



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Dossier 6 | 2006
Les territoires de l'eau

Mutations institutionnelles et recompositions des territoires urbains en Afrique : une analyse à travers la problématique de l'accès à l'eau

Catherine Baron



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/2940>

DOI : 10.4000/developpementdurable.2940

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Catherine Baron, « Mutations institutionnelles et recompositions des territoires urbains en Afrique : une analyse à travers la problématique de l'accès à l'eau », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 6 | 2006, mis en ligne le 01 septembre 2006, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/2940> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.2940

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Mutations institutionnelles et recompositions des territoires urbains en Afrique : une analyse à travers la problématique de l'accès à l'eau

Catherine Baron

- 1 L'étalement urbain qui caractérise de nombreuses villes d'Afrique Sub-saharienne francophone depuis une trentaine d'années a entravé une vision globale de la ville et, en particulier, du circuit de l'eau. Ceci a un impact sur la desserte en eau de certains quartiers, notamment de ces espaces urbains qualifiés, selon les époques et les lieux, de périphériques, de bidonvilles, d'irréguliers. En effet, face à la croissance urbaine exceptionnelle qu'ont connue ces métropoles, une part croissante de la population se trouve exclue de l'accès à une eau potable¹. Pour expliquer cette évolution, l'accent a été mis à la fois sur l'inefficacité des politiques menées jusque là, notamment dans le traitement de la question foncière et de l'habitat irrégulier, et de l'accessibilité aux services urbains pour tous. Pour ce qui concerne plus particulièrement l'accès à l'eau potable, on invoque souvent une mauvaise évaluation de la demande individuelle et du nombre d'habitants à desservir ce qui a engendré des investissements dans des infrastructures souvent mal adaptées. De plus, dans le contexte de la décentralisation, les municipalités ont eu du mal à faire face aux coûts d'entretien et de maintenance toujours croissants.
- 2 C'est dans cet environnement que la question de l'accès aux services urbains, et à l'eau potable en particulier, est devenue un élément crucial dans l'élaboration des politiques urbaines. Les diverses propositions faites, tant au niveau des discours que des pratiques, pour assurer au plus grand nombre un accès équitable à l'eau potable reflètent une certaine perception de l'espace urbain. Il s'agira d'évaluer, dans cet article, l'impact, au niveau spatial, des choix opérés dans le domaine des services sur la volonté d'intégrer, au

sein du système urbain, des populations marginalisées. Ces politiques ont oscillé entre la volonté de généraliser l'accès aux réseaux afin de renforcer le contrôle de l'espace urbain dans sa globalité, et une segmentation de l'offre afin de cibler différemment les diverses catégories de la population. Pour évaluer leur impact, il convient d'articuler des approches ciblées sur la compréhension des stratégies d'acteurs dont les logiques parfois opposées engendrent des conflits et la recherche de compromis, avec des analyses spatiales permettant de décoder la complexité de la structuration des espaces urbains en Afrique. Le concept de gouvernance urbaine permet, selon nous, d'analyser ces logiques d'acteurs sous un angle original à condition de dépasser des approches normatives qui dominent en la matière.

- 3 Nous repérerons trois phases caractérisées par une articulation originale entre les modes de gouvernance de l'eau retenus et la structuration des espaces urbains. Dans un premier temps, on constate une dualisation de l'espace urbain renforcée par un accès segmenté aux services. Puis, dans un deuxième temps, nous montrerons comment les préconisations faites dans le cadre de la Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement des années 1980 correspondaient à une volonté d'homogénéisation de l'espace urbain. Enfin, dans un troisième temps, nous évaluerons l'impact de modèles tels que le partenariat public-privé sur les processus de fragmentation urbaine qui caractérisent les villes africaines à la période contemporaine.

1. Un modèle urbain fondé sur une dualisation spatiale et un accès segmenté aux services

- 4 Les métropoles d'Afrique francophone sont, dans de nombreux cas, des émanations de la période coloniale². La ville coloniale repose sur un modèle dual, ségrégatif, qui est pensé en termes de relations de dépendance entre un centre moderne où sont localisés les colons et la ville périphérique des "indigènes" où prévalent des modes d'organisation communautaire issus du monde rural. Ce modèle dual se complexifie dans les années 1960, à partir des Indépendances, sans que l'on constate pour autant sa remise en cause. Certains quartiers périphériques vont être intégrés dans le périmètre urbain moderne ce qui suppose une légalisation ou du moins une reconnaissance de la "propriété" foncière. Mais les problèmes sont relégués plus loin, à la périphérie, où des bidonvilles se reconstituent, espaces dont l'occupation, bien que légitimée par la coutume, n'a aucune reconnaissance officielle (Baron, 1995). La dualisation de l'espace urbain se maintient. La question de l'accès aux services urbains doit donc être resituée dans ce contexte particulier.

1.1 Coexistence de deux modèles d'accès à l'eau dans un espace urbain ségrégué

- 5 On peut formuler l'hypothèse selon laquelle ce modèle de ville duale issu de la période coloniale a reposé, dès l'origine, sur la coexistence de deux logiques. Une logique «communautaire»³ s'inspire des modes d'organisation qui dominent en milieu rural d'où est issue la majorité des populations peuplant les quartiers périphériques. Elles vont cependant progressivement se transformer pour s'adapter au nouveau contexte, urbain. L'autre relève d'une conception de « l'intérêt général » héritée des anciennes métropoles, notamment de la France pour des villes d'Afrique francophone. Cependant, il existe un décalage important entre la conception de l'Etat véhiculée à la période des Indépendances, et son opérationnalisation⁴. En effet, en Afrique, on évoque plus souvent la figure d'un Etat clientéliste, l'absence de légitimité des institutions politiques qui ne peuvent faire respecter les règles qu'elles édictent et la carence d'un Etat développeur (Le Roy, 1993).

- 6 Sur une période qui s'étend jusqu'aux années 1970, ces deux logiques vont évoluer en parallèle, notamment dans le domaine des services urbains. La juxtaposition de deux modèles d'accès à l'eau est inhérente aux formes d'organisation spatiale caractéristiques des villes africaines à cette période, à savoir une dichotomie entre quartiers lotis et quartiers non lotis, entre ville légale et ville illégale. La ville africaine est en effet une mosaïque de logiques foncières. Une partie de la ville est en effet qualifiée d'illégale, en référence au droit moderne, bien que l'occupation de ces terrains soit le plus souvent légitimée par le « droit coutumier »⁵. Ces quartiers étaient en majorité occupés par des migrants ruraux qui ont acquis à bas prix des parcelles auprès de chefs de terre, détenteurs de terrains régis par le droit coutumier, d'où une légitimation de l'occupation du sol, même s'ils ne disposent pas de titre de propriété. La carence en infrastructures caractérise ces espaces, d'où une corrélation entre le statut foncier et l'accès aux services. A cette période, on constate un désengagement de l'Etat vis à vis de ces quartiers considérés comme transitoires (même si, à certaines périodes, des tentatives de raccordement au réseau ont été faites, comme à Abidjan en 1937). Il en résulte des politiques de "laisser faire" dans le sens d'une absence de politique publique, notamment en matière d'accès aux services urbains vis-à-vis des plus pauvres. Ceux-ci ont toute latitude pour mobiliser des pratiques communautaires endogènes, calquées sur des pratiques traditionnelles issues du milieu rural qui sont encore, à cette période, particulièrement prégnantes. Les régulations sont de nature coutumière et les conflits sont résolus par des procédures locales. Mais le «laisser faire» conduit aussi à la multiplication des vendeurs d'eau informels. La revente d'eau au détail est interdite, bien que tolérée, et elle est présente dans des quartiers où le réseau est inexistant, voire insuffisant. Ce mode de distribution est privilégié par des familles qui souhaitent un fractionnement de leur dépense en eau, même si le prix de l'eau est alors très élevé.
- 7 Parallèlement, des espaces urbains réguliers ont été conçus selon les principes de la modernité, dotés en conséquence d'infrastructures de base en relation avec les discours hygiénistes qui prédominent dans la France du début du XXème siècle. L'application des principes du droit moderne au niveau foncier allait de pair avec un niveau de service minimum, la référence étant l'accès au réseau, symbole de cette modernité. La volonté de s'inspirer du modèle d'intérêt général caractéristique des anciennes métropoles explique la nature des politiques que l'on a tenté d'appliquer au sein de ces quartiers. Ce modèle représente un idéal type qui repose sur certains principes selon lesquels les autorités publiques devraient assurer les fonctions de régulation et de planification des investissements sur le long terme. Cumulant des fonctions de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre et d'entrepreneur, elles devraient être les garantes des missions de service public, dans un souci de cohésion sociale. Cependant, dès la constitution des Etats africains, on a pu constater un fort décalage entre les principes généraux énoncés et leur mise en application concrète dans le domaine du service de l'eau. Ceci s'explique en partie par les difficultés financières que rencontrent les Etats ou les municipalités et qui entravent la prise en charge directe de la gestion des services (c'est par exemple le cas à Abidjan où les résultats négatifs de la gestion municipale, à la fin des années 1950, ont amené l'Etat à confier la gestion de l'eau à la SAUR, société privée, en 1959). Cette situation est aggravée par le fait que peu de projets urbains sont financés par l'aide internationale dans la mesure où la ville est considérée par les bailleurs de fonds (Banque Mondiale, Fonds Monétaire International) comme le lieu des investissements non

productifs (Osmont, 1995). Enfin, les Etats ont le plus souvent privilégié des stratégies clientélistes qui leur assuraient une certaine pérennisation⁶.

- 8 Par conséquent, dans la période qui précède les années 1970, deux modèles d'accès à l'eau évoluent en parallèle accentuant la ségrégation spatiale inhérente au modèle urbain.

1.2 Intégration des modes de composition urbaine endogènes et métissage de modèles

- 9 Des transformations institutionnelles importantes interviennent au cours des années 1970. Il s'agit d'analyser leur impact sur la relation entre mutations urbaines et modes d'accès aux services d'eau.

- 10 On constate une implication de plus en plus marquée, à partir des années 1970, des bailleurs de fonds internationaux dans des domaines restés jusque là en dehors de leur domaine d'investigation (Osmont, 1995). La ville est désormais considérée comme créatrice d'externalités positives et le bidonville, illustration de l'habitat irrégulier, est reconnu comme un lieu d'établissement durable, voire permanent. De nombreuses politiques urbaines visent à assurer la «sécurisation foncière» (Le Roy et alii, 1996), notamment grâce à des opérations de restructuration. Par exemple, des opérations de réhabilitation progressive avec un minimum de services sont mises en place, avec la participation des habitants (opérations «*community development*»). Dans ce cas, on légalise l'occupation du sol *a posteriori*, et on restructure les réseaux. Une autre option consiste à réaliser des trames d'accueil («*sites and services*»), en périphérie, avec une viabilisation des terrains et un abaissement des normes. Le raisonnement consiste à supposer que, pour améliorer le sort des plus pauvres, il convient de lever cet obstacle qu'est l'accès au foncier, pour ensuite fournir les infrastructures et les financements (Osmont, 1995). Le lien entre statut foncier et accès aux services est explicite. Cependant, dans le cadre de ces politiques, il existe une inadéquation entre la demande d'équipements et de logements, et la volonté de véhiculer un modèle de développement urbain fonctionnel et moderne. Ceci va entraîner des dysfonctionnements et une exacerbation de la dualisation de l'espace urbain.

- 11 A la différence de la période précédente, on constate un métissage (Baron, Isla, 2005) - et non plus une évolution en parallèle - de deux modèles d'accès à l'eau, celui d'« intérêt général » et le « communautaire », notamment dans les quartiers périphériques. L'idée d'un métissage signifie que les pratiques communautaires sont mobilisées lorsqu'il s'agit de pallier des défaillances de la puissance publique dont les principes d'action sont parfois difficilement applicables dans un contexte de restrictions financières.

- 12 Le cas particulier des bornes fontaines permet d'illustrer ce métissage. Afin de se conformer à leur mission théorique de préservation d'une certaine conception du service public, les autorités publiques mettent en place des dispositifs tels que les bornes fontaines afin de permettre aux ménages pauvres d'avoir accès à l'eau potable. Les habitants des quartiers populaires, exclus de l'accès individualisé au réseau, vont bénéficier gratuitement de ces bornes fontaines publiques, éléments d'une politique sociale à la charge des municipalités. Cependant, ce service public va de pair avec une gestion collective et informelle de l'accès qui témoigne de la prégnance des représentations collectives au détriment d'une logique individuelle prévalant dans les autres modes d'accès (cas des vendeurs d'eau informels).

- 13 La segmentation de l'espace urbain s'en trouve complexifiée et la dichotomie entre espace loti et espace non loti est exacerbée. Afin de remettre en cause cette image de ville duale,

de nouveaux discours et de nouvelles modalités d'action vont émerger dans les années 1980.

2. Tentatives d'homogénéisation de l'espace urbain à travers un accès de tous aux services (Diepa)

- 14 Le secteur des services urbains de l'eau, au cœur des réformes institutionnelles introduites à partir des années 1980 dans les pays africains, est un catalyseur de bon nombre de transformations qui vont affecter les villes à cette période. La volonté de construire une ville homogène, avec un repérage précis des différentes formes de propriété foncière qui structurent l'espace urbain, va de pair avec la volonté d'introduire un modèle de service universel, identique pour tous.

2.1 Des transformations institutionnelles exogènes

- 15 Un consensus existe pour faire de la mondialisation des années 1980 une période emblématique de profondes mutations. On assiste à la diffusion d'un modèle unique, à l'initiative d'institutions internationales, fondé sur un présupposé qui fait du Marché la seule forme de régulation efficace. Le Consensus de Washington⁷, conclu dans les années 1980 entre la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International, puis l'Organisation Mondiale du Commerce, va donner le cadre à ce nouveau modèle. Dans le cadre des plans d'ajustement structurels (PAS) qui vont contraindre de nombreux pays africains à des réorientations de leurs politiques économiques, des prêts vont être accordés aux Etats pour financer les infrastructures, notamment en milieu urbain, sous réserve de respecter un certain nombre de conditions, dont le désengagement de l'Etat. La régulation s'opère désormais au niveau mondial, par le biais d'institutions internationales qui interviennent au niveau du développement local. Les réformes institutionnelles initiées dans les pays en développement, et les politiques de décentralisation qui sont un outil d'opérationnalisation de ces principes, s'inscrivent dans ce contexte. C'est la raison pour laquelle la décentralisation, préconisée par les bailleurs de fonds, est parfois associée, voire même confondue, avec le processus de libéralisation qui accompagne cette mondialisation.
- 16 De nombreuses institutions et des groupes de réflexion internationaux vont être créés à cette période pour analyser les liens entre développement et accès à l'eau ce qui traduit une internationalisation de la problématique de l'accès à l'eau.
- 17 Un nouveau modèle émerge, fondé sur la recherche de l'équité puisqu'il s'agit de permettre l'accès de tous à l'eau d'ici la fin des années 1980. Des objectifs quantifiés sont inscrits dans le cadre de la Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement (DIEPA, 1981-1990), lancée et coordonnée par les Nations Unies, dans le prolongement de la Conférence de Mar del Plata (Argentine, 1978). A cette période, on énonçait le principe d'un droit d'accès universel à de l'eau potable en quantité et en qualité suffisantes pour les besoins essentiels, ainsi que des structures de base. L'universalisation du service est synonyme d'une eau du robinet pour tous. Paradoxalement, alors que l'on recommande à l'Etat de se désengager, on préconise dans le même temps un fort investissement public dans des infrastructures de base.
- 18 Par conséquent, on sort d'une gouvernance de l'eau qui impliquait essentiellement les autorités publiques locales et des groupements communautaires pour tendre vers une complexification des acteurs avec l'implication d'institutions internationales au niveau même de l'élaboration du modèle. Cependant, on note déjà la difficile articulation entre une certaine autonomie locale nécessaire pour une mise en place effective de la

décentralisation et des préconisations internationales véhiculant un modèle unique, supposé pouvoir s'adapter aux réalités locales. Quel a été l'impact de ces évolutions sur la structuration urbaine ?

2.2 Généralisation de l'accès à l'eau et homogénéisation de l'espace urbain

- 19 La question des services, et notamment l'accès à l'eau, occupe alors le devant de la scène, la question urbaine, et en particulier celle de l'habitat précaire, lui étant désormais corrélée. La recherche d'une « nouvelle orthodoxie en matière de gestion urbaine » est synonyme d'homogénéisation des droits de propriété. Pour ce faire, on préconise l'attribution d'une valeur marchande à la terre et la régularisation de l'utilisation des terrains (avec leur immatriculation). Les politiques et modalités d'accès aux services valorisées à cette période contribuent à ce souci d'homogénéisation de l'espace urbain.
- 20 L'accès de tous au réseau, symbole de la modernité, va sous-tendre la plupart des politiques urbaines. On souhaite véhiculer, à travers les infrastructures, une image homogène de la ville, en favorisant l'intégration socio-spatiale, mais aussi économique, de populations restées en marge de ce système. Pour ce faire, on décide la fermeture des bornes fontaines sous prétexte de risques sanitaires et de la volonté de modernisation des services publics, alors qu'il s'agissait surtout de faire face aux difficultés financières des collectivités locales. On vise la généralisation des branchements individuels, sauf lorsque le principe de paiement de l'eau aux bornes fontaines était déjà acquis (c'était le cas à Ouagadougou, Jaglin, 2001). Ceci montre bien la fin de la gratuité de l'eau. A Abidjan (Saint-Vil, 1983), au début des années 1980, le principe de fermeture des bornes fontaines gratuites est entériné. On part de l'hypothèse que la modernisation de la vie urbaine passe par un accroissement des branchements, mais cette solution permettra surtout de remédier aux forts retards de paiement de la Mairie d'Abidjan qui prenaient en charge les factures des bornes fontaines.
- 21 Divers dispositifs concrets ont pour unique finalité le raccordement au réseau. Tout d'abord, dans la mesure où les outils technologiques conventionnels ne permettront pas de réaliser un tel objectif, on étend la gamme des solutions techniques et on développe en particulier des technologies alternatives, simples et peu coûteuses, en direction des plus pauvres. Par ailleurs, les municipalités vont favoriser la mise en place de branchements sociaux. Le recours aux branchements sociaux s'inscrit bien dans le contexte de la DIEPA, même si, sous une même appellation, ils recouvrent des réalités différentes dans les pays, voire ont été mis en place à des périodes différentes dans la mesure où l'on constate souvent un fort décalage entre la conception du modèle et son application (dans les années 1980 au Maroc, et en 1990 au Sénégal (Albouze, Baron et alii, 2004). Cette modalité est destinée à lever l'obstacle que constitue le coût de raccordement aux réseaux. Elle permet d'étendre le service à des ménages qui seraient capables d'assumer la charge financière du service au quotidien en s'acquittant d'une facture, une fois levée en amont la contrainte du coût d'accès au réseau. Le prix de ces branchements peut être soit subventionné, soit payable en plusieurs mensualités, soit les deux à la fois. On s'inscrit bien ici dans l'objectif unique de la DIEPA de l'accès de tous au réseau.
- 22 Le système de tarification sociale progressive, calculée en fonction d'un pourcentage de consommation, est aussi associé à l'objectif de la DIEPA. Le plus souvent, trois tranches de consommation sont distinguées dont une dite « sociale », subventionnée, qui correspond à une certaine quantité d'eau consommée par ménage et par mois. Il s'agit d'assurer des "transferts sociaux" dans le sens d'une péréquation entre les usagers, les plus aisés payant pour les plus pauvres. Ce système repose sur le postulat qu'il existe une

corrélation entre le niveau de vie d'un ménage et son niveau de consommation d'eau. Pour bénéficier de ce mécanisme de subventions croisées, il faut bien sûr disposer d'un branchement domiciliaire, ce qui suppose réglé en amont le problème de l'accès au réseau. C'est pour cette raison que cette modalité s'inscrit davantage dans une logique d'abordabilité - au sens où l'accent est mis sur la tarification du service au quotidien - que dans une logique d'accessibilité au réseau, tout en restant conforme aux objectifs de la DIEPA (Albouze, Baron et alii, 2004).

- 23 A Abidjan (Saint-Vil, 1983), cette nouvelle politique des branchements sociaux, que l'Etat met en place dès le milieu des années 1970 et qui connaît un essor à partir de 1982, permet d'installer gratuitement des branchements à usage domestique pour des abonnés à faibles revenus. Par ailleurs, fut instituée à cette même période une tarification sociale. Ces branchements sociaux - aussi appelés « branchements subventionnés ou gratuits » - étaient supposés être accordés à toute catégorie d'occupants de logements, à condition de fournir une attestation de propriété. En réalité, la gratuité n'est pas véritable car la facturation est pensée de sorte que les coûts de branchement soient récupérés sur les « clients », les anciens abonnés payant les branchements nouveaux. A Dakar, en 1990, les municipalités préfinancent les extensions du réseau et participent à la subvention des branchements (la charge du branchement social est répartie de la manière suivante : 30% pour l'Etat, 20% pour la commune et 50% pour l'abonné). Les extensions de réseau sont financées entièrement par la commune de Dakar et prises en charge par l'Etat dans le cas des communes pauvres (Albouze, Baron et alii, 2004).
- 24 L'impact de la politique des branchements sociaux, et plus généralement de la DIEPA, sur la structuration de l'espace urbain apparaît à travers les critères d'éligibilité qui définissent la population cible. En effet, le plus souvent, les conditions d'attribution ne portent pas sur la situation socio-économique des ménages, mais sur des caractéristiques résidentielles. Ce choix s'explique par le fait qu'une autorisation de branchement social qui se ferait au cas par cas, en fonction de la situation socio-économique de chacun, engendrerait des lourdeurs administratives, et surtout des surcoûts, que l'opérateur ne pourrait assumer. Les tentatives faites pour mieux cibler les bénéficiaires (par exemple, au Sénégal) ont échoué pour cette raison. Par conséquent, on retient des critères de nature géographique (localisation du quartier dans un périmètre éligible), foncière (nécessité d'un titre foncier) et technique (situation à proximité des infrastructures primaires) (Albouze, Baron et alii, 2004).
- 25 La nature de l'occupation foncière est un critère incontournable et, au final, seuls les quartiers ayant une première forme de légalisation peuvent prétendre à une intégration officielle dans la ville à travers le réseau. Les quartiers caractérisés par l'absence de tout droit d'occupation foncière sont volontairement ignorés par les autorités ce qui va être en contradiction avec la volonté de construire une ville homogène. Les populations, parfois en liaison avec des organisations non gouvernementales de dimension locale, assurent par leurs propres moyens la satisfaction de ce besoin vital (accès à des puits, des sources, etc.). La recherche de solutions alternatives au réseau, notamment dans ces quartiers que l'on qualifie de « pauvres » - sans expliciter le sens conféré à ce terme -, dénote l'existence de véritables innovations non seulement technico-économiques, mais aussi sociales (Olivier, 1998), même si les représentations des habitants et les systèmes traditionnels de solidarité ont connu des mutations significatives dans le nouveau contexte institutionnel (Baron, Isla, 2005).

2.3 La DIEPA ou l'échec d'un modèle de ville homogène

- 26 La Consultation de New Delhi, organisée en septembre 1990 par la DIEPA et le PNUD, prend acte de l'échec de la DIEPA. Certes des améliorations ont été constatées puisque, globalement, les mesures ont contribué à augmenter l'approvisionnement en eau dans certaines zones rurales et urbaines. Par ailleurs, on prend conscience de l'importance de développer des technologies à faible coût, et donc, plus globalement, de valoriser de nouvelles approches techniques, institutionnelles et financières.
- 27 Cependant, ces résultats sont insuffisants en termes opérationnels (nombre de personnes raccordées, qualité de l'eau, continuité du service, etc.), en termes institutionnels (peu de créations d'instances de régulation efficaces ; absence de politique de l'eau nationale) et en termes financiers (viabilité économique de l'opérateur, durabilité des projets, etc.) (Breuil, 2004, p. 93). De plus, force est de constater l'échec relatif des procédures accompagnant la politique du raccordement de tous au réseau qui ont concerné essentiellement les classes moyennes (Oliver, 1998). En effet, l'accès aux branchements sociaux reste souvent conditionné par la détention d'un titre de propriété ou une source de revenu officielle. Or, l'obligation de présenter des documents justificatifs constitue un facteur discriminant pour les populations vivant dans des espaces irréguliers et exerçant une activité dans le secteur informel. Par ailleurs, bon nombre d'auteurs (Etienne, 2003, Whittington, 1992) montrent que les structures tarifaires progressives ne bénéficient pas aux plus pauvres. On constate que le postulat à la base de cette modalité selon lequel il existe une corrélation entre le niveau de consommation d'eau du ménage et son revenu n'est pas toujours vérifié dans la mesure où l'abonné correspond rarement à un seul ménage. Le partage d'un même robinet par plusieurs familles peut entraîner une consommation d'eau qui dépasse largement le volume de la tranche sociale. Celle-ci sera alors facturée à un tarif bien supérieur à celui de cette tranche. De plus, tous les ménages, quels que soient leurs revenus, bénéficient de la modulation sociale, au moins de manière partielle, puisqu'une partie de leur consommation (celle inférieure au seuil de la première tranche) est facturée au tarif de la tranche sociale, donc subventionnée. Ces deux éléments combinés conduisent alors à ce phénomène quelque peu paradoxal : les pauvres peuvent être amenés à subventionner les ménages plus riches (Albouze, Baron et alii, 2004).
- 28 Les raisons de cet échec varient selon les acteurs impliqués dans ces politiques. Pour certains, la progression a été lente en raison de la forte croissance démographique, les investissements ayant juste pu couvrir cet accroissement de la population, et de la mauvaise information des populations concernées. Selon la Banque Mondiale, sont incriminées la mauvaise utilisation des ressources financières et l'absence d'incitations envers les régions qui sont dépendantes financièrement et politiquement de l'Etat.
- 29 Il est possible aussi d'invoquer les contradictions internes au modèle. Tout d'abord, on a mis essentiellement l'accent sur des objectifs quantitatifs de raccordement au réseau sans «une quelconque vision de l'organisation du service et des rôles de chaque acteur» (Breuil, 2004). On peut par ailleurs noter une contradiction entre les PAS qui préconisent la mise en place de nouveaux modes de gestion publique afin de remédier à de trop importants déficits publics, et la fixation d'objectifs quantitatifs de raccordement au réseau en faisant appel à des subventions publiques massives pour financer les infrastructures. En effet, dans la plupart des projets, on a cherché à remplacer les systèmes existants (revente d'eau, puits, etc.) par un réseau centralisé qui fournisse une image homogène du service de l'eau, et donc de la ville. On se situe donc dans une logique de l'offre qui se veut globalisante, mais qui apparaît comme peu adaptée aux réalités.

- 30 Face à ces constats, on en a déduit une impossibilité de couvrir les besoins en eau de l'ensemble de la population s'il n'y a pas de participation financière des usagers. On ne remet plus en cause l'idée selon laquelle l'eau ne peut plus être considérée comme un bien gratuit ; elle a un coût économique et social qui doit être en partie couvert par les usagers.
- 31 Par conséquent, ces politiques sectorielles menées en matière de foncier, d'habitat, de services dans le cadre de la DIEPA, qui visaient la construction d'un modèle de ville homogène, se heurtent à des limites. Confrontées à un étalement de l'espace urbain de moins en moins contrôlé, elles apparaissent difficilement opérationnelles. Face à l'impossibilité de concevoir les réseaux d'infrastructures dans leur globalité, on assiste à une augmentation du nombre de non-branchés (Flux, 2004) et à la mise en place de réseaux autonomes qui accentuent la fragmentation urbaine (Jaglin, 2001). Cette situation va caractériser le nouveau contexte des années 1990 où le modèle de délégation du service public vers des opérateurs privés tend à devenir la norme.

3. Vers une reconnaissance de la fragmentation urbaine

- 32 Des auteurs (Breuil, 2004) identifient deux ruptures. Celle du début des années 1990 part du constat de l'échec de la DIEPA et conduit à l'élaboration, par la Banque Mondiale, d'un nouveau modèle (World Bank, 1993). Une autre rupture interviendrait au début des années 2000 avec un désengagement des opérateurs privés du secteur de l'eau jugé trop risqué et peu rentable dans les pays en développement. Nous posons comme hypothèse que ce modèle, mis en place au début des années 1990, se poursuit à l'heure actuelle. Le principe général défini dans le cadre du « référentiel marchand » (Baron, Isla, 2005) reste le même, même si un certain nombre de règles ou de modalités d'application de ces règles se modifient.

3.1 Le partenariat public-privé comme modalité de « bonne gouvernance urbaine »

- 33 A partir des années 1990, on constate une évolution des discours sur le développement qui a une forte incidence sur le revirement opéré au niveau des politiques urbaines et de l'eau (Baron, 2006). Les institutions internationales élaborent un "nouveau consensus de Washington" qui doit intégrer les critiques adressées aux plans d'ajustement structurel, incapables d'enrayer la pauvreté. L'objectif n'est donc plus la recherche de la seule croissance économique, mais d'intégrer un volet social pour promouvoir un "ajustement à visage humain". Pour ce faire, les principes d'une « bonne gouvernance » sont identifiés (World Bank, 1992). La principale rupture, de notre point de vue, réside dans le fait que les critères ne relèvent plus de la seule sphère économique (comme c'était le cas des PAS), mais qu'ils ont été élargis à d'autres domaines : le politique (assurer un état de droit, la participation d'une pluralité d'acteurs, la transparence et la lutte contre la corruption), le social (la prise en compte de la justice sociale) et l'environnement (conformément au développement durable).
- 34 Les orientations à suivre sont énoncées dans un document de politique générale sur l'eau (World Bank, 1993) qui marque un tournant dans ce domaine. Elles reposent sur une hypothèse non discutée : l'eau ne peut plus être considérée comme un bien gratuit, elle a un coût économique et social qui doit être en partie couvert par les usagers. En effet, la Consultation de New Delhi (septembre 1990) a pris acte de l'impossibilité de couvrir les besoins en eau de l'ensemble de la population s'il n'y a pas de participation financière des usagers ; et la conférence de Dublin, en janvier 1992, entérine ce principe de l'eau comme bien économique, réaffirmé à Rio en juin de la même année. Les principes d'équité (faire en sorte que le plus grand nombre ait accès à une eau de qualité et en quantité suffisante)

et de rationalité (une gestion rationnelle et intégrée suppose que l'on intègre la rareté de la ressource, son prix et la façon dont elle s'inscrit dans des enjeux écologiques plus vastes, selon les principes de développement durable, une viabilité financière et une autonomie des services de l'eau) sont retenus ; mais la question de l'articulation entre efficacité et équité n'est pas résolue.

- 35 Dans le cadre du *Millénaire pour le développement* élaboré par l'ONU en septembre 2000, l'accès à l'eau potable pour le plus grand nombre – et non plus pour tous – est l'un des principaux objectifs à atteindre d'ici 2015 pour « favoriser le développement ». De plus, on valorise la mise en place d'un service universel afin de généraliser l'accès à l'eau dans le cadre du partenariat global de l'eau (Global Water Partnership, GWP). L'opérationnalisation passe par la création, à la fin de 2002, du Panel Mondial sur le financement des infrastructures de l'eau, à l'initiative conjointe du Partenariat Mondial pour l'Eau, du Conseil Mondial de l'Eau et du 3^{ème} Forum Mondial de l'Eau à Kyoto. Ce panel, présidé par l'ancien président du FMI, a pour mandat de réfléchir à la mobilisation de moyens financiers appropriés pour réaliser ces objectifs (Camdessus, 2003) dans un contexte où l'aide publique au développement dans le domaine de l'eau a diminué, même si on tente de valoriser de nouvelles sources de financement plus accessibles et plus facilement mobilisables dans le cadre de la coopération décentralisée (Loi Oudin, janvier 2005). A la différence de la période précédente où l'on privilégiait une évaluation quantitative (taux de couverture, financement), on met désormais l'accent sur une évaluation qualitative (expérimentations innovantes, participation financements locaux, etc.).
- 36 Prédomine alors une forme de gouvernance complexe où, aux acteurs internationaux et à l'Etat, vont s'adjoindre les collectivités locales dans le contexte de la décentralisation, des firmes privées et des acteurs représentatifs de la société civile.
- 37 Ce modèle prône certes l'intervention de l'Etat, mais selon de nouvelles modalités. L'Etat doit respecter les règles de l'efficacité économique que sont la transparence, la décentralisation des ^{pouvoirs} et une nouvelle gestion publique. Des réformes du management public sont recommandées afin de privilégier une gestion qualifiée de « rigoureuse » (transformation des règles budgétaires, décentralisation interne, gestion de la clientèle), une plus grande « accountability » et une meilleure « responsiveness » aux besoins différenciés de la demande ce qui a une incidence directe sur les services publics. On peut cependant s'interroger sur l'applicabilité de ces dispositifs juridiques, de ces textes et de ces règles de « new public management » dans certains contextes africains.
- 38 Dans le contexte de la décentralisation, l'Etat conserve une légitimité juridique puisque c'est lui qui est supposé élaborer une politique générale du secteur de l'eau (code de l'eau, etc.), assurer les investissements de long terme dans les infrastructures et fixer, à travers différents types de contrats (de concession, d'affermage, etc.), les conditions de participation des autres acteurs, notamment des opérateurs privés. Cette idée de contractualisation est essentielle car, même si elle est débattue et critiquée (notamment compte tenu de son manque de souplesse (Coing, 1998), elle constitue le fondement même du modèle de partenariat public-privé, la forme contractuelle permettant « d'estimer des risques acceptables » (Vivendi-Water)⁸. L'Etat conserve par ailleurs certaines de ses missions de service public, en tentant de respecter des objectifs de solidarité, par exemple

à travers les branchements sociaux ou des tarifications subventionnées (tarification sociale) (Jaglin, 2001).

- 39 Dans la mesure où les efforts financiers de la communauté internationale ne suffiront pas, les acteurs locaux (collectivités locales, mais aussi communautés locales, organisations non gouvernementales) doivent s'impliquer de façon plus directe. Les collectivités locales ont une reconnaissance légale et se voient attribuer des compétences en matière de gestion de l'eau. Cependant, peu de pays africains disposent de véritables budgets pour assurer ces missions.
- 40 De plus, les conclusions du rapport rendent incontournable le recours au secteur privé puisque les partenariats public/privé doivent être soumis aux "critères d'efficacité, de coût et de compétences" (*Rapport Camdessus*, 2003). Il en a résulté une présence croissante de sociétés privées fortement dépendantes du processus de mondialisation (Veolia Environnement, Ondeo filiale spécialisée de Suez-Lyonnaise des eaux, la Saur du groupe Bouygues, etc.). Même si une très grande proportion (environ 95%) de la distribution de l'eau et de l'assainissement à l'échelle mondiale relève du secteur public, et si l'implantation des grands groupes est relativement faible en Afrique, cependant, le discours véhiculé dépasse très largement cette faible représentativité car il participe à la diffusion du modèle. Bien que les décisions officielles et la détermination des règles institutionnelles ne leur appartiennent pas, le pouvoir économique de ces acteurs privés leur confère un impact non négligeable sur l'orientation des politiques publiques élaborées dans ce domaine. Les entreprises privées, concessionnaires du service de l'eau, puisent leur légitimité sur le plan juridique (dans la plupart des cas, un appel d'offre international a été lancé), mais elles ont surtout construit leur légitimité sur leur image de fournisseur d'eau de qualité, sans interruption trop longue du service. Ce point est essentiel car, au niveau des discours, il apparaît que c'est la potabilité de l'eau qui lui confère une valeur marchande, les habitants étant prêts à payer pour cette qualité (Oliver, 1998), même si cet argument est souvent discutable dans la mesure où l'on ne s'engage pas à maintenir la qualité du producteur au consommateur⁹ (Etienne, 2003).
- 41 Or, la recomposition des services urbains dans les villes africaines suppose que l'on prenne en considération non seulement des critères d'efficacité, mais surtout l'élaboration de nouveaux compromis collectifs face à des conflits d'intérêt, les fondements du pouvoir ne reposant pas seulement sur des règles juridiques, mais aussi sur des critères sociaux. Les partisans d'un paiement par tous¹⁰, parfois avec un système de péréquation entre les pauvres et les riches, se confrontent à des approches radicalement opposées (Pétrella, 2003 ; Shiva, 2003) qui préconisent l'eau gratuite pour les plus pauvres en invoquant le statut de l'eau en tant que droit à la vie, de bien commun de l'humanité. D'autres, notamment des associations, des organisations non gouvernementales et des organismes œuvrant dans le cadre de la coopération décentralisée, adoptent une position intermédiaire en avançant l'idée d'un partenariat public/privé/usagers¹¹ avec des organes de gestion et de régulation dans lesquels ces trois composantes seraient représentées et un système de péréquation des investissements entre quartiers péri-urbains et autres quartiers. Cette proposition émane par exemple du Programme Solidarité Eau (PSEau) (Oliver, 1998), mis en place dès le milieu des années 1980 pour favoriser la coopération européenne décentralisée dans le domaine de l'eau. Il accompagne, en collaboration avec des actions gouvernementales, les initiatives de coopération de la société civile, des collectivités locales, des associations et organismes de recherche.

- 42 Ces évolutions s'inscrivent dans le cadre de la « nouvelle » politique de lutte contre la pauvreté de la Banque Mondiale et notamment dans les Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSPR) (World Bank, 2002), où l'on insiste sur une nécessaire participation de la société civile. La référence constante à la notion d'« empowerment » démontre la volonté de faire participer les pauvres aux processus de décision. Cependant, la société civile est composée d'acteurs hétérogènes (organisations non gouvernementales, associations de quartier, acteurs informels, associations d'usagers, etc.) dotés de logiques parfois éloignées des principes de solidarité et de réciprocité qui caractérisaient les modes d'organisation communautaire dans leur expression originale. Par exemple, des associations et des comités *ad-hoc* ont été conçus sur de nouvelles bases, devenant des intermédiaires incontournables entre l'Etat, voire les opérateurs privés et les habitants. De même, divers collectifs ont été créés, avec une reconnaissance juridique, comme c'est le cas d'associations d'usagers, de coopératives ou de groupement d'intérêt économique (GIE). Ces acteurs interviennent à différents niveaux du processus de gestion de l'eau, du montage de projets dans un quartier, à la fourniture d'un service, la mise en place des installations financées par l'Etat, etc. Or, faire des associations d'usagers les représentants de la « société civile » prive selon nous ce concept de sa dimension politique, pour en faire une notion économique renvoyant à l'usage (ou l'utilité) du service. Enfin, des individus sont associés à ce processus dit participatif. On reconnaît et on légitime d'une certaine façon les vendeurs informels (Jaglin, 2001, p. 294) dans la mesure où cela favorise une dynamisation des marchés locaux. De plus, des gérants privés sous contrat assurent la gestion des fontaines dans des contextes où les liens de solidarité ont disparu et où le bénévolat est remis en cause ; des fontainiers assurent la vente de l'eau, etc.
- 43 Cette configuration institutionnelle de plus en plus complexe pose la question de la régulation : à quelle échelle s'effectue-t-elle ? Dans le modèle de partenariat public-privé, le contrôle s'opère-t-il effectivement à l'échelle municipale, intercommunale, ou relève-t-elle d'une structure plus autonome vis à vis de l'Etat intégrant des agents publics ou privés, ou tend-on vers une instance de régulation privée (ce qui pose alors la question de la préservation de l'intérêt général). Or, « il n'appartient pas au privé – motivés par une logique de recouvrement des coûts – de mettre en place des politiques de compensation ou redistributive » (Goldblum et alii, 2004, p. 181).

3.2 Le recours au partenariat public-privé : vers une ville mosaïque ?

- 44 Les mégalo-poles africaines se caractérisent par une forte croissance urbaine qui ne ralentit pas, une croissance démographique qui se maintient à des taux élevés, notamment dans les quartiers irréguliers, une « urbanisation de la pauvreté » et, selon certains (Marie, 1997 ; Jaglin, 2001), un processus d'individualisation qui est cependant relativisé par d'autres auteurs (Goldblum et alii, 2004, p. 181). Ces facteurs contribuent à accentuer la fragmentation urbaine avec un accroissement important des quartiers irréguliers¹² (United Nations, 2003) qui présentent la caractéristique commune de voir leurs habitants exclus de nombreux services urbains. Dans le contexte institutionnel actuel où la priorité affichée est la lutte contre la pauvreté, la question de l'accès à l'eau potable aurait dû se focaliser sur l'accès des populations exclues, vivant dans ces quartiers irréguliers. Or, un certain nombre d'études (Valfrey, 2005) concluent qu'il n'y a pas de priorité réelle vis-à-vis de ces quartiers, dans la mesure où priment des logiques de réaménagement de zones déjà desservies.

- 45 Par ailleurs, la multiplication des acteurs et la diversité des pratiques en matière d'accès à l'eau se sont heurtées à la représentation de la ville homogène véhiculée dans les années 1980. En effet, les nouveaux principes de gouvernance urbaine, et notamment le rôle croissant conféré aux acteurs locaux, ont conduit à une augmentation du nombre d'acteurs intervenant au niveau local ce qui a engendré une certaine confusion. L'absence de vision globale dans ce domaine a accentué les représentations parcellaires de l'espace urbain. De plus, se pose la question de la légitimité non seulement des acteurs, mais aussi des territoires d'intervention. Les « communes sont découpées selon des normes technico-administratives qui n'ont rien à voir avec la légitimité locale, en particulier exprimée à travers la possibilité d'exercer des compétences intéressant directement les usagers » (Rochegude, 2003). La fragmentation urbaine transparaît donc a priori, et les modalités d'accès à l'eau choisies s'inscrivent dans cette représentation figée de la ville.
- 46 La modernisation des services et des Etats a un impact direct sur la structuration urbaine compte tenu des critères d'affectation des services dans les quartiers, en fonction des populations cibles.
- 47 Le glissement sémantique opéré par les institutions internationales qui préconisent désormais l'accès du plus grand nombre, et non de tous, au réseau atteste du renoncement à une vision homogène de la ville à travers un accès généralisé au réseau. Passer de l'idée de l'eau du robinet pour tous à un accès à l'eau potable pour le plus grand nombre n'est pas neutre du point de vue des principes d'équité. L'idée selon laquelle l'alimentation en eau potable des populations urbaines ne passe pas par le branchement individuel de tous les logements est alors acquise. On conserve les mêmes modalités (branchements sociaux, tarification sociale, bornes fontaines), mais avec un ciblage différent au niveau des populations. Par exemple, les bornes fontaines sont à nouveau ouvertes, mais sont payantes ce qui pose de nouveaux problèmes du point de vue de leur gestion et des critères de localisation. Par conséquent, on a glissé d'un discours qui recommandait un accès généralisé des pauvres aux services de l'eau à un discours plus orienté vers la nécessité, pour ces populations, de réduire les gaspillages en assurant une gestion efficace, la pratique d'une tarification élevée étant incitative de ce point de vue. Une évolution subtile en découle, à savoir le passage d'une logique en termes d'accès vers des analyses en termes d'abordabilité, fondement du modèle de partenariat public-privé. Le lien entre efficacité et équité, tel qu'il était défini dans le cadre de la logique marchande, est valorisé : l'équité est certes recherchée, mais ne peut être réalisée qu'une fois l'efficacité atteinte. Si des considérations d'équité finissent par s'imposer, c'est parce qu'elles peuvent contribuer à la mise en place d'arrangements pratiques et raisonnablement efficaces pour l'accessibilité à l'eau.
- 48 Cette difficile compatibilité entre logiques d'équité et d'efficacité peut engendrer des dysfonctionnements en milieu urbain. Par exemple, la Banque Mondiale insiste sur la nécessité de favoriser l'accès des plus pauvres aux services de l'eau selon un principe de justice sociale, mais elle n'explique pas comment concilier cet objectif d'équité avec l'injonction à la privatisation de ces services. Notamment, elle n'évoque jamais le risque de voir les opérateurs privés investir plutôt dans les zones à forte demande solvable au lieu d'étendre les services vers les catégories les plus démunies, ouvrant ainsi la voie aux processus d'exclusion et de fragmentation socio-spatiale. Cette logique est en soi totalement cohérente, l'opérateur privé ayant des objectifs de rentabilité et ne pouvant se substituer à l'autorité publique afin de préserver l'intérêt général. En fait, la seule recommandation de la Banque Mondiale à ce sujet concerne la nécessité de multiplier les

niveaux de services. En effet, elle préconise de favoriser l'accès des pauvres à un plus large éventail d'options pour pouvoir choisir le niveau de services d'eau qu'ils sont prêts à payer, donnant par la même occasion aux prestataires des raisons financières de répondre à leurs besoins. La prégnance de logiques d'efficacité à travers la construction de véritables marchés de l'eau a donc un impact sur l'accentuation de la fragmentation urbaine.

- 49 Cette accentuation des processus de ségrégation spatiale va aussi de pair avec un ciblage croissant des modalités proposées en fonction de la localisation des habitants. Cette démarche renferme un présupposé fort, à savoir qu'il existe un lien entre pauvreté monétaire et localisation spatiale sans que cette corrélation ne soit discutée. Si l'on propose désormais une diversité de modalités d'accès, c'est que l'on considère a priori que la segmentation de l'offre est le moyen efficace pour atteindre le plus grand nombre, et en particulier les pauvres. Comme on l'a vu, pour réaliser cet objectif, il convient de distinguer différents segments de la population, chacun bénéficiant d'un type particulier de service (accès au réseau, aux branchements sociaux, aux bornes fontaines, etc.) ou étant exclu de toute modalité. En effet, la plupart du temps, l'identification des populations correspondant à chacun de ces cas est liée à sa localisation dans la ville, ou plus précisément à la nature de l'occupation du sol, d'où l'importance de la question foncière (*Cahiers d'Anthropologie du Droit* 2002). En effet, dans la pratique, l'hétérogénéité des pratiques est corrélée au statut foncier et la diversification des modalités d'accès au foncier exacerbe la fragmentation urbaine.
- 50 Force est de constater l'exclusion de l'accès à l'eau des habitants de quartiers ne disposant pas d'une reconnaissance foncière « légale ». Or, la situation est complexe dans les mégapoles africaines. De nombreux acteurs se réfèrent actuellement à une légitimité coutumière pour justifier de l'occupation de parcelles, mais celle-ci a été souvent détournée dans un contexte de croissance urbaine rapide. Certains (Durand-Lasserve, 2004) préfèrent qualifier cette gestion foncière de « néo-coutumière » car les acteurs et les pratiques se réclament de la coutume, mais les droits vendus sur le marché foncier sont largement supérieurs à ceux que leur reconnaît la coutume d'où des phénomènes spéculatifs importants. Pour autant, si la nature de la propriété foncière est certes ambiguë, la référence à la coutume reste présente au niveau des modes d'organisation qui prévalent dans ces espaces irréguliers : « les terrains occupés par les pauvres ne sont pas initialement coutumiers, mais ses habitants les gèrent selon des normes, des codes et un système de valeurs qui renvoient encore à la coutume de leur communauté d'origine et leur inspirent confiance » (Durand-Lasserve, 2004). Ceci atteste de la prégnance de modes d'organisation communautaire, même en milieu urbain, notamment dans le domaine de l'eau, malgré les processus d'individualisation qui caractérisent certaines métropoles africaines (Marie, 1997).
- 51 Par conséquent, on constate à la période actuelle l'absence d'une politique urbaine globale qui s'explique par des représentations multiples de la ville de la part des habitants, des politiques, des institutions internationales, sans qu'une véritable articulation entre ces logiques ne soit pensée.

Conclusion

- 52 Que l'on aborde la question de l'accès à l'eau en considérant les logiques des acteurs mus par des logiques parfois contradictoires ou que l'on s'intéresse à l'impact du choix des diverses modalités d'accès sur la structuration de l'espace urbain, des tendances communes apparaissent. On constate tout d'abord que la multiplication des acteurs et de

leurs échelles d'intervention, en renforçant la confrontation de représentations de la ville parfois fort éloignées et de logiques qui oscillent entre efficacité et équité, a exacerbé les phénomènes de ségrégation spatiale. Par ailleurs, les compromis trouvés dans certains cas entre acteurs représentant les ONG, les autorités publiques, les opérateurs privés et les institutions internationales – les habitants étant les grands absents de ces processus qualifiés de participatifs – ont rarement eu pour objectif de proposer une approche originale de la ville. La participation des « pauvres », revendiquée par les institutions internationales dans la reformulation de leur discours, est souvent synonyme de participation financière et physique à l'entretien des réseaux, l'aboutissement étant une régularisation foncière pour assurer un contrôle de l'espace urbain dans sa globalité. On en est le plus souvent resté à des interventions ciblées vers des quartiers qui renfermaient des potentialités de création de marchés de l'eau. Le passage de logiques d'accessibilité à des logiques d'abordabilité en atteste, ce qui renforce ces processus ségrégatifs. Enfin, à travers la problématique de l'accès aux services ressurgit, sous une forme renouvelée, la question foncière. La complexité du fonctionnement de la « propriété » foncière en Afrique entrave certes une vision globale, homogène, de la ville, mais ne permet-elle pas en même temps de penser des formes de régulation autres que celles véhiculées dans nos sociétés modernes ? L'ensemble de ces conclusions nous conduit à repenser la perception de l'urbain à travers nos seuls référents de la modernité, la problématique de l'eau constituant de ce point de vue un enjeu essentiel.

BIBLIOGRAPHIE

- Afrique Contemporaine, 2003, "L'eau, enjeu vital pour l'Afrique", n°205, printemps, 245 pages.
- Albouze C., Baron C., Bouayad L., Coll J.L., Diouf L., El Harouni K., Guibbert J.J., Haouès-Jouve S., Klefstad J., Niang D., 2004, " Les services urbains liés à l'environnement, entre mondialisation et participation : regards croisés Sénégal-Maroc ", Rapport de Recherche pour le Prud, n°82, Ciruscieu, Université de Toulouse le Mirail, février, 346 pages.
- Baron C., 1995, "Villes africaines : des concepts en crise", Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n°4, pp. 705-718.
- Baron C., 2006, «La construction d'alternatives en économie du développement : entre discours et pratiques », in Berr E., Harribey J.M. (sous la direction de), Le développement en question(s), Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, 111-137.
- Baron C., Isla A., 2005, «Modèles d'accès à l'eau dans les villes d'Afrique Sub-saharienne : entre efficacité et équité», Sciences de la Société, n° 64, février 2005, pp. 157-174.
- Breuil L., 2004, « Renouveler le partenariat public-privé pour les services d'eau dans les pays en développement » (Comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance ?), Thèse en Sciences de Gestion, ENGREF, sous la direction de M. Nakhla, 22 novembre, 306 pages.

Bulletin de l'APAD (Association Euro-Africaine pour l'Anthropologie du Changement Social et du Développement), 2002, « La gouvernance au quotidien en Afrique : les services publics et collectifs et leurs usagers », n°23-24, juin-décembre, 248 pages.

Cahiers d'Anthropologie du Droit 2002, 2003, « Retour au foncier », Paris, Karthala, 323 pages.

Camdessus M., 2003, Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure, "Financing Water for All", World Water Council, Written by J. Winpenny, March, 64 pages.

Coing H., Conan H., Etienne J., Jaglin S., Morel À L'Huissier A., Tamiatto M., 1998, Analyse comparative des performances de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs, Paris, BURGÉAP, avril, 127 pages.

Coquery-Vidrovitch C., 1993, Histoire des villes d'Afrique noire (Des origines à la colonisation), Paris, Albin Miche, 412 pages.

Dubresson A., Jaglin S., 1993, Pouvoirs et cités d'Afrique Noire. Décentralisations en questions, Paris, Karthala, 308 pages.

Durand-Lasserve A., 2004, « La gestion foncière néo-coutumière dans les pays d'Afrique subsaharienne », in Goldblum Ch., Osmont A., Diaz I. (coord.), 2004, « Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action », Actes du colloque international du PRUD (Programme de la Recherche Urbaine pour le Développement), Paris, Unesco, 5-7 Mai, pp. 208-212.

Etienne J., 2003, "Eau et assainissement en Afrique : croyances, modes et modèles", Afrique Contemporaine, n°205, printemps, pp. 103-117.

Flux, 2004, « Services en réseaux, services sans réseaux dans les villes du Sud », n°56-57, avril-septembre, 152 pages.

Goldblum Ch., Osmont A., Diaz I. (coord.), 2004, « Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action », Actes du colloque international du PRUD (Programme de la Recherche Urbaine pour le Développement), Paris, Unesco, 5-7 Mai, 297 Pages.

Hugon Ph., 2005, "L'eau est elle une bien privé ou public ?", Sciences de la Société, " Société civile et marchandisation de l'eau : les expériences internationales ", n° 64, pp. 19-33.

Jaglin S., 2001, "L'eau potable dans les villes en développement : les modèles marchands face à la pauvreté", Revue Tiers monde, PUF, Tome XLII, n° 166, avril-juin, pp. 275-304.

Jaglin S., 2003, "La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique Subsaharienne", in Bacqué M.H., Syntomer Y. (eds.), Gestion de proximité et démocratie participative : les "nouveaux" paradigmes de l'action publique, Paris, La Découverte, pp. 270-291.

Kessides I.N., 2004, "Reforming Infrastructure (Privatization, Regulation and Competition)", A World Bank Policy Research Report, World Bank, Oxford University Press.

Le Roy E., 1993, « Trente ans de pratiques juridiques à l'ombre de l'Etat : la domestication du Léviathan », in Bach D.C., Kirk-Greene A.A. (dir.), Etat et Société en Afrique Francophone, Paris, Economica, pp. 40-52.

Le Roy E., Karsenty A. et Bertrand A., 1996, La sécurisation foncière en Afrique (Pour une gestion viable des ressources renouvelables), Paris, Ed. Karthala, 388 pages.

Les Annales de la Recherche Urbaine, 1998, " Gouvernances ", Décembre, n°80-81, 248 pages.

Lyonnaise des Eaux, 1998, Alternative solutions for water supply and sanitation in areas with limited financial resources, Paris, Ed. Lyonnaise des Eaux, september, 156 pages.

- Marie A. (ed.), 1997, *L'Afrique des individus*, Paris, Ed. Karthala, 438 pages.
- Ménard Cl., 2001, "Enjeux d'eau : la dimension institutionnelle", *Revue Tiers Monde*, PUF, Tome XLII, n°166, avril-juin, pp. 259-274.
- Milhat C., 2001, « Les modes traditionnels dans l'exercice du pouvoir par le chef de l'Etat en Afrique », in Blanc F.-P., Du Bois de Gaudusson J., Fall A., Feral F. (dir.), *Le chef de l'Etat en Afrique... Entre traditions, Etat de droit et transition démocratique*, Cahiers du CERJEMAF, n°9, Perpignan, PUP, p. 133.
- Oliver J.L., 1998, *Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres*, Paris, Ed. Gret, Programme Solidarité Eau, Coopération française, 157 pages.
- Osmont A., 1995, *La Banque Mondiale et les villes (Du développement à l'ajustement)*, Paris, Ed. Karthala, 309 pages.
- Pétrella R. (éd.), 2003, *L'eau. Res publica ou marchandise ?*, Paris, La Dispute, 219 pages.
- Polanyi K., 1983 (traduction française; 1944 version originale), *La grande transformation (Aux origines politiques et économiques de notre temps)*, Paris, Gallimard, 419 pages.
- Revue Tiers Monde*, 2001, "Les nouvelles politiques de l'eau. Enjeux urbains, ruraux, régionaux", numéro spécial, PUF, Tome XLII, n° 166, avril-juin.
- Revue Tiers Monde*, 2005, « Décentralisation et développement local : un lien à repenser », PUF, n° 181, janvier-mars.
- Roche-gude A., 2003, « Foncier et décentralisation. Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers », in *Cahiers d'Anthropologie du Droit 2002*, « Retour au foncier », Paris, Karthala, Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris 1, pp. 15-43.
- Saint-Vil Jean, 1983, « L'eau chez soi et l'eau au coin de la rue. Les systèmes de distribution de l'eau à Abidjan », *Cahiers de l'ORSTOM, Série Sciences Humaines*, volume XIX, n°4, pp. 471-489.
- Sciences de la Société*, 2005, « Société civile et marchandisation de l'eau », n° 64 (coordonné par C. Baron), février, 252 pages.
- Shiva V., 2003, *La guerre de l'eau (Privatisation, pollution, profit)*, Paris, Ed. L'Aventurine, 168 pages.
- Smets H., 2004, *La solidarité pour l'eau potable (Aspects économiques)*, Paris, Ed. L'Harmattan, 288 pages.
- Suez, 2003, *La vraie bataille de l'eau*, Paris, Les Editions Stratégiques, février, 31 pages.
- Totté M., Dahou T., Billaz R. (sous la dir. de), 2003, *La décentralisation en Afrique de l'Ouest (Entre politique et développement)*, Paris, Cota-Karthala-Enda-Graf, 403 pages.
- United Nations, 2003, *Global Report on Human Settlements 2003, "The challenge of slums"*, Ed. UN-Habitat, december, 310 pages.
- Valfrey B., 2005, « Livre bleu. L'eau, la vie et le développement humain. Etat des lieux et perspectives de l'atteinte des objectifs de développement du millénaire dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement. Burkina Faso, Mali, Niger », Note de synthèse de trois études de cas, Montréal, Secrétariat International de l'Eau, janvier, 17 pages.
- Whittington D. et al., 1992, "Household demand for improved sanitation services: A case study of Kumasi, Ghana", UNDP-World Bank water and sanitation program, Washington DC.
- World Bank, 1992, *Governance and Development*, Washington D.C., Oxford Univ. Press.

World Bank, 1993, « Water resources management », Policy Paper, Washington., 141 pages.

World Bank, 2002, Globalization, Growth, and Poverty, Washington D.C., The World Bank, Oxford University Press.

World Bank, 2003, "Making Services Work For Poor People", World Development Report 2004, Washington D.C., Oxford University Press, September.

World Water Council, 2003, "World Water Actions", Report of the Third World Water Forum in Kyoto, March.

NOTES

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

2. Cependant, le processus d'urbanisation fut enclenché, en Afrique, bien avant les premières implantations occidentales sur les côtes du continent au 16^{ème} siècle (Coquery-Vidrovitch, 1993).

3. Dans ce cas, l'idée de communautaire renvoie à des relations où les logiques économiques sont encadrées (« *embedded* ») dans le social, le politique et le religieux (Polanyi, 1983).

4. Selon Milhat (2001), l'Etat, même s'il existe formellement en Afrique – il « est » constitutionnellement – n'est pas pour autant présent en pratique.

5. Ce terme est ambigu car il laisse à penser l'existence d'une opposition claire entre un droit moderne et un droit coutumier, alors que les réalités foncières en Afrique sont beaucoup plus complexes. Voir Le Bris E., Le Roy E. et Mathieu P. (1991), *L'appropriation de la terre en Afrique noire (Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières)*, Paris, Ed. Karthala, ou encore *Cahiers d'Anthropologie du Droit* 2002, 2003, « Retour au foncier », Paris, Karthala.

6. Certains auteurs (Milhat, 2001) soulignent que l'Etat de droit tel qu'il est pratiqué en Occident porte en lui un individualisme politique incompatible avec le communautarisme des sociétés africaines.

7. Le "consensus de Washington" correspond à une série de propositions faites, en 1989, par un l'économiste, John Williamson, chercheur à l'Institute for International Economics à Washington, Williamson J. (2003). Parmi les dix recommandations qu'il préconisait en direction de l'Amérique latine, on peut citer : discipline budgétaire ; réorientation de la dépense publique ; réforme fiscale ; privatisation des entreprises publiques ; dérégulation des marchés ; prise en compte des droits de propriété, etc.

8. Propos recueillis lors de la *Conférence Mondiale de La Haye*, novembre 2000, par Nicole Mari auprès de Robert W. Pierce, Directeur Afrique de Vivendi-Water.

9. Dans de nombreux cas, les problèmes de qualité se posent justement dans cette phase de transport lorsque l'on n'est pas dans une situation d'accès individuel à l'eau, au robinet, ce qui concerne la majorité des populations urbaines dans les pays en développement

10. Par exemple, R.W. Pierce, directeur Afrique de Vivendi Water, dans un entretien lors du Second Forum Mondial de l'Eau à La Haye en mars 2000, note que "l'eau potable à

volonté n'est pas un droit absolu ; l'eau est d'abord pour les distributeurs privés une histoire de coûts".

11. L'idée d'usager, à la différence du consommateur, suppose que la population est impliquée à part entière dans le processus de gestion, de maintenance, mais aussi de tarification.

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

RÉSUMÉS

L'accès à l'eau est une priorité des politiques urbaines conduites dans les pays en développement. Ces politiques ont oscillé entre la volonté de généraliser l'accès aux réseaux afin de contrôler l'espace urbain et une segmentation de l'offre afin de cibler différemment les diverses catégories de la population. Quel est alors l'impact, au niveau spatial, des choix opérés dans ce domaine dans les métropoles d'Afrique Sub-saharienne francophone ? Nous articulerons des approches ciblées sur la compréhension des stratégies d'acteurs aux logiques parfois opposées, avec des analyses spatiales permettant de décoder la complexité de la structuration des espaces urbains.

Nous repérerons trois phases caractérisées par une articulation originale entre les modes de gouvernance de l'eau retenus et la structuration des espaces urbains. Dans un premier temps, on constate une dualisation de l'espace urbain renforcée par un accès segmenté aux services. Puis, dans un deuxième temps, nous montrerons comment les préconisations faites dans le cadre de la Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement des années 1980 correspondaient à une volonté d'homogénéisation de l'espace urbain. Enfin, dans un troisième temps, nous évaluerons l'impact de modèles tels que le partenariat public-privé dans les processus de fragmentation urbaine qui caractérisent ces mégapoles d'Afrique Sub-saharienne francophone à la période contemporaine.

Access to water is one of the major challenges of urban policies implemented in developing countries. These policies aimed either to provide a global access in order to control urban spaces or to segment water supply to offer different services and features to comply with the diversity of actors. What is therefore the impact, in terms of spatial dimension, of different strategies followed by French speaking Sub-Saharan African cities ? In this paper, we combine approaches that explain conflicting actors' strategies with spatial analysis that explain the complexity of urban space organization. We outline three phases characterised by an original articulation among water governance modes and urban space organization. As a first step, we note that the trend towards dual urban organisation is reinforced by a segmented access to services. As a second step, we show how the measures advocated within the International Drinking Water Supply and Sanitation Decade of the eighties corresponded to the will to homogenise cities. As a third step, we assess the impact of models such as the private/public partnership model in the process of urban fragmentation which is currently the case of most French speaking Sub-Saharan cities.

INDEX

Mots-clés : services urbains, accès à l'eau, politiques urbaines, gouvernance urbaine, ségrégation spatiale, Afrique sub-saharienne francophone

Keywords : urban services, water access, urban policies, urban governance, urban segregation, Sub-Saharan African cities

AUTEUR

CATHERINE BARON

Catherine Baron est professeure en Aménagement de l'espace à l'Université de Toulouse 2, et chercheur au Lereps-Gres à l'Université de Toulouse 1 et au Gresoc de l'Université de Toulouse 2. Elle est spécialisée sur les questions de développement et de gouvernance territoriale. Après avoir travaillé sur les questions d'habitat et d'informel au Maroc et en Afrique de l'Ouest, elle a abordé la problématique de l'urbain à travers la question de l'accès aux services de l'eau. Membre du GDR Res-eau Ville, elle a coordonné dans ce cadre un numéro de la Revue *Sciences de la Société* en 2005 intitulé « Société civile et marchandisation de l'eau ». E-Mail : Catherine.Baron@univ-tlse1.fr