



Conflits d'influence et modèles concurrents : l'essor de la privatisation communautaire dans les services d'eau d'Afrique subsaharienne

**Sylvy Jaglin
Anne Bousquet**

**Working paper*
2007**

* A paraître dans : BARRAQUÉ Bernard (dir.), *Les conflits urbains de l'eau*, Paris,
UNESCO.

ENPC - LATTS

6 et 8, avenue Blaise Pascal
Cité Descartes

77455 Marné-la-Vallée Cedex 2

Tél. : +33.(0)1.64.15.38.02

Fax : +33.(0)1.64.15.36.00

<http://latts.cnrs.fr>

**Conflits d'influence et modèles concurrents : l'essor de la
privatisation communautaire dans les services d'eau
d'Afrique subsaharienne**

Sylvy JAGLIN
Professeur, Université de Nantes
Latts (UMR 8134)

Anne BOUSQUET
Docteur, Université Paris I
Ladyss (UMR 7533)

Dans les villes d'Afrique subsaharienne, le réseau d'eau conventionnel ne dessert qu'une minorité d'habitants : si les données agrégées indiquent que 60% environ des citoyens ont un accès à l'eau potable, elles n'ont qu'une signification limitée et confondent des modes d'approvisionnement très divers (branchement privé, borne-fontaine, point d'eau amélioré à une distance « raisonnable » de 200 mètres du domicile)¹. Ainsi, dans les échelons intermédiaires et inférieurs des hiérarchies urbaines, voire dans certaines capitales (cf. tableau n°1), la desserte conventionnelle n'excède pas 30%. Trois principales configurations sont aujourd'hui identifiables.

Dans les grandes villes (plus de 500 000 habitants)², les services publics en monopole ne parviennent pas à l'universalisation, même lorsqu'ils ont fait l'objet, dans les vingt dernières années, d'un contrat de délégation. Sur leurs marges, des marchés informels de revente et colportage, dynamiques et prospères, mais coûteux (les prix, parfois prohibitifs, sont toujours plus élevés que ceux du réseau pour une qualité de l'eau très inégale), s'adressent aux exclus du réseau comme aux abonnés confrontés aux défaillances du service (coupures, baisses de pression prolongées).

Dans les villes moyennes (50 à 500 000 habitants), la part du réseau conventionnel est encore plus limitée et sa gestion pose de redoutables problèmes de rentabilité. Dans les pays où le service est centralisé, l'opérateur national, public ou privé, peine le plus souvent à assumer ses responsabilités : la distance géographique et fonctionnelle ainsi que le poids des facteurs géopolitiques engendrent des mécanismes de délaissement. Dans les pays décentralisés, le manque de moyens et de capacité des collectivités publiques freine le déploiement des réseaux. Là encore, des opérateurs locaux (ONG, entrepreneurs privés) ont pris le relais mais l'articulation au service officiel fait le plus souvent défaut.

¹ Les calculs portent en outre sur des taux de couverture théoriques (nombre de points d'eau multiplié par l'effectif de personnes censées s'alimenter à ces points d'eau divisé par la population totale) alors même que l'inventaire des infrastructures prend rarement en compte l'état réel de fonctionnement des installations et le niveau de service proposé (Valfrey, 2005 : 7).

² Les bornes démographiques sont loin d'être stabilisées et sont données ici à titre indicatif. Elles reprennent en partie celles que retient par exemple le PsEau dans sa présentation à Africités 2006 (Nairobi) www.pseau.org/event/africites_4/index.htm.

Enfin, lorsque la distance au réseau conventionnel s'accroît, dans les petits centres urbains (3 000 à 50 000 habitants) et les périphéries d'agglomérations plus importantes, souvent hors du périmètre de l'opérateur national et, en tout état de cause, hors des marges d'extension du réseau à court et moyen termes, des systèmes autonomes d'approvisionnement, livrés dans le cadre de projets de développement d'échelle communautaire³, sont aujourd'hui présentés comme un mode durable d'accès collectif à l'eau potable. Nous nous intéressons ici à ces derniers⁴.

Centrée sur la « privatisation » des services au profit de grandes firmes (Lorrain, 1999, 2001 ; Shirley 2002 ; Bakker, 2003, 2006 ; Breuil, 2004), la littérature consacrée aux services d'eau dans les villes en développement n'évoque guère cette question : à défaut d'avoir réussi la généralisation des réseaux conventionnels, les réformes ont profondément refaçonné le cadre d'action hors des périmètres de ces derniers en y facilitant le déploiement d'un principe de gestion communautaire, non seulement dans les zones rurales, où il a une longue histoire, mais aussi, plus récemment, dans les espaces urbanisés (Page, 2003). Depuis 30 ans, les projets dans ce domaine témoignent pourtant d'un fort dynamisme et ont suscité de nombreuses innovations, tant techniques qu'organisationnelles. S'ils ne sont pas parvenus, jusqu'à présent, à transformer radicalement la géographie de l'accès à l'eau potable, ils préfigurent néanmoins une voie alternative de fourniture décentralisée et plurielle, indépendante des lents progrès de la desserte urbaine conventionnelle, et favorisent une meilleure accessibilité spatiale aux services à défaut d'en améliorer l'équité sociale.

Pour analyser ces projets et les services qui en sont issus, nous nous inscrivons délibérément dans une lignée de travaux qui, peu polarisés par la partie visible et médiatisée des réformes, interrogent la diversité des évolutions observables dans les services d'eau, notamment dans les petites villes (Etienne, 1998 ; Coing *et al.*, 1998 ; Page, 2003 ; UNDP, 2006), et s'intéressent davantage aux interventions des acteurs de la solidarité internationale et aux petits entrepreneurs informels qu'aux grandes firmes internationales.

La première partie de l'article revient sur quelques-unes des principales caractéristiques des systèmes d'adduction d'eau potable (AEP) et sur la logique de « privatisation communautaire »⁵ qui les fonde. Prenant acte de leur déploiement, la deuxième partie questionne la pérennité des services d'eau développés dans ce cadre, tandis que la troisième s'interroge sur la diffusion du modèle⁶ de privatisation communautaire et ses fondements idéologiques. Elle rappelle ainsi que, porté à la fois par les grands bailleurs et par les ONG dans un contexte de décentralisation, ce modèle prospère en Afrique

³ Le terme communautaire est utilisé ici dans un sens « large » pour désigner des groupements qui correspondent, selon les milieux, à des villages ou des quartiers urbains. Il renvoie à la notion de proximité (sociale et spatiale) privilégiée dans la mise en œuvre de nombreux projets, notamment par les ONG.

⁴ Outre la bibliographie, cet article s'appuie sur les travaux de terrain de S. Jaglin (2005-a) ainsi que ceux conduits par Anne Bousquet (2006) et Anne Belbéoc'h (en cours) dans le cadre de leurs thèses respectives.

⁵ L'expression est volontairement provocatrice et vise à souligner que le projet d'échelle communautaire, loin de constituer un mode alternatif de gestion des services d'eau est au contraire utilisé comme un avatar du partenariat public-privé (ici entre un bailleur, une communauté d'habitants et de petits entrepreneurs privés) et comme vecteur d'introduction de principes marchands (achat de l'eau sur la base des volumes consommés, constitution de provisions de renouvellement, tenue de comptes d'exploitation, sous-traitance et achat de prestations au secteur privé concurrentiel...) dans des communautés où l'eau était largement gratuite et rationnée.

⁶ Le terme de modèle renvoie ici à une construction abstraite qui nous permet de distinguer, à partir de leurs caractéristiques propres et des référentiels d'action auxquels elles se réfèrent, des approches dominantes dans le secteur de l'eau tout en soulignant leurs différences. Il s'agit de représentations, provisoires et réfutables, que nous proposons pour organiser les faits observés mais qui ne sont pas nécessairement revendiquées ni même partagées par les acteurs concernés.

subsaharienne en contradiction, voire en conflit, avec une logique de consolidation des pouvoirs publics locaux et de la maîtrise d'ouvrage communale. Pourtant, de solides analyses de terrain soulignent les limites de la gestion communautaire des équipements urbains et plus encore son manque de stabilité et de durabilité dans le fonctionnement des services (Ayee, Crook, 2003 ; Bousquet, 2006 ; Coing *et al.*, 1998 ; Jaglin, 2005-a, 2005-b ; Manor, 2002). Quoique dominant, le modèle de privatisation communautaire est loin d'être partout adapté à la construction et à l'appropriation des compétences nécessaires à la gestion pérenne d'un service. Comment dès lors expliquer sa propagation dans le secteur de l'eau urbaine et la marginalisation concomitante de l'option municipale ?

I. DYNAMIQUES DE L'AEP DANS LES ESPACES URBANISES HORS RESEAU

Les projets et leurs modes d'AEP alternatifs donnent à voir, sur un temps assez long (une trentaine d'années), une tentative de stabilisation d'un modèle de service d'eau différent de celui qu'a véhiculé la norme, longtemps hégémonique, du grand réseau technique. Celle-ci n'est pas pour autant abandonnée mais les réformes récentes des réseaux conventionnels, visant à moderniser leur management en y introduisant le secteur privé, sont loin d'avoir produit d'incontestables progrès dans la desserte de tous les espaces urbanisés. D'autres modes collectifs d'approvisionnement ont donc été développés.

Le reflux d'un mythe : la diffusion des PPP à partir des grandes villes

Pour l'essentiel, la participation du secteur privé a été assimilée ces dernières décennies aux grands contrats de délégation associant des entreprises privées internationales (partenariats public-privé ou PPP).

Le bilan de ces grands contrats est aujourd'hui assez modeste en Afrique subsaharienne (Jaglin, 2006) : d'abord, les défauts de la délégation se trouvent souvent amplifiés dans ces pays (asymétrie d'information, opacité, investissements insuffisants...) et les cadres contractuels se sont révélés insuffisants pour assurer une répartition efficace des risques dans la durée⁷. Ensuite, les agences de régulation spécialisées et centralisées, créées pour résoudre certains de ces problèmes, ont assez mal fonctionné, voire aggravé les facteurs d'instabilité. Enfin, les résultats et les performances ne sont pas à la hauteur des promesses en termes de prix (une baisse devait résulter de la concurrence et de l'efficacité des entreprises privées), d'investissements dans les extensions et d'attention à la demande des pauvres (Leborgne, 2006 ; Trémolet, 2006).

En difficulté, certains de ces contrats ont été rompus (Mali, Tanzanie) (cf. tableau n°2). Si quelques-uns se portent plutôt bien (Sodeci en Côte d'Ivoire, SEEG au Gabon, SDE au Sénégal), d'autres suscitent de grandes réserves, et les résultats d'ensemble sont, de l'avis même d'experts de la Banque mondiale et de l'OCDE, mitigés :

⁷ Notamment les risques commerciaux, compte tenu du manque de fiabilité des données sur les consommateurs, des faibles niveaux de collecte des revenus et, parfois, des réticences des appareils publics à tenir leurs engagements tarifaires (Trémolet, 2006).

« Le processus de privatisation en Afrique, loin d'être achevé, a donné des résultats mitigés. La réussite de la privatisation de la Compagnie ivoirienne d'électricité, de Sonatel et de la Société d'énergie et d'eau du Gabon ne peut pas faire oublier des échecs retentissants. Pour l'essentiel, ces privatisations ont été imposées par les institutions de Bretton Woods – sans tenir parfois compte des spécificités du pays concerné ; elles ont donc pâti d'un manque d'engagement de la part des pouvoirs publics, qui a provoqué une forte opposition de la population et gêné la mise en œuvre. [...] La réforme doit impliquer un échange constant entre les différents acteurs concernés (citoyens, État, secteur privé et syndicats) tout au long du processus, afin de sensibiliser au mieux la population, d'élargir la participation locale, de susciter l'appui du public et de garantir la responsabilité de l'État ».
(OCDE, Repères, n°14, octobre 2005).

On ne parle plus guère, aujourd'hui, de nouveaux grands contrats dans les services publics et il s'agit surtout de pérenniser ceux qui existent. Leur modèle n'est évidemment pas figé et beaucoup a été dit et écrit sur l'efficacité économique et, plus récemment, sociale qui pourrait résulter d'une meilleure gouvernance de ces partenariats public-privé (Breuil, 2004). Des évolutions récentes semblent ainsi annoncer une deuxième génération de réformes mettant l'accent sur un secteur public revigoré et les petits acteurs privés locaux (Trémolet, 2006). Elle permettra peut-être d'apporter des réponses, au moins partielles, aux principaux problèmes identifiés.

Dans les pays où le secteur public est consistant, le reflux des grands PPP a ouvert la voie à des réformes plus endogènes. C'est le cas au Cap (Afrique du Sud), où le débat sur la « privatisation » (Smith, 2002) a laissé place à une modernisation plus silencieuse du service d'eau municipal, qui emprunte à la fois des formes anciennes de coopération entre secteur public et entreprises privées, notamment locales (marchés publics ou contrats de prestation), et des modes nouveaux de contrôle social donnant une plus large place aux usagers et aux citoyens dans la définition de stratégies négociées (voir dans ce livre la contribution de Laïla Smith).

Ce sont là des évolutions intéressantes mais, par rapport à l'objectif d'universalisation du service, on reste loin du compte ; et, ces dernières décennies, le débat s'est en partie trompé de cible : le problème majeur de ces PPP n'est pas tant la participation du secteur privé que son périmètre potentiel d'efficacité.

Dans les pays décentralisés (une grande partie de l'Afrique anglophone), les contrats affectent peu le monde urbain en dehors des grandes villes (cf. tableau n° 3). L'espace de conquête et de déploiement des firmes opératrices de réseaux d'eau ne se surimpose pas à celui des espaces urbanisés : dans les conditions actuelles, les grandes entreprises demeureront réticentes à investir dans les espaces peu rentables (périphéries pauvres, villes petites et moyennes), plus encore en Afrique où les risques financiers et institutionnels sont élevés.

Il existe certes quelques exemples d'adaptation de ces contrats à des villes moyennes : Kisumu (Kenya), Copperbelt (Zambie), Dolphin Coast, Fort Beaufort, Nelspruit Queenstown, Stutterheim (Afrique du Sud). Ces expériences représentent cependant peu de choses au regard de l'ampleur des besoins et, en Afrique du Sud par exemple, où le principal défi est celui de la desserte des villes des anciens homelands, des bourgs et des petites municipalités pauvres, la poignée de contrats signés dans les villes moyennes s'est révélée inadaptée au défi quand elle n'a pas conduit à une situation catastrophique, comme au Kwazulu Natal, où la privatisation a été tenue pour responsable d'une grave épidémie de choléra (Pauw, 2006)

Encadré 1. Les BoTT du Kwazulu-Natal

Pour relever le défi du rattrapage infrastructurel dans les aires urbanisées les plus déshéritées (bourgs et villes des anciens bantoustans notamment), les pouvoirs publics sud-africains testent, depuis 1997, des contrats de type BoTT (Build-operate-transfer) attribués, pour de courtes durées (moins de 10 ans), à des consortiums privés. L'objectif est triple : accélérer les décaissements et le rythme d'exécution des chantiers en contournant les goulots d'étranglement des bureaucraties publiques ; responsabiliser et former les petites communautés urbaines dans le domaine de la gestion urbaine ; généraliser des normes gestionnaires marchandes et, notamment dans les collectifs résidentiels défavorisés, des comportements liant accès au service, responsabilisation et paiement.

Décrivant les carences et dysfonctionnements de ces contrats dans la province du KwaZulu-Natal, une étude souligne leur échec en matière de formation des agents locaux et de transfert des compétences aux collectivités locales, lesquelles, systématiquement tenues à l'écart des négociations et protocoles de mise en œuvre, sont ainsi privées d'une opportunité d'apprentissage et d'affermissement de leurs compétences.

Ces résultats décevants sont en partie dus à la conception du contrat (dont le système d'incitations n'a pas correctement fonctionné) et en partie liés au fait que les pouvoirs publics n'ont pas la capacité de réguler correctement celui-ci. « Privatisation » et décentralisation se combinent ici pour accroître les différenciations, les collectivités locales les plus déshéritées se voyant imposer des contrats mal conçus tant pour asseoir leurs capacités de gestionnaire que pour fournir des services d'eau adaptés à leurs populations.

Source : d'après Bakker, Hemson, 2000.

Dans les pays centralisés (Afrique francophone surtout), la diffusion géographique du service pourrait être meilleure, grâce à des contrats nationaux étendant l'aire de compétence de l'opérateur à un ensemble de villes défini par la puissance publique et très variable⁸ (cf. tableau n° 3). Toutefois, la réflexion publiée sur l'ampleur et l'efficacité de la péréquation géographique dans la diffusion des services dans les échelons inférieurs de la hiérarchie urbaine reste insuffisante. On sait que, dans l'expérience ivoirienne, la centralisation a eu des effets d'entraînement intéressants (Collignon *et al.*, 2000) mais ailleurs, les évaluations disponibles sont rapides et souvent superficielles. En outre, elles ne concernent pas les petites villes, hors périmètre de l'opérateur officiel.

Faute d'admettre explicitement que le modèle du PPP a des caractéristiques qui le réservent plutôt, à quelques notables exceptions près, aux grandes villes des pays émergents, les pauvres des villes petites et moyennes ont en quelque sorte été doublement oubliés : par les bailleurs et par les chercheurs mobilisés par les controverses qui ont jalonné l'extension ostentatoire du modèle dominant de partenariat public-privé.

On a ainsi entretenu des illusions coûteuses, comme au Mali, où la privatisation d'EDM puis la résolution des conflits ont mobilisé de manière disproportionnée les dirigeants maliens et la communauté des bailleurs de fonds pour une entreprise qui fournit de l'eau à moins de 10% de la population malienne (Trémolet, 2006 : 68). Cet exemple est révélateur des distorsions engendrées depuis 20 ans par la mobilisation hégémonique en faveur des grands contrats de délégation, alors même que bien d'autres processus en cours ont aussi besoin d'appuis financiers et techniques pour concrétiser la diffusion de l'accès à l'eau potable.

⁸ Près de 600 en Côte d'Ivoire, une soixantaine au Sénégal, cinquante au Niger et une quinzaine au Mali.

Logiques de projet et systèmes d'acteurs décentralisés : derrière le foisonnement, un modèle

Passée la période d'exubérance des années 1990s, chacun admet que les approches en termes de délégation doivent être plus prudentes et circonstanciées. Pour autant, cette circonspection n'a pas stimulé un réel regain d'intérêt pour les régies publiques ni modéré le manque de confiance dans leurs capacités à évoluer. Elle ouvre plutôt à d'autres formes de partenariat public-privé privilégiant les ONG, les petits artisans privés et les groupements d'usagers organisés. Ces arrangements, qui affirment le primat du secteur privé et de la société civile, sont propagés, pour des raisons et des considérations idéologiques différentes, à la fois par les agences d'aide internationales et par les ONG.

Ils se traduisent par de très nombreux projets d'AEP qui s'inscrivent dans un environnement marqué par les décentralisations politico-administratives (Jaglin, 2005-a). Tronquées et inachevées, celles-ci ont néanmoins permis, d'une part, de desserrer le carcan des monopoles nationaux en encourageant une pluralité de dispositifs et d'opérateurs, d'autre part, de lever le verrou des normes nationales de desserte, créant ainsi des opportunités de différenciation de l'offre. Toutefois, ces décentralisations s'accompagnent d'une pénurie de moyens et de compétences chronique qui entretient une dépendance structurelle des acteurs locaux vis-à-vis de facteurs extérieurs (Otayek, 2005)⁹. Cette faiblesse structurelle alimente de multiples actions de soutien qui interviennent dans un grand désordre, voire une concurrence, d'initiatives dispersées se référant à des modèles de service et des modalités d'intervention différentes. S'il existe des tentatives de coordination, les rivalités persistantes entre bailleurs entravent une réelle approche programmatique des projets et des investissements (Belbeoc'h, 2006 ; Valfrey, 2005).

Encadré 2. Décentralisation et réformes des services d'eau : des articulations défailtantes au Bénin

Au Bénin, la politique de décentralisation, adoptée dans son principe dès 1990, entre progressivement dans les faits à partir des élections municipales de fin 2002. Elle se heurte toutefois à de nombreuses difficultés et résistances :

- les faibles capacités financières et humaines des nouvelles collectivités locales ;
- l'impréparation et le manque d'expérience du personnel politique local ; la résistance du personnel administratif et politique de l'appareil central de l'Etat ;
- des modèles extérieurs concurrents avec, d'un côté, la primauté accordée à la construction de gouvernements locaux représentatifs (France, Allemagne) et, de l'autre, la priorité accordée à l'établissement d'une gouvernance et d'une gestion efficaces sur la base de partenariats public-privé et d'une participation active de la société civile (Banque mondiale) ;
- des projets de coopération concurrents privilégiant, pour les uns, l'appui à la maîtrise d'ouvrage communale (AFD) et, pour les autres, l'appui aux organisations communautaires villageoises et à leurs représentants (accord de coopération décentralisée entre le conseil régional de Picardie et le département des Collines), créant *de facto* une rivalité entre ceux-ci et les élus ;
- un empilement de responsabilités issues de la très lente mise en œuvre des réformes avec, par exemple, des textes affectant aux communes les responsabilités dans le domaine de l'eau et des pratiques perpétuant le poids et l'indépendance des Associations des usagers de l'eau (AUE).

Source : d'après Belbeoc'h, 2006.

⁹ Voir aussi la déclaration des maires et des autorités locales au Sommet Africités de Nairobi, Kenya, 18 – 22 septembre 2006 : < www.africites.org/documents/af2006/declaration_maire_fr.pdf>.

Le contenu des projets porte sur la réalisation ou la réfection d'une infrastructure de production et distribution d'eau locale de petite dimension (forage avec château d'eau et borne-fontaines, mini-réseau débitant l'eau sous pression à des bornes-fontaines et branchements privés, etc.). Le financement initial est extérieur ; la maîtrise d'ouvrage, en phase de projet, est déléguée à une ONG ou à un bureau d'études du Nord et/ou du Sud ; la réalisation mobilise la population et les artisans locaux.

Une fois l'investissement de création ou de réhabilitation réalisé, la principale question posée est celle de la continuité du service : maillons faibles de ces projets, la gestion et la maintenance des installations collectives concentrent une part croissante des financements et de la réflexion. Inspirés par deux modèles de référence bien distincts, le modèle rural (comité) et le modèle urbain (gérance), les dispositifs convergent au profit d'une standardisation progressive fondée sur quelques principes de « bonne gestion » imposés par les porteurs de projet (Coing *et al.*, 1998) : marchandisation de l'eau (tarification au volume), contractualisation de certaines fonctions à des acteurs privés (vente, entretien, maintenance), dispositif de régulation s'appuyant sur un collectif d'usagers organisés (association, comité).

Encadré 3. Un système d'approvisionnement en eau communautaire : Zamcarg (Dar es-Salaam)

Zamcarg est un quartier informel pauvre, à 4 km environ du centre de Dar es-Salaam (Tanzanie). Urbanisé progressivement depuis les années 1970, il accueille aujourd'hui une population d'environ 3000 personnes. À la suite d'une sécheresse en 1997 et des épidémies de choléra qui en ont résulté, le gouvernement tanzanien a sollicité la communauté internationale pour financer un programme de forages dont a profité Zamcarg. Rapidement, l'ONG britannique WaterAid a proposé son aide aux résidents du quartier afin de prendre en main la gestion du forage, délaissé par l'entreprise d'eau de la ville qui en a la propriété mais qui, par manque de moyens et de culture technique appropriée, a préféré en déléguer l'exploitation aux résidents. Avec la participation des bénéficiaires à hauteur de 10% des coûts globaux (contributions financières et participation aux travaux), l'ONG a équipé le quartier d'un micro-réseau de trois « kiosques à eau » payants, alimentés par le forage et un réservoir surélevé, et gérés par un comité d'usagers de l'eau élu. À la demande des résidents les plus aisés, des connexions privatives ont également été réalisées et équipées d'un compteur. Le paiement de l'eau (0,8 euro/m³) doit permettre au comité de recouvrer les coûts d'exploitation (facture d'électricité pour la pompe, indemnités des fontainiers) et de maintenance (travaux de plomberie, réparation voire remplacement de la pompe...), sans aide financière extérieure. Le mandat du comité est d'exploiter le micro-réseau de manière transparente et démocratique : ses membres doivent présenter les comptes lors d'assemblées où les décisions importantes sont soumises au vote.

Source : Bousquet, 2006.

Bien qu'ils s'apparentent à des partenariats public-privé, ces dispositifs sont bien différents de ceux des grands PPP. Le secteur privé concerné est celui du tissu économique local, artisans peu qualifiés et petites entreprises, informelles le plus souvent. Outre l'organisation de ce milieu, par la formation d'un vivier de petits entrepreneurs agréés par la puissance publique dans lequel seront ensuite recrutés les candidats par appel d'offres, les opérateurs de projet s'attachent à sa professionnalisation, pour en consolider et en homogénéiser les pratiques, et à concevoir des contrats adaptés aux configurations socioéconomiques locales.

En termes de coordination et d'encadrement, les arrangements favorisent, officiellement, une gouvernance des services centrée sur une institution communautaire, opérateur d'une installation ou d'un ensemble d'installations en partenariat avec de petits entrepreneurs privés locaux. L'ingénierie sociale d'accompagnement des projets

tente ainsi de pérenniser une forme de coproduction du service (Ostrom, 1996), avec l'objectif de forger, à une échelle appropriée, des institutions capables de gérer le patrimoine commun d'un collectif d'utilisateurs.

Le manque de capacité des pouvoirs publics locaux sert ici d'argument (ou de prétexte) à une valorisation du « privé » local et du cadre communautaire. La démarche s'appuie en général sur une double conviction. D'abord, que la communauté de proximité facilite l'élaboration de compromis gestionnaires collectifs parce que c'est une échelle où peuvent être déployées des relations de confiance, construits des espaces intermédiaires de coopération, pris des engagements crédibles. Ensuite, que la gestion communautaire répond mieux aux attentes de populations hétérogènes que les systèmes centralisés parce qu'elle est plus inclusive et démocratique.

II. LES LIMITES DE LA PRIVATISATION COMMUNAUTAIRE

Dans le futur, une part croissante des ménages urbains africains devrait dépendre, pour son approvisionnement en eau potable, de ces dispositifs de desserte alternatifs. Ce dernier terme mérite néanmoins réflexion. S'ils sont techniquement alternatifs au grand réseau, ces dispositifs sont au contraire très conformes aux réformes dominantes dans le rapport qu'ils instituent entre les utilisateurs et le service puisqu'ils visent à lier les notions de responsabilité individuelle et collective à celle de paiement¹⁰. Fournissant un support à l'apprentissage du *user-pays system*, ils se démarquent à la fois de la gestion publique de l'eau, réputée inefficace, et des formes de gestion communautariste et gratuite de l'eau. Loin de contredire les logiques marchandes dominantes, la privatisation communautaire facilite ainsi un compromis entre la reconnaissance du droit de disposer d'un volume d'eau potable minimal et le principe de la rémunération du service par le tarif.

Dysfonctionnements du modèle...

Les arrangements qui sont issus de ces projets sont toutefois rarement satisfaisants et la gouvernance réelle des dispositifs décentralisés diffère des variantes officielles du modèle de coproduction. En termes de réalisations, ce dernier présente des performances relativement satisfaisantes puisqu'il permet, le plus souvent, de produire un consensus suffisant pour la définition d'un projet et la conduite des investissements. Il est en revanche beaucoup moins convaincant pour la gestion et la régulation du service dans la durée.

Tandis que la propriété des infrastructures reste souvent un problème, leur gestion suscite de nombreux malentendus. Ainsi, dans les bourgs de Guinée étudiés par Jean-Pierre Olivier de Sardan (2000) comme dans ceux de pays voisins étudiés par Janique Etienne (1998) ou Anne Belbeoc'h (2006), la société locale apparaît souvent trop divisée et les intérêts en présence trop disparates pour fonder une véritable gestion « communautaire ». Oscillant entre marchandisation de l'eau et semi-privatisation par des « accapareurs » d'un côté, quasi gratuité du droit d'accès avec mobilisation financière sporadique pour couvrir les dépenses de maintenance de l'autre, le modèle communautaire peine à stabiliser un compromis durable entre un service d'eau rentable

¹⁰ Ben Page en fournit une très belle illustration à travers l'exemple du service d'eau de Kumbo au Cameroun (Page, 2003).

procurant des revenus monétaires (l'eau comme bien de marché) et un service social accessible à tous (l'eau comme bien public) (Olivier de Sardan, 2000 : 82).

Or, les institutions de régulation de proximité sont peu efficaces : le comité de point d'eau, souvent réduit à une appropriation factionnelle ou semi-privée, fonctionne mal ; la transparence, des comptes et des décisions, est rarement vérifiée tandis que la participation des usagers se résume parfois à une « élection » initiale jamais renouvelée. Avec le risque commercial, ces dispositifs communautaires délocalisent la régulation des conflits auprès de collectifs qui n'ont pas les ressources et les capacités suffisantes pour l'assumer, d'autant que la marchandisation aiguise en leur sein clivages et morcellement (Manor, 2002). La valorisation du rôle central de l'association d'usagers dans le dispositif de coproduction crée en outre un certain embarras vis-à-vis des municipalités, dont la compétence locale dans ce domaine procède souvent d'une loi récente de décentralisation, comme en Mauritanie (Carlier, 2001) ou au Bénin (Belbéoc'h, 2006).

Dans les périphéries urbaines, voire dans de vieux quartiers populaires péri-centraux qui ne figurent pas, loin s'en faut, parmi les plus instables et les plus récents, la gestion communautaire ne se montre guère plus en mesure d'assurer la gestion durable de services collectifs. Étudiant des quartiers pauvres de Nairobi, Dar es-Salaam et Lusaka, Anne Bousquet questionne ainsi l'étrange hybridation que ces projets tentent d'imposer entre des logiques de marchandisation et des logiques de gouvernance et de régulation communautaires, à l'échelle de collectifs de voisinage organisés de manière *ad hoc* et sur de fragiles fondements socio-démographiques. Elle montre que les capacités de régulation disponibles pour assurer la pérennité des services fournis dans le cadre de cette privatisation communautaire sont rarement suffisantes et que le passage de la très petite échelle à des échelles urbaines ou métropolitaines pour traiter les questions de conflit, de solidarité ou de préservation de la ressource en eau est problématique (Bousquet, 2006).

... ou modèle inadapté

Les difficultés rencontrées pourraient être considérées comme des défauts de jeunesse (encore que la réflexion soit ancienne) mais, plus profondément, le modèle échoue à pérenniser des services d'eau parce qu'il est, affirmons-nous, structurellement inadapté à cet objectif dans de nombreuses sociétés africaines.

Trois modes d'action sont potentiellement ouverts aux organisations non gouvernementales : la fourniture contractualisée au nom d'une collectivité publique ; la fourniture autonome de services dans les interstices, voire les béances, de l'offre publique ; la fourniture au nom d'un bailleur étranger (Hulme, 2001). Du fait de la faiblesse structurelle des pouvoirs publics locaux, le troisième s'est souvent imposé à partir des années 1980, instaurant des relations verticales, de bailleur à fournisseur privé de services, contournant les appareils publics locaux. Il en résulte, du point de vue de la régulation des services d'eau, 3 problèmes majeurs.

Premièrement, la dépendance financière des fournisseurs de services locaux vis-à-vis des bailleurs du Nord remet en question la souveraineté des États pauvres, réduit leur responsabilité dans la fourniture de services et affaiblit la responsabilité publique dans les pays bénéficiaires (Hulme, 2001). En confiant à des organisations particularistes ¹¹ la

¹¹ Au sens où elles interviennent seulement au profit de groupes circonscrits, en concurrence avec d'autres ONG et associations.

formulation d'arbitrages, par nature politiques, la question de la responsabilisation publique, tant valorisée dans le débat sur le « bon gouvernement », se trouve ainsi grièvement diluée dans un dispositif de gouvernance éclaté, dont les niveaux hiérarchiques supérieurs (bailleurs et agences de coopération internationaux) sont extérieurs au pays : ce processus d'exterritorialisation¹² entrave la création d'un système de régulation socio-politique local susceptible d'enraciner démocratiquement et durablement les valeurs et règles nécessaires au fonctionnement des services (Piveteau, 2005).

Deuxièmement, en l'absence de régulation adéquate de la compétition autour des ressources générées par les projets à l'échelle locale, les groupes et individus les plus puissants sont à même d'influencer de manière disproportionnée les décisions à leur profit. Dans la gestion des ressources naturelles et des services locaux, on observe ainsi souvent une amplification des mécanismes de captation voire de confiscation des ressources au profit des groupes dominants. Ces tensions intra-communautaires sont d'autant plus aiguës que les communautés sont pauvres et que la quête des ressources financières extérieures constitue pour elles une véritable économie de survie (Manor, 2000). Or, les modalités de régulation de ces conflits sont rarement prises en compte dans les projets qui postulent une arène publique locale dépolitisée, ce qu'elle n'est évidemment pas.

Encadré 4. Conflits et régulation autour de la gestion d'un micro-réseau communautaire (Zamcargo, Dar es-Salaam)

La crise du service d'eau communautaire de Zamcargo dépasse le cadre de l'institution responsable créée en 2003, même si le comité s'est révélé peu transparent, voire malhonnête d'après les accusations des résidents : c'est l'ensemble du projet qui est remis en question. En effet, la coproduction du service ne se limite pas à ses aspects techniques et opérationnels, elle fait également intervenir des mécanismes de définition locale des règles et de régulation, qui révèlent leurs carences en cas de crise. Tout d'abord, l'exploitation des kiosques ne se déroule pas selon les modalités définies par la Charte du projet, rédigée par WaterAid pour plusieurs de ses micro-réseaux communautaires : les compteurs d'eau ne fonctionnent pas, les fontainiers ne tiennent pas à jour les cahiers de comptes et l'absence quasi-totale d'assemblées entretiennent la méfiance des résidents. Le comité de l'eau est ainsi soupçonné de détourner une partie des recettes de la vente d'eau. Des réparations de la pompe d'un montant de 5 millions de Tsh (4000 euros) ont certes démontré la disponibilité de fonds, mais les gestionnaires n'ont produit aucun document justificatif. La Charte promeut un principe de fonctionnement « participatif », par lequel les résidents sont censés exploiter et réguler eux-mêmes le micro-réseau, mais ce mécanisme a été désamorcé par l'absence de tenue des assemblées initialement prévues et aucun recours n'a été envisagé. Cependant, en 2002, alors que le comité se scinde en deux partis opposés, d'un côté le Président et ses partisans, de l'autre des réformateurs nouveaux venus, les résidents demandent un arbitrage extérieur, celui du premier échelon de l'encadrement politico-administratif traditionnel, censé régler les conflits de petite envergure (le *Mtaa*). Malheureusement, celui-ci reste inactif (son responsable semble avoir été corrompu par le Président du comité de l'eau) et les résidents peinent ensuite à mobiliser les échelons supérieurs, avant finalement de remonter au sommet de la hiérarchie, celle de l'administration municipale (« *District Commissioner* »), qui décide l'envoi d'une commission d'investigation en 2003. La procédure se solde par la démission du comité en place et la tenue de nouvelles élections.

Source : Bousquet, 2006.

¹² Processus par lequel la régulation des services, échappant aux acteurs locaux, est confisquée, sciemment ou non, par des agents extérieurs au nom de l'efficacité des projets et de la rentabilité des investissements. Insideux, ce processus de « recolonisation » par le bas opère sous couvert d'arènes démocratiques locales qui fonctionnent, *de facto*, comme les intermédiaires de cette exterritorialisation (Piveteau, 2005).

Troisièmement enfin, ces projets témoignent d'une prise en compte insuffisante des questions d'équité sociale et de distribution. Par principe, ils développent une logique économique de pérennisation de l'infrastructure et de l'exploitation fondée sur le recouvrement local des coûts. De petite taille, ces mini-réseaux à destination des pauvres ne peuvent pas espérer des économies d'échelle équivalentes à celles des grands réseaux. Il s'ensuit que le prix de l'eau, souvent élevé et généralement bien supérieur à celui du service conventionnel, ne permet pas de résoudre la question de l'injustice sociale souvent dénoncée (les pauvres paient leur eau plus cher que les riches), voire entérine des inégalités entre pauvres eux-mêmes, puisque chaque projet définit les tarifs en fonction de coûts locaux très variables.

En outre, la question de la redistribution est rarement abordée : les tarifs sont généralement calculés pour recouvrir les coûts d'exploitation micro-locaux sans transfert social ni à l'intérieur de la communauté, ni entre différents mini-réseaux, ni entre ceux-ci et les usagers du réseau.

Encadré 5. Diversification des territoires de fourniture à Bamako (Mali)

Le quartier de Kalabancoro, à l'ouest de la capitale malienne, a bénéficié en 1997 de l'ouverture d'un système d'adduction d'eau sommaire (AES) financé par la coopération japonaise et équipé de 9 bornes-fontaines. La gestion, d'abord confiée à l'Association d'usagers de l'eau (AUE) du quartier, s'est soldée par un échec et l'arrêt du service. En 1999, elle a été reprise par la CCAEP¹³ (Cellule de conseil aux AEP), service rattaché à la division hydraulique urbaine de la Direction nationale de l'Hydraulique et financé par une redevance de 20 FCFA/m³ sur la quantité d'eau produite et par des financements bilatéraux.

La CCAEP a semble-t-il œuvré à la mise en œuvre d'une gestion de proximité dynamique en étendant le réseau et en ajoutant une trentaine de branchements privés aux bornes-fontaines. Pourtant, la satisfaction des usagers semble très mitigée et cette autonomie d'exploitation a un coût élevé et des effets dommageables sur le long terme :

- le prix de vente de l'eau est très élevé (350 FCFA/m³) : il est ainsi trois fois plus cher que le tarif de la première tranche (0-20 m³/mois) de la société nationale EDM (qui est aussi celui des bornes-fontaines) établi à 114 FCFA/m³ ;
- le goût de l'eau, très prononcé, serait à l'origine de la sous-consommation et de la fermeture de certaines des bornes-fontaines dans les quartiers où les puits ne tarissent pas ;
- la société d'eau (EDM), qui n'a pas été consultée pour la réalisation et la gestion du système d'adduction d'eau, ignore les spécifications techniques des installations : il lui sera difficile de reprendre les équipements dans le futur.
- Le compte d'exploitation reste déficitaire, notamment en raison de détournements de recettes aux bornes-fontaines et du coût exorbitant de fonctionnement et d'entretien du groupe électrogène.

Source : d'après Afritec, 2000 : 30-31.

Du point de vue de l'équité sociale, ces projets contribuent peu à renouveler la réflexion sur la manière de combiner marchandisation des services d'eau et nouvelles formes de solidarité. C'est ainsi souvent aux communautés elles-mêmes de trouver des réponses à la question des plus pauvres alors même que solidarité de proximité et équité sociale ne vont pas nécessairement dans le même sens. De fait, lorsque des initiatives en ce sens surgissent, c'est moins à l'échelle des communautés qu'à celle des municipalités (Lusaka, Ouagadougou). Ce sont le plus souvent des pouvoirs publics locaux qui, çà et là, s'inquiètent de l'encapsulation des pauvres et souhaitent un minimum d'harmonisation

¹³ Cette cellule a depuis été rebaptisée GCS AEP : Groupement de conseil et de suivi des adductions d'eau potable.

et d'intégration de la gestion des services dans ces quartiers, pour deux raisons principales : la gestion de la ressource en eau et la reconstruction d'interdépendances au service de la cohésion urbaine.

Toutefois, les réformes ont mal préparé les pouvoirs publics à ces tâches, comme elles ont mal préparé les citoyens à un rôle accru de leur part. Ainsi, lorsque les dysfonctionnements des services communautaires poussent les pouvoirs publics à intervenir *a posteriori*, ces tentatives de régulation municipales sont souvent considérées comme une forme d'ingérence voire une dépossession par les communautés qui tentent de résister à cette « recentralisation ».

Encadré 6. La LWSC et la recentralisation du service d'eau à Lusaka

Forte du constat d'échec de nombreux projets d'eau communautaires dans les quartiers périphériques de Lusaka, la LWSC, entreprise d'eau à capitaux détenus en totalité par la Ville, mène depuis 1997 une stratégie de recentralisation de la gestion des micro-réseaux. Le modèle en est inspiré par celui que la coopération japonaise, sollicitée par le gouvernement zambien à la suite de graves épidémies de choléra en 1997, a conçu pour George Compound, vaste quartier informel à demi-régularisé. Celui-ci dispose en effet de forages autonomes alimentant un réseau finement maillé de points d'eau collectifs dont la gestion est intégrée à celle du réseau historique municipal. Si une division technique et un point de paiement de la carte mensuelle (ouvrant un droit à la consommation de 200 litres/jour/ménage) ont été spécifiquement créés *in situ* et si les fontainiers sont recrutés localement, en revanche, le déficit d'exploitation est subventionné grâce à des péréquations géographiques avec un quartier plus aisé de la même division gestionnaire. Les fontainiers et les caissiers sont des employés de la LWSC, tandis que la communauté est impliquée dans la régulation des conflits liés à l'eau par le biais de tribunaux locaux.

La LWSC souhaite étendre ce modèle pour intégrer dans son giron les projets communautaires « en perdition », parfois à la demande des usagers eux-mêmes que les graves défaillances de la gestion communautaire ont privés d'eau, mais aussi de manière plus systématique les nouveaux projets financés par les ONG et les bailleurs. Elle propose pour cela, par l'intermédiaire de son nouveau département pour l'alimentation en eau des communautés, une contractualisation mettant en place un PPP dans lequel elle dispose d'un pouvoir dominant. Cependant, les ONG du secteur de l'eau qui ont, par la juxtaposition de leurs micro-projets respectifs, alimenté la gestion urbaine en archipel, résistent à cette recentralisation. Parmi elles, Care International a riposté en lançant un contre-modèle fondé sur des « *Water Trusts* », dont la vocation est de professionnaliser les comités de l'eau qui géraient jusqu'alors des points d'eau de manière indépendante et bénévole (ou supposée telle).

Source : Bousquet, 2006.

III. MODELE COMMUNAUTAIRE VERSUS MODELE PUBLIC : LES ENJEUX D'UNE DOMINATION IDEOLOGIQUE

Nous partons ici d'un intrigant constat : alors que la littérature critique sur les réformes des services d'eau discute amplement la « privatisation marchande », elle reste très discrète sur la « privatisation communautaire » et les fondements des modèles d'action collective sous-jacents. Ceux-ci ne sont pourtant pas moins idéologiques et il est d'autant plus important de le souligner que les résultats concrets des projets sont loin d'être toujours convaincants.

Nous présentons ici trois logiques qui participent de la rapide diffusion du modèle. Si la première est plutôt de type utilitariste, les deux suivantes ont très nettement un caractère idéologique et véhiculent plus largement un modèle de société.

Impératifs d'efficacité des approches sectorielles et dépolitisation de la gestion

Pour atteindre leurs objectifs sectoriels et décaisser les fonds dont ils disposent en abondance, les bailleurs ont besoin d'aller vite : quand ils ne trouvent pas sur place les institutions nécessaires à la mise en œuvre de leurs projets, ce qui est souvent le cas, ils privilégient les structures *ad hoc* aussi bien en amont (création d'agences administratives et financières parallèles) qu'en aval (comités, associations d'usagers). Ce faisant, ils concurrencent quand ils ne boycottent pas les pouvoirs publics locaux élus (Leclerc-Olive, 2003-a, 2003-b ; Jütting *et al.*, 2005).

Couplée à la promotion du modèle communautaire, cette pratique est loin d'être neutre. D'abord, elle contribue à un « évidement » du pouvoir local, dépossédé de ses capacités d'apprentissage, donc d'une partie des compétences cognitives et instrumentales nécessaires pour formuler des choix cohérents et « ouverts » en matière de création et gestion des services publics locaux. Ensuite, elle entretient le mythe d'une gouvernance locale dépolitisée (Jobert, 2002), privant ainsi les autorités locales de l'espace et du débat publics ¹⁴ nécessaires à la maturation et la légitimation des choix. Enfin, elle favorise une accumulation des savoirs du côté des ONG plutôt que des collectivités locales africaines, dès lors captives d'un pouvoir d'expertise hégémonique qui se construit hors d'elles.

Outre qu'elle freine la consolidation des autorités municipales et de leur maîtrise d'ouvrage, cette approche entretient une déconnexion entre la gestion des services, présentée comme une affaire technique, et la conduite de politiques publiques locales. Cette dépolitisation est problématique car elle fait apparaître les choix de gestion comme des données extérieures aux sociétés locales. Historiquement, ce n'est pas ainsi que les cultures gestionnaires locales se sont construites ailleurs. Les choix de gestion ont toujours été, en réponse à des difficultés rencontrées, des compromis réalisés à partir d'éléments juridiques, économiques et politiques endogènes. Puis ces choix ont été progressivement adaptés et modifiés en réponse aux limites et insuffisances constatées. Or, dans les petites villes africaines aujourd'hui, il n'y aurait pas de choix possible mais seulement un « bon » modèle à trouver... En outre, qui assumera son évolution et son adaptation, dès lors que les pouvoirs publics sont privés du temps et des moyens qui leur permettraient de mettre en œuvre cet apprentissage ?

Les vertus supposées de la régulation communautaire

Entretenu par les conditions imposées à l'intervention des agences de coopération, très soucieuses d'éviter l'accusation d'ingérence, la puissance de ce mythe d'une gestion urbaine apolitique s'explique aussi par leur conception dominante du rôle de la société dite civile et de l'action collective dans le développement. Les projets dont il est ici question témoignent en effet d'un regain d'intérêt pour les institutions d'échelle communautaire, les normes informelles et les réseaux interpersonnels susceptibles de nourrir une action collective efficace et durable dans la gestion locale des ressources et biens communs (Evans, 1996), voire dans l'apparition et la consolidation de normes de coopération entre des fournisseurs publics de services et des organisations de citoyens (Ostrom, 1996 ; Tandler, 1997). Le rôle qu'y jouent des arrangements institutionnels, formels et informels, fondés sur une utilisation intensive d'information, de confiance et

¹⁴ ¹⁴ Ou délibération, définie comme un processus démocratique par lequel le débat public transforme les préférences, prépare, élabore et critique l'action publique (Leclerc-Olive, 2003-b).

de capital social ¹⁵ y est particulièrement valorisé car il paraît de nature à fonder une action collective à forte dimension cognitive, mobilisant des ressources endogènes composites ainsi que des savoirs localisés. Valorisant des normes et règles partagées, recourant à des mécanismes de sanction gradués, la gestion d'échelle communautaire rendrait aussi difficile, pour tout individu ou groupe, de se soustraire aux règles communes de la réciprocité et limiterait le *free-riding*. Sous-estimant probablement les sources de conflits locales et surestimant, à l'inverse, le rôle déterminant des acteurs extérieurs dans leur négociation et leur dépassement, cette démarche est aujourd'hui très présente dans la construction des cadres de gouvernance des mini-systèmes d'approvisionnement d'eau en Afrique subsaharienne.

Les expériences de ce type s'accompagnent d'une réhabilitation des pouvoirs locaux « communautaires », en conformité avec certaines hypothèses néo-institutionnalistes sur l'administration coloniale héritée, privée de base juridique et politique intériorisée (Hibou, 1998 : 15). De nombreux exemples africains témoignent pourtant de leur impuissance face aux tensions suscitées par la compétition inter- et intra-« communautés » pour l'accès à des ressources limitées et de leur difficile conversion en instances « modernes » de régulation des services marchands (Jaglin, 2005-b).

Une partie du déficit de la réflexion provient de ce que les théories de l'action collective n'ont pas de modèles propres aux sociétés urbaines, dont elles méconnaissent les spécificités. Appliquées à l'eau, les analyses s'intéressent surtout aux communautés rurales, à la gestion de la ressource et à l'irrigation plutôt qu'à l'approvisionnement des ménages (Ostrom, 1992 ; Subramanian *et al.*, 1997). Leur transposition aux milieux urbains repose sur une conjecture, celle qu'existent en ville des « communautés d'intérêt » stables, porteuses d'enjeux collectifs et correctement informées, qu'elles sont une bonne échelle de gestion des services et ont les moyens d'exprimer leurs préférences, qu'un système de responsabilisation incite politiciens et personnels administratifs à leur être attentifs... Autant de conditions pourtant rarement remplies dans les villes africaines. Par ailleurs, en insistant sur le capital social comme ressource de l'action collective, ces analyses sous-estiment ses externalités négatives dans des sociétés inégalitaires et hiérarchiques (exclusion sociale) ou certaines de ses formes perverses dans des espaces urbains dominés par la violence, comme les bidonvilles de Nairobi où prospèrent de véritables mafia de l'eau.

Encadré 7. Les Mafias de l'eau à Kibera (Nairobi, Kenya)

Kibera est un des plus grands bidonvilles d'Afrique Subsaharienne : une population estimée entre 500 000 et 1 million de personnes y vit dans des conditions sanitaires et urbaines extrêmement dégradées mais à proximité du centre-ville et de la zone industrielle de Nairobi. Faute d'installations publiques de type « borne-fontaine », les résidents s'approvisionnent en eau à des kiosques privés (majoritaires) ou, depuis les années 1990, à des kiosques gérés par des collectifs d'usagers encadrés par des ONG. On estime le nombre de revendeurs d'eau à environ 2000, pour un chiffre d'affaires de 15 000 à 39 000 dollars par jour. Aiguës par une forte concurrence, corruption et pratiques criminelles caractérisent le comportement de tous les acteurs de l'eau. La cascade des pressions exercées va des plus puissants, parmi lesquels les employés du service d'eau de Nairobi (que sa transformation de régie municipale en entreprise à capitaux publics n'a pas affranchi de la corruption), aux plus vulnérables, les résidents

¹⁵ Le capital social est défini comme une ressource issue des interactions entre agents, du développement endogène de normes de comportement et de l'institutionnalisation de ces normes en règles. Fondé sur des réseaux sociaux, des normes de réciprocité (ou de confiance), des valeurs et convictions communes, il est susceptible de générer des externalités durables qui affectent la situation économique des individus et groupes, notamment en facilitant l'action collective.

pauvres du bidonville, qui en paient la note finale à travers le prix d'achat de l'eau. Ainsi, les vendeurs d'eau, légaux et clandestins, subissent un racket permanent de la part des employés du service d'eau (pots de vin pour l'obtention d'une connexion ou éviter une déconnexion) comme d'autres services gouvernementaux (services sanitaires en charge du contrôle de la qualité de l'eau, police, justice). À leur tour, qu'ils soient « isolés » ou regroupés en syndicat (environ 1500 dans celui de *Maji Bora Kibera*), les revendeurs se livrent à des pratiques criminelles pour faire grimper le prix de l'eau : pénuries artificielles (obtenues en soudoyant les employés du service d'eau), ententes sur les prix. Ils voient aussi d'un très mauvais œil les initiatives communautaires qui tentent d'échapper à ces pratiques et, en exerçant sur elles un violent chantage (menaces, agressions physiques, détérioration du matériel), les contraignent à augmenter leurs tarifs. Enfin, les gangs Kamjeshi et Mungiki (sortes de sectes maffieuses politico-ethniques), d'abord actifs dans le racket des chauffeurs de minibus (les *matatus*), sont également intéressés par ce commerce lucratif et rackettent les vendeurs d'eau, surtout les « indépendants ».

Source : Bousquet, 2006.

Dans ce contexte, l'ascendant durable des porteurs de projet extérieurs sur les communautés locales conduit, *in fine*, à « davantage d'exterritorialité » que de « proximité » (Piveteau, 2005 : 90), tandis que les défaillances communautaires justifient diverses formes de « recentralisation ». En Zambie, celle-ci s'est traduite par la création d'une agence nationale indépendante de régulation tandis qu'au Mali, c'est une structure privée nationale qui assure le suivi et le conseil aux systèmes d'AEP.

Encadré 8. NWASCO : le régulateur zambien de l'eau

Opérationnel depuis 2000, le régulateur sectoriel zambien, NWASCO, a une double mission : d'une part, introduire une concurrence dans le secteur de l'eau (*yardstick competition* et *sunshine regulation* entre les *Commercial Utilities* nouvellement créées), d'autre part, garantir les missions d'intérêt général et notamment l'accès à l'eau des populations pauvres. Pour cela, il promeut des systèmes techniques alternatifs et une harmonisation des mécanismes de financement des investissements. Il dispose d'un fonds et d'un organisme spécifiques, le *Devolution Trust Fund* (3 personnes : un manager, un socio-économiste et un ingénieur eau et assainissement), accordant des prêts incitatifs aux fournisseurs respectant les directives du régulateur (360 000 euros, fournis notamment par la GTZ et les coopérations danoise et irlandaise, ont ainsi financé l'accès à l'eau de 90 000 personnes depuis 2003). Avec cet outil, NWASCO impulse la formulation de programmes nationaux et concentre les financements pour lutter contre l'éparpillement des ressources et l'exterritorialisation des référentiels du développement. Il s'agit de dépasser la logique du projet (disparités, saupoudrage des ressources et dilution des responsabilités) et de promouvoir une politique programmatique d'échelle nationale, dont les lignes directrices (très inspirées du projet pilote de George Compound) figurent dans le « *Guideline on water supply to peri-urban areas* » de 2002.

Source : Bousquet, 2006.

Encadré 9. GCS AEP : une structure privée de conseil et de suivi au Mali

Le GCS AEP (Groupement de conseil et de suivi des adductions d'eau potable) est une structure privée, rémunérée par une redevance de 20 FCFA/mètre cube vendu (0,03 euros). Créée pour auditer les systèmes d'adduction d'eau gérés par des associations d'usagers dans les petits centres, elle assure des fonctions de suivi technique et financier des AEP (tous les 6 mois avec restitution des résultats aux maîtres d'ouvrage communaux), d'appui et de conseil aux exploitants, de formation, de prestations de service optionnelles (études de faisabilité, achat de pièces, production d'outils de gestion...).

Composée de 6 personnes fin 2001, elle suivait à cette date 59 AEP (sur 200 au total) répartis dans les 8 régions du Mali : construits dans des centres de 1 200 à 17 000 habitants, ces AEP desservaient environ 400 000 personnes, produisaient près de 1,7 million de mètres cubes et brassaient un chiffre d'affaires global de 35 millions de FCFA (53 340 euros).

En produisant et diffusant une information standardisée, le GCS AEP concourt à l'homogénéisation des pratiques et, plus largement, à la définition et la délimitation itératives du service public de l'eau dans ces milieux urbains¹⁶.

Sources : < www.pseau.org/outils/ouvrages/dnh_suivi_conseil_2003.pdf > ; Afritec, 2000.

Chacune à leur manière, exterritorialisation et recentralisation témoignent de l'insuffisance de l'échelle communautaire sans pour autant susciter une réflexion sérieuse ni sur celle-ci ni sur ses contradictions avec l'affermissement des pouvoirs publics locaux et de leur rôle dans la régulation des services, pourtant revendiqué par les réformes de décentralisation.

Une profonde défiance envers les pouvoirs publics locaux

C'est en effet que la place de ces derniers est aussi influencée par des cadres idéologiques plus généraux. Celui, d'abord, d'une conception néolibérale de la démocratie et de l'Etat, centrée sur la « société civile », qui organise la décentralisation au profit de collectifs de type communautaire et du privé, y compris les ONG, considérées comme un « secteur privé de remplacement » (Leclerc-Olive, 2003-a : 172). Celui, ensuite, des théories du développement, fondées sur une rhétorique communautaire et participative particulièrement prégnante dans les communautés épistémiques de développeurs en Afrique (Otayek, 2005 : 10). D'autant plus forte qu'elle sert aussi la logique de résultat des politiques sectorielles mises en œuvre dans le cadre, par exemple, des Objectifs du Millénaire, cette convergence entretient, chez de nombreux opérateurs et bailleurs de projets, une profonde défiance envers les pouvoirs publics locaux et les détourne d'outils d'intervention qui pourraient, au contraire, consolider un modèle public de gestion des services d'échelle communale.

Ce dernier nécessite cependant une solide maîtrise d'ouvrage locale et des institutions territoriales en mesure d'opérer des choix de gestion, d'investissement et de tarification dans le respect du fonctionnement démocratique. À l'évidence, une telle configuration est loin d'être partout acquise et la méfiance envers le personnel politique en général, local en particulier, comme envers les institutions publiques a des fondements objectifs : les témoignages de l'incompétence des maires, de leur manque d'implication dans des projets de développement délaissés au profit de dépenses de prestige ou d'aisance, de leur indifférence aux devoirs de leur « mission » abondent (Belbeoc'h, 2006 : extraits d'entretiens). Si l'interprétation de ces défaillances peut varier¹⁷, il n'est guère douteux que les pouvoirs publics locaux rencontrent de très nombreuses difficultés dans l'exercice de leurs fonctions. La question n'est pas là. Elle est plutôt dans la stratégie à mettre en œuvre suite à ce constat. Faut-il contourner les mairies, au profit du secteur

¹⁶ Selon certaines sources, le GCS AEP malien focalise son expertise sur de « gros » systèmes (59), dont elle tire l'essentiel de son financement, et se désintéresse des très nombreux petits dispositifs dans un état souvent catastrophique (entretien à ANTÉA, 30 août 2006).

¹⁷ Ainsi, pour Jean-Pierre Olivier de Sardan, la notion d'un bien public local est attestée dans de nombreuses sociétés villageoises d'Afrique l'Ouest, mais « il y a un découplage entre bien public (devant profiter à tous) et gestion publique (en général inconnue dans le sens que lui donnent les « projets ») » (Olivier de Sardan, 2000 : 80). Michèle Leclerc-Olive relève au contraire « un manque d'esprit public' parmi les élus » et, plus généralement, souligne que « la notion de bien public est absente, au profit de la seule notion de bien commun – propriété partagée – dont on voit clairement qu'elle ne se confond pas avec celle de bien public, inaliénable et imprescriptible » (Leclerc-Olive, 2003-a : 183).

privé et des associations civiles, ou faut-il leur donner l'opportunité et le temps de faire le long apprentissage de la gestion de la chose publique et de ses écueils ?

Le contraste entre des stratégies qui illustrent chacun des deux principaux modèles identifiés est apparu très clairement lors du Sommet Africités de Nairobi en septembre 2006. Tandis que le maire de Dschang (ville secondaire du Cameroun de 70 000 habitants) présentait le concept de stratégie municipale concertée, développé dans le cadre d'un programme conduit conjointement par le pS-Eau et le PDM (Sonkin, 2006), le *chief executive officer* de l'entreprise d'eau de Kisumu exposait, dans une autre intervention, le processus de privatisation du service dans cette ville kenyane de 450 000 habitants (Ombogo, 2006).

Le premier insiste sur quelques-uns des éléments clefs de la stratégie que sont la présence d'un *leadership* municipal motivé et compétent, le déploiement d'une communication active avec les habitants, le travail préalable de diagnostic (notamment pour identifier les conflits) et, surtout, de construction d'une définition partagée et légitimée du service d'eau. Ce faisant, son exposé témoigne aussi du temps nécessaire à la mise en place de ce type d'approche : un an de concertation a été ici nécessaire pour parvenir à un plan d'action. L'exemple rappelle que l'assistance à la maîtrise d'ouvrage communale ne peut être qu'un processus lent et aléatoire, difficile à maîtriser et à concilier avec les objectifs quantitatifs des politiques sectorielles de court terme.

Le second intervenant ne mentionne ni le pouvoir local, sinon pour décrier la gestion publique, ni les citoyens, sauf pour souligner qu'un défi majeur consiste à desservir les pauvres. Les autorités publiques de la ville semblent exclues du dispositif institutionnel articulé autour de trois acteurs-clés : un régulateur national, une autorité organisatrice et propriétaire des infrastructures à l'échelle régionale, un exploitant privé local. Alors même que le rôle stratégique des collectivités locales est rappelé avec insistance dans les déclarations finales du sommet¹⁸, ce modèle ne semble guère favorable à la consolidation des institutions publiques et à leur apprentissage de la gestion urbaine.

Derrière ses enjeux opérationnels, le modèle « apolitique » dominant des services publics n'est donc pas dépourvu de visées normatives. Dans les villes de taille moyenne, il conduit à privilégier l'entreprise privée plutôt que la régie municipale. Dans les bourgs et quartiers périurbains, il valorise la construction d'arènes civiles, « où prévalent à la fois la défense d'un bien commun (plutôt que la responsabilité d'un bien public) et l'expérimentation de la négociation plutôt que celle de la délibération » (Leclerc-Olive, 2003-b), conduisant à l'émergence de services d'eau communautaires plutôt que publics. Ceux-ci peinent pourtant à atteindre un degré de consolidation suffisant pour prétendre à une certaine durabilité et il reste en outre à démontrer que leur pérennisation, si elle pouvait être entretenue, est souhaitable¹⁹. De nombreux exemples, au Sénégal et ailleurs, semblent en effet indiquer que l'existence d'un mini-réseau d'AEP suscite rapidement une demande de branchements privés qui, lorsqu'elle n'est pas artificiellement contingentée, comme dans certains départements béninois, modifie profondément la logique de gestion du service. En effet, la multiplication des branchements privés lisse et stimule la consommation (de 8 l/h/j en moyenne à plus de 35 l/h/j), accroissant ainsi la rentabilité potentielle du système, tandis que

¹⁸ Voir : www.africités.org/index.php

¹⁹ Les réflexions qui suivent ont été inspirées par des échanges avec des personnels d'ANTÉA, bureau d'études intervenant dans le domaine concerné par cet article (30 août 2006). Les interprétations et éventuelles erreurs sont de la seule responsabilité de l'auteur.

L'individualisation des consommations et du paiement facilite le recouvrement des factures. La pérennité de l'infrastructure et du service cesse d'être un problème structurel et l'exploitation peut être confiée à un opérateur marchand (public ou privé). En revanche, compte tenu des compétences requises et des coûts, le contrôle sanitaire et la régulation du service (prix, qualité) ne peuvent être organisés à l'échelle communautaire : la marginalisation antérieure de l'échelon communal n'est-elle pas alors un sérieux obstacle au nécessaire processus d'adaptation et de transformation du service ?

CONCLUSION

Alors qu'une partie de la géographie radicale anglo-saxonne dénonce l'ethnocentrisme et l'économicisme de nombreuses études urbaines contemporaines, centrées sur les métropoles et des problématiques issues du Nord (Robinson, 2002, 2005), la réflexion proposée ici, issue d'enquêtes de terrain, témoigne d'évolutions plus complexes et diverses que celles généralement retenues dans les débats académiques. Ainsi, les modes de privatisation à l'œuvre sont, *de facto*, variés et impliquent de nombreuses formes de privé, notamment informelles. La prise en compte des comportements et des représentations des citoyens ordinaires non desservis par le réseau est aussi plus avancée qu'on ne le prétend souvent : dans leurs projets, les ONG utilisent leur connaissance de ces pratiques pour rompre avec les paradigmes techniques dominants et la norme du réseau n'y est ni exclusive ni même toujours une référence à court terme.

Loin d'un monolithisme largement surfait, les projets étudiés illustrent des efforts concrets, réalisés ces dernières années dans une certaine discrétion, pour inventer de nouvelles formes d'articulation entre offre et demande en services collectifs.

Pour autant, ces projets ne produisent pas que de bonnes choses. Ils ne parviennent pas tous à leurs fins. S'ils prennent acte de l'élitisme du modèle colonial de la ville moderne et de ses réseaux techniques, ils ne sont pas dénués d'enjeux de pouvoir ; ils imposent, à leur tour, des normes et des techniques non consensuelles et, à travers eux, des modes d'organisation de la société. En valorisant des communautés locales, sans considération suffisante pour les inégalités qu'elles recèlent et au mépris du conservatisme social dont elles sont parfois porteuses, ils favorisent aussi la reproduction de rapports de pouvoir dominants qui s'expriment, dans certains des projets étudiés, au détriment des plus vulnérables.

S'ils parviennent à faire fonctionner des services d'eau communautaires, ils n'ont pas démontré qu'ils pouvaient les inscrire durablement dans le cadre des décentralisations d'une part, des évolutions de la demande d'autre part. Évoluant sous l'effet conjoint d'une localisation (communautaire) des modes de gouvernance et d'une recentralisation (nationale) de la régulation²⁰, la fourniture des services d'eau dans ces espaces urbanisés est en partie soustraite aux choix politiques locaux, en contradiction avec les réformes administratives et avec la demande des collectivités auxquelles échoit juridiquement cette responsabilité. Outre que le découplage entre gouvernance et régulation du service soulève de délicats problèmes de coopération, il nourrit aussi, en l'état, une dangereuse vacance de l'échelon communal, dépossédé de son autonomie dans l'analyse des problèmes et, partant, d'une partie de sa légitimité dans la régulation

²⁰ Nous distinguons ici la gouvernance (ensemble des logiques coopératives assurant la gestion collective du service) de la régulation (ensemble des processus visant à la reproduction dynamique d'un système).

des conflits, dès lors abandonnée aux « notables ». Comme en d'autres domaines, ces constats renouvèlent la question du rôle des pouvoirs publics locaux et de leur nécessaire « retour » dans la régulation d'ensemble des services d'eau, y compris lorsqu'ils sont fournis par des systèmes techniquement décentralisés.

REFERENCES

- AFRITTEC, 2000, *Partenariat Eau et Assainissement (WUP) Projet n° 5 : Étude de cas du Mali – Rapport provisoire*, s.l., Abidjan, Partenariat Eau & Assainissement-Afrique de l'Ouest et du Centre /Water Utility Partnership-Africa, 40 p. <www.wupafrica.org>.
- AYEE Joseph, CROOK Richard, 2003, « Toilet wars » : *urban sanitation services and the politics of public-private partnerships in Ghana*, Brighton (Sussex), Institute of Development Studies, December, 34 p. (IDS Working Paper 213).
- BAKKER Karen, 2003, « Archipelagos and Networks : Urbanisation and Water Privatisation in the South », in *Geographical Journal*, 169 (4), pp. 328-341.
- BAKKER Karen, 2006, « 'Trickle Down' ? The pro-poor water supply debate and the case of Jakarta, Indonesia », in *Geoforum* (in press).
- BAKKER Karen, HEMSON David, 2000, « Privatising Water : BOTT and Hydropolitics in the New South Africa », in *South African Geographical Journal*, 82(1), 3-12 p.
- BOUSQUET A., 2006, « L'accès à l'eau potable des citoyens pauvres : entre régulations marchandes et régulations communautaires (Kenya, Tanzanie, Zambie) », Paris, Université de Paris I-Sorbonne, 2 tomes, 565 p. (thèse de doctorat).
- BELBÉOC'H A., 2006, *Le département des collines au Bénin, laboratoire pour la Maîtrise d'Ouvrage Communale : rapport de mission*, Cérève, l'auteur, septembre, 41 p.
- 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 ?*, Paris, ENGREF, 306 p. (thèse de doctorat).
- CARLIER Rodolphe, 2001, *Concessionnaire de réseaux d'adduction d'eau potable, naissance d'un métier*, Paris, GRET, 26 p. (in Traverses, n° 9, Eds du Groupe Initiatives).
- COING H. et al., 1998, *Analyse comparative des performances de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs*, Paris, BURGÉAP, avril, 2 vol., pag. mult.
- COLLIGNON B. et al., 2000, *Analyse du service de l'eau potable et de l'assainissement pour les populations pauvres dans les villes de Côte d'Ivoire*, Paris, Hydroconseil, avril, 29 p.
- ÉTIENNE J., 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).
- EVANS Peter, 1996, « Government Action, Social Capital and Development : Reviewing the Evidence on Synergy », in *World Development*, vol. 24, n° 6, pp. 1119-1132.
- HIBOU Béatrice, 1998, *Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne : du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire*, Paris, CERI, 46 p. (Les Études du CERI, n° 39, mars).
- HULME D., 2001, « Reinventing the Third World State : Service Delivery and the Civic Realm », in McCOURT Willy, MINOGUE Martin (eds.), *The Internationalization of Public Management : Reinventing the Third World State*, Cheltenham (UK) ; Northampton (USA), Edward Elgar, pp. 129-152.
- JAGLIN S., 2005-a, *Services d'eau en Afrique subsaharienne : la fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS Éditions, 244 p., (collection Espaces et Milieux).

- JAGLIN S., 2005-b, « La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne », in BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri, SYNTOMER Yves (dirs.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, pp. 271-291.
- JAGLIN S., 2006, Introduction de la table ronde GRET-Latts « les multinationales de l'eau et les marchés du sud : Pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ? », Paris, 13 novembre.
- JOBERT B., 2002, « Le mythe de la gouvernance antipolitique », communication au VIIe congrès de l'Association française de science politique, Lille : 18-21 septembre 2002.
- JUTTING J. *et al.*, 2005, « Décentralisation et réduction de la pauvreté », in Repères n° 5, 6 p. (Centre de développement de l'OCDE) <www.oecd.org/dev/reperes>
- LEBORGNE F., 2006, « La privatisation de l'eau au Mali », in *Responsabilité & Environnement*, avril, n° 42, pp. 44-58.
- LECLERC-OLIVE M., 2003-a, « Mondialisations et décentralisations : complémentarités ou alternative ? Éléments de réflexion pour une enquête au niveau local », in OSMONT A. GOLDBLUM Ch. (dirs.), *Villes et citoyens dans la mondialisation*, Paris, Karthala, pp. 171-188.
- LECLERC-OLIVE M., 2003-b, « Arènes sahéliennes : communautaires, civiles ou publiques ? » in CEFAÏ D. PASQUIER D. (dirs.), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF (coll. Curapp).
- LORRAIN Dominique (dir.), 1999, *Retour d'expériences (6 cas de gestion déléguée à l'étranger)*, Paris, Ministère de l'Équipement, mai, 94 p. (Rapport de recherche).
- LORRAIN Dominique (dir.), 2001, *Retours d'expériences (7 cas de gestion déléguée à l'étranger)*, Paris, CEMS/EHESS, pag. mult. (rapport de recherche).
- MANOR J., 2002, « Partnerships Between Governments and Civil Society for Service Delivery in Less Developed Countries : Cause for Concern », presented at the *World Development Report 2003/04 Workshop : Making Services Work for Poor People*, Oxford, 4-5 November 2002, 8 p.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2000, *La gestion des points d'eau dans le secteur de l'hydraulique villageoise au Niger et en Guinée*, Paris, AFD, mai, 86 p. (Études de l'AFD).
- OMBOGO P. L., 2006, « Strategy for access to water and sanitation services in informal settlements (the Kisumu experience) », paper at Africities Conference, 11 p., www.pseau.org/event/africities_4/index.htm
- OTAYEK R., 2005, « La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire ? Quelques réflexions à partir de situations africaines », communication au VIIIe Congrès de l'Association française de Science Politique, Lyon : 14-16 septembre 2005, 13 p. www.afsp.msh-paris.fr/archives/congreslyon2005/communications/tr4/otayek.pdf.
- OSTROM Elinor, 1992, *Crafting Institutions for Self-governing Irrigation Systems*, San Francisco (CA), Institute for Contemporary Studies.
- OSTROM E., 1996, « Crossing the Great Divide : Coproduction, Synergy, and Development », in *World Development*, vol. 24, n° 6, pp. 1073-1087.
- PAGE Ben, 2003, « Communities as the agents of commodification : the Kumbo Water Authority in Northwest Cameroon », in *Geoforum*, 34, pp. 483-498.
- PAUW Jacques, 2006, « Metered to Death: How a water Experiment Caused Riots and a Cholera Epidemic », The Center for Public Integrity (The Water Barons), www.publicintegrity.org/water/report.aspx?aid=49
- PIVETEAU A., 2005, « Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique », in *Revue Tiers monde*, n° 181, janvier-mars, pp. 71-93.
- ROBINSON Jennifer, 2002, « Global and world cities : a view from off the map », in *International Journal of Urban and Regional Research*, 26 (3), pp. 531-554.
- ROBINSON Jennifer, 2005, « Urban geography : world cities, or a world of cities », in *Progress in Human Geography*, 29 (6), pp. 757-765.

SHIRLEY Mary (ed.), 2002, *Thirsting for Efficiency : The Economics and Politics of Urban Water System Reform*, Washington, The World Bank, 376 p.

SMITH L., 2002, « The murky waters of the second wave of neoliberalism : corporatization as a service delivery model in Cape Town », in *Geoforum*, 35 (4), 375-393.

SUBRAMANIAN A. *et al.*, 1997, *User Organizations for Sustainable Water Services*, Washington, The World Bank, 162 p. (World Bank Technical Paper, n° 354).

TENDLER Judith, 1997, *Good Government in the Tropics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 221 p. (The Johns Hopkins studies in development).

TREMOLET S., 2006, « Un point sur les privatisations de l'eau en Afrique », in *Responsabilité & Environnement*, avril, n° 42, pp. 59-68.

* * *

ANNEXES

Tableau n°1 : Taux de couverture du réseau et modes d'accès à l'eau dans quelques grandes villes africaines (en % de ménages, 1999)

	Abidjan	Nairobi	Dakar	Kampala	Dar es Salaam	Conakry	Cotonou	Ouagadougou	Bamako
Pop. (en millions)	2,8	2,0	2,2	1,1	2,8	1,1	1,1	1,0	1,0
Opérateur	SODECI	NCC	SDE	NWSC	DAWASA	SEEG	SBEE	ONEA	EDM
BP	76	71	71	36	31	29	27	23	17
BF	2	1	14	5	0	3	0	49	19
FI	22	27	15	59	69	68	73	28	64

BP = branchements privés ; BF = bornes-fontaines ; FI = fournisseurs indépendants et sources traditionnelles gratuites.

Source : d'après Collignon, Vézina, 2000.

Tableau n°2 : Exemples de contrats de délégation annulés ou non renouvelés, de négociations suspendues ou en difficulté dans les services d'eau africains

Pays	Entreprise	Principal actionnaire	Raisons de l'annulation ou de la suspension
Afrique du Sud (Fort Beaufort) 1995-2001	WSSA (Water and Sanitation Services South Africa)	Northumbrian Water (filiale ONDEO)- Groupe 5 (50% du capital)	Contrat de concession Eau de 10 ans signé en 1995 et annulé en décembre 2001 pour des raisons juridiques.
Gambie 1993- ?	MSG (Management Service Gambia)	Filiale de Vivendi Water	Situation confuse dans laquelle le gouvernement aurait récusé le contrat d'affermage signé pour 10 ans en 1993
Ghana 2000	Azurix	Enron	Projet de BOOT annulé après le retrait des financements de la Banque mondiale en 2000 pour défaut de transparence dans l'attribution du contrat.
Guinée 1989-1999 1999-2000	SEEG	Saur/Vivendi Water	À échéance du contrat d'affermage de 10 ans, les négociations pour un renouvellement du contrat ont échoué → SONEG
Kenya (Nairobi) 2001	WSD (Water and Sewerage Department)	Seureca Space (filiale de Vivendi Water)	Négociations pour un contrat de gestion de 10 ans suspendues en 2001.
Mali 2000-2005	EDM	Saur International (puis Finagestion)/IPS-WA	Renationalisation en 2005 après cession, par les partenaires privés, de leurs parts de capital à l'Etat malien → EDM
Mozambique 1999-2001	AdM (Aguas de Moçambique)	Saur/Aguas de Portugal	Retrait de la SAUR en 2001 pour des raisons restées confidentielles, laissant Aguas de Portugal avec 73% des parts du consortium.
Ouganda (Kampala) 2002-2004	NWSC	Gauff Ingenieure Puis Ondeo	Deux contrats successifs. Le second avec Ondeo (2002-2004) n'a pas été reconduit.
Tanzanie (Dar es-Salaam) 2003-2005	City Water Services	Biwater/Gauff Ingenieure	Dénonciation en 2005 du contrat de <i>lease</i> signé en 2003 avec un consortium anglo-allemand (Biwater and Gauff) → DAWASA
Zimbabwe	- Gweru	Biwater Saur	Arrêt des négociations par la firme pour des raisons commerciales, le projet étant considéré comme non viable Négociations suspendues

Sources : compilations de l'auteur.

Tableau n° 3 : Les principaux partenariats public-privé dans les services d'eau urbains d'Afrique subsaharienne (2003) – Classement chronologique

Pays	Date	Entreprise	Service	Type de contrat	Espace concerné	Principaux investisseurs
Côte d'Ivoire	1960 (renouvelé en 1987)	SODECI	Eau	Contrat de concession de 20 ans renouvelable	Abidjan + villes secondaires (550 centres en 2000)	SAUR (46% du capital)
Guinée	1989-1999 + 2 ans	SEEG	Eau	Contrat d'affermage de 10 ans (+ 2 avenants d'un an avant échec des négociations de renouvellement)	Conakry + 16 villes secondaires	SAUR-Vivendi Water (51% du capital)
République centrafricaine	1991	SODECA	Eau	Contrat d'affermage de 15 ans	Toutes les villes	SAUR (100%)
Afrique du Sud	1992	WSSA Water and Sanitation Services South Africa	Eau Assainissement	Contrat de concession de 25 ans	Queenstown	Northumbrian Water (filiale ONDEO)- Groupe 5 (50% du capital)

Afrique du Sud	1993	WSSA Water and Sanitation Services South Africa	Eau Assainissement	Contrat de concession de 10 ans (annulé en 2001)	Stutterheim	Northumbrian Water (filiale ONDEO)- Groupe 5 (50% du capital)
Mali	1994	EdM Électricité du Mali	Eau Électricité	Contrat de gestion de 4 ans	16 villes de plus de 10 000 hab.	SAUR-EDF
	2000-2005	EdM Électricité du Mali	Eau Électricité	Contrat de concession de 20 ans avec prise de participation de 60% des actifs (annulé en 2005).		SAUR (39%)-IPS (21%)-gouv't (40%)
Afrique du Sud	1995-2001	WSSA (Water and Sanitation Services South Africa)	Eau Assainissement	Contrat de concession de 10 ans	Fort Beaufort	Northumbrian Water (filiale ONDEO)- Groupe 5 (50% du capital)
Guinée-Bissau	1995	EAGB	Eau Électricité	Régie intéressée	Bissau	Lysa (Suez- Lyonnaise)-EDF
Sénégal	1996	SdE Sénégalaise des Eaux	Eau	contrat d'affermage de 10 ans	Dakar + 46 villes secondaires	SAUR (51% du capital)
Djibouti	1996	GdE	Eau	-	Djibouti	Vivendi Water
Gabon	1997	SEEG Société d'énergie et d'eau	Eau Électricité	Contrat de concession de 20 ans	National	Vivendi Water (51% du capital)
Afrique du Sud	1999	SWC Siza Water Company	Eau Assainissement	Contrat de concession de 30 ans	Dolphin Coast	SAUR (58% du capital)
Afrique du Sud	1999	GNUC Greater Nelspruit Utility Company	Eau	Contrat de concession de 30 ans	Nelspruit	Biwater-NUON (40% du capital)
Mozambique	1999	AdM Aguas de Moçambique	Eau	Contrat d'affermage de 15 ans (Maputo et Matola) et de gestion (5 ans) pour les 5 autres villes	Maputo, Matola + 5 villes secondaires (Beira, Dondo, Quelimane, Nampula, Pemba)	Aguas de Portugal (73% du capital) (retrait de la SAUR en décembre 2001)
Cap Vert	1999	Electra	Eau Électricité	Contrat de gestion de 50 ans	Villes principales	Aguas de Portugal (51% du capital)
Tchad	2000	STEE Société tchadienne d'électricité et de l'eau	Eau Électricité	Contrat de gestion de 30 ans (avec, après la phase initiale, une entrée majoritaire dans le capital de la STEE et transformation en contrat d'affermage)	National	Vivendi Water
Cameroun	2000	SNEC Société nationale des eaux du Cameroun	Eau	Adjudication provisoire (offre de rachat de 51% des actifs + contrat de concession de 20 ans)	National (dans l'offre : 6 principaux centres urbains seulement)	ONDEO Services (aurait retiré son offre au profit de Vivendi Water)
Kenya	2000-2004 2004	Malindi water Company	Eau	Contrat de management de 4 ans. Contrat de gestion de 20 ans	Malindi	Gauff Ingenieure

Burkina Faso	2001	ONEA Office national de l'eau et de l'assainisse- ment	Eau	Contrat d'assistance et de service de 5 ans	Capitale + 35 villes secondaires	Vivendi Water
Niger	2001	SEEN Société d'exploitation des Eaux du Niger	Eau	Contrat d'affermage de 10 ans renouvelable	Capitale + 50 villes secondaires	Vivendi Water (51% du capital)
Afrique du Sud	2001	JOWAM Johannesburg Water Management Company	Eau Assainissement	Contrat de gestion de 5 ans (branchements et bornes-fontaines)	Johannesburg	ONDEO Services (20% du capital)
Zambie	2001	AHC-MMS	Eau Assainissement	Contrat de management de 3 ans renouvelable 1 an.	Copperbelt (Kiwte, Luancha, Mutulera, Chingola, Chililabonbwe)	Saur-I
Congo	2002	SNDE Société nationale des eaux du Congo	Eau	Contrat d'affermage	National	Biwater
Ouganda	2002	NWSC National Water and Sewerage Corporation	Eau Assainissement	Contrat de service de 2 ans	Kampala*	ONDEO Services
Tanzanie	2003-2005	City Water Services	Eau Assainissement	Contrat d'affermage de 10 ans dénoncé en mai 2005 par le gouvernement.	Dar es-Salaam + districts côtiers de Kibaha et Bagamoyo	Biwater + HP Gauff (51%) STM of Tanzania (41%)

* La NWSC gère les services d'eau de 11 villes, mais le contrat de service signé avec Ondeo porte sur les seules opérations commerciales de NWSC dans la capitale, Kampala.

Sources diverses compilées par S. JAGLIN : base de données PSIRU (www.psiru.org/companydetails) ; sites internet des pays et des firmes ; Water Utility Partnership, 1999, (www.wupafrika.org/REFORMS/contents/html) ; divers.