau à Sydney pourrait inciter à une allocation différenciée des contrats de gestion en fonction des caractéristiques des espaces infra-métropolitains concernés.

La délimitation et le démarquage de périmètres de clientèles “ homogènes ” précèdent ainsi la conception de dispositifs “ territorialisés ”, c’est-à-dire adaptés aux caractéristiques des aires de desserte de ces clientèles. Cette territorialisation semble en partie motivée par l’idée qu’elle facilitera l’élaboration de compromis gestionnaires et leur traduction en termes opérationnels et techniques. De même que dans la gouvernance locale des territoires productifs chez les régulationnistes (Dupuy, Gilly, Perrat, 2001), la proximité spatiale et sociale des opérateurs et des usagers/consommateurs paraît devoir fonctionner comme une ressource de la régulation, notamment dans des dispositifs de fourniture contractuels (de délégation par exemple) . Ceux-ci mobilisent en effet des relations de confiance, des normes sociales et des conventions partagées entre acteurs qu’une territorialisation des dispositifs de gestion/régulation permettrait à la fois de susciter puis de conforter durablement dans le contexte de sociétés aux cadres d’action (juridiques et réglementaires) mal stabilisés et caractérisés par un fort degré d’incertitude.

Si cette évolution se confirme, la multiplication de territoires intermédiaires de régulation, nécessaires à la stabilisation de ces arrangements ou compromis localisés (à l’échelle infra-métropolitaine), et la pluralité des acteurs extérieurs mobilisés, semble devoir poser avec acuité la question de la gouvernabilité de tels réseaux, dont il n’est même plus sûr qu’ils feront système à l’échelle métropolitaine.

Mon hypothèse est ainsi que la segmentation de l’offre, lorsqu’elle s’accompagne d’une territorialisation des dispositifs gestionnaires et régulateurs (ce que j’appelle l’ingénierie territoriale) contribue à une fragmentation accrue des sociétés urbaines africaines. Par là j’entends qu’elle active des processus de dé/re-structuration des systèmes métropolitains contemporains qui, loin de façonner de nouvelles relations d’interdépendance, banalisent la désolidarisation des groupes et des espaces urbains.

Succédant à des dessertes ségréguées, coloniales ou d’apartheid, la fragmentation gestionnaire ajoute à la division fonctionnelle (celle qui allie par exemple relégation résidentielle et exploitation de la main d’œuvre) la dislocation et l’atomisation dérégulées. Ceci ne veut pas nécessairement dire que toute régulation disparaisse, mais que de nouvelles régulations sont inégalement redéfinies à des échelles plus fines, celles de “ groupements ” auxquels la décentralisation des fonctions d’exploitation du service est encouragé à la fois par l’affirmation du principe de subsidiarité et celui de la redevabilité immédiate. Le risque est grand de concourir ainsi à l’isolement territorial des pauvres, enfermés dans des dispositifs “ communautaires ” peu susceptibles de normalisation ou d’amélioration et contraints à l’endogestion.

Références bibliographiques

- BLAIR Harry, 2000, " Participation and Accountability at the Periphery : Democratic Local Governance in Six Countries ", in *World Development*, vol. 28, n° 1, pp. 21-39.
- BOND Patrick, 2000, *Cities of Gold, Townships of Coal : Essays on South Africa's New Urban Crisis*, Trenton (NJ), Africa World Press, Inc, 401 p.
- BOUSQUET Anne, 2000, *La restructuration du secteur de l'eau potable au Kenya et en Tanzanie face au problème des quartiers pauvres (capitales et villes secondaires)*, Paris, Université Paris 8/IFU, 140 p. + annexes (mémoire de DEA).
- CHAMBOLLE Thierry, MATHYS Alain, 1999, “ Améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement des populations pauvres ”, in *PCM - Le pont*, novembre, pp. 15-18.
- CLEAVER Frances, 2000, " Moral Ecological Rationality, Institutions and the Management of Common Property Resources ", in *Development and Change*, vol. 31, pp. 361-383.
- COING Henri, 1996, “ Monopole de service public ? Questions à partir de l'Amérique latine ”, in *Flux*, n°25, juillet-septembre 1996, pp.15-26.
- COING Henri, 1998, “ Contrat et régulation ”, in COING Henri *et al.*, *Analyse comparative des performances de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs. Vol. 1 : Recueil des notes thématiques*, Paris, BURGÉAP/ALFA, 18 p.
- 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.
- 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, 299 p. + annexes (Thèse de doctorat).
- FOSTER Vivien, 2001, *Economic and Financial Evaluation of El Alto Pilot Project : Condominial Water and Sewerage Systems and Related Innovations*, Washington, The World Bank Groupe, 51 p. (Water and Sanitation Program, Andean Region).
- GRONDIN Pierre-Marie, 1999, “ La privatisation sociale de l'eau, une troisième voie ”, in *La Lettre du pS-Eau*, n° 33, octobre, p. 1.
- HARDIN Garrett, 1968, “ The Tragedy of the Commons ”, in *Science*, 162, pp. 1243-1248.
- JAGLIN Sylvie, 1995, *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou : pouvoirs et périphéries (1983-1991)*, Paris, Karthala, 659 p., (coll. “ Hommes et sociétés ”).
- JAGLIN Sylvie, 2001, “ L'eau potable dans les villes en développement : les modèles marchands face à la pauvreté ”, in *Revue Tiers Monde*, t. XLII, n° 166, avril-juin, pp. 275-303.
- JEANNOT Gilles, 1998, *Les usagers du service public*, Paris, PUF, 126 p. (QSJ ? n° 3359).
- KOMIVES Kristin, WHITTINGTON Dale, WU Xun, 2001, *Infrastructure Coverage and the Poor : A Global Perspective*, Washington, The World Bank, January, 46 p. (Policy Research Working Paper 2551).

“Rencontres de l’innovation territoriale”

- 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 p.
- MOREL À L’HUISSIER Alain, 1999, “ L’approvisionnement en eau des populations urbaines à faible revenu ”, in *L’Afrique municipale*, n° 12, septembre, pp. 9-10.
- PROGRAMME SOLIDARITÉ EAU, 1996, *L’eau dans le Nordeste du Brésil : études de cas*, Paris, GRET, p. 34.
- PROGRAMME SOLIDARITÉ EAU, 1998, *Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres*, Paris, GRET, 158 p.
- TANAWA Émile, 1998, “ L’approvisionnement en eau dans les villes du Cameroun ”, in *La lettre du Programme Solidarité Eau*, n° 30, septembre, pp. 2-3.
- SUBRAMANIAN Ashok *et al.*, 1997, *User Organizations for Sustainable Water Services*, Washington, The World Bank, 162 p. (World Bank Technical Paper, n° 354).
- UNCHS (Habitat), 1998, *Privatization of Municipal Services in East Africa : a Governance Approach to Human Settlements Management*, Nairobi, UNCHS/Ford Foundation, 100 p., disponible sur le site : www.unchs.org/unchs/planning/privat/contents.htm.