

Coordination Frédéric Naulet, Céline Gilquin, Stéphanie Leyronas

Eau potable et assainissement dans les villes du Sud :

la difficile intégration des quartiers défavorisés aux politiques urbaines



Journées ContrEauverses des 7 et 8 janvier 2013
Une initiative du Gret et de l'AFD

Eau potable et assainissement dans les villes du Sud : la difficile intégration des quartiers défavorisés aux politiques urbaines

Coordination

Frédéric NAULET
Céline GILQUIN
Stéphanie LEYRONAS

Contribution à la rédaction des actes

Ségolène DAVIN

Auteurs

Catherine BARON
Mai Linh CAM
Renaud COLOMBIER
Cécile DENORMANDIE
Guillaume JOSSE
Julien GABERT
Céline GILQUIN
Mathieu LE CORRE
Martin LEMÉNAGER
Jean-Pierre MAHE
Claude de MIRAS
Frédéric NAULET
Virginie RACHMUHL
Christophe ZANZÉ



Collection débats et controverses n° 8

Sommaire

AVANT-PROPOS	3
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE THÉMATIQUE : REVUE DES PROBLÉMATIQUES ET DES ENJEUX.....	13
Transformations urbaines dans les villes du Sud : enjeux et problématiques	15
Approvisionnement en eau et assainissement dans les quartiers défavorisés de villes africaines : état des lieux illustré à travers les cas de Ouagadougou et de Niamey	23
DEUXIÈME THÉMATIQUE : LA PLANIFICATION URBAINE STRATÉGIQUE	37
Revue succincte des approches de planification dans les villes en développement.....	39
Une approche de planification dans un contexte d'État fragile : exemple du quartier de Baillergeau à Port-au-Prince	43
Expérience de réhabilitation des quartiers populaires tunisiens et impacts sur la planification urbaine	48
TROISIÈME THÉMATIQUE : LES OFFRES DE SERVICES NON CONVENTIONNELLES	53
Développer l'assainissement non collectif dans des quartiers défavorisés : exemple d'un projet pilote – Antananarivo	55
Adapter les interventions dans les quartiers périphériques dans un contexte de crise : exemple de Kinshasa	62
Eau potable dans les zones non desservies par les opérateurs officiels : exemple en Ouzbékistan.....	69
QUATRIÈME THÉMATIQUE : LES ENJEUX DU FINANCEMENT	75
Financement du service d'eau potable dans la capitale laotienne : modalités de partage du coût global sur le long terme	77
Les instruments tarifaires comme modalité de péréquation : l'exemple de l'Onea à Ouagadougou.....	86
CONCLUSION	91
Références bibliographiques	97
Annexe 1 : Programme du séminaire.....	99
Annexe 2 : Liste des participants	101

AVANT-PROPOS

Cet ouvrage est issu d'un séminaire organisé en janvier 2013 dans le cadre des rencontres annuelles *ContrEauverses*. À l'initiative du Gret et de l'Agence française de Développement (AFD), les *ContrEauverses* réunissent chaque année des intervenants de diverses organisations (bureaux d'études, ONG, laboratoires de recherche, bailleurs de fonds, etc.), pour débattre de problématiques liées à l'eau et à l'assainissement dans les pays en développement. À partir d'une sélection d'expériences de terrain, il s'agit de tirer quelques enseignements méthodologiques et stratégiques de manière à les confronter aux enjeux et aux évolutions du secteur.

Les trois premiers séminaires qui se sont tenus depuis 2009, successivement sur les thèmes de 1) *Contractualisation appliquée aux petits opérateurs d'eau*, 2) *Approches de financement pour l'approvisionnement en eau dans les petites agglomérations* et 3) *Décentralisation et services d'eau potable : quelles stratégies de renforcement des communes ?*, avaient en commun d'aborder des contextes de faible urbanisation en privilégiant à chaque fois un type d'acteur des services (opérateurs, maître d'ouvrage, etc.). Au cours de cette quatrième édition, il a été décidé de déplacer la focale vers des situations proprement urbaines, sans parti pris pour un acteur donné, au profit d'une lecture plus territorialisée de la dynamique de développement des services.

Les participants aux *ContrEauverses* 2013 se sont intéressés plus particulièrement aux relations entre les dynamiques d'urbanisation et l'accès aux services d'eau et d'assainissement dans les quartiers défavorisés des villes du Sud (les « marges urbaines »). L'objectif était d'une part d'analyser les effets des transformations urbaines qui ont marqué ces dernières décennies sur la délivrance des services d'eau et d'assainissement dans ces quartiers, et d'autre part d'examiner, à partir du matériau empirique mis en discussion, les politiques nationales dédiées à l'amélioration des conditions d'accès aux services dans ces territoires.

Il est reconnu que l'urbanisation va de pair avec de profondes mutations sociopolitiques et économiques. Si certaines sont porteuses de dynamiques positives de développement, d'autres à l'inverse génèrent des effets négatifs sur les plans social, environnemental, etc. Les croissances urbaines extensives et faiblement maîtrisées qui caractérisent de nombreuses villes du Sud engendrent des phénomènes d'étalement urbain, de ségrégation sociale, ainsi que des pressions sur l'environnement. Or, parce que la problématique de l'eau et de l'assainissement est fermement encadrée dans celle de l'urbanisation, ces dysfonctionnements impactent plus ou moins directement la fourniture des services. De la même manière, l'extension des services renvoie à des enjeux urbains importants d'équilibre entre performances des territoires et équité sociale.

Les tentatives n'ont pas manqué pour limiter la fragmentation urbaine, mais elles ont globalement échoué à combler le fossé entre les territoires formels et les territoires informels. Après des décennies durant lesquelles se sont succédés divers modèles de délivrance des services urbains et d'aménagement des villes, les maîtres mots des politiques sectorielles et urbaines semblent devenir : gouvernance, décentralisation politique, démarches concertées, planification stratégique, territorialisation, etc. ; le tout, sur fond de respect de l'environnement. Mais comment ces cadres de référence sont-ils concrètement mis en œuvre dans les villes du Sud ? Quels sont leurs effets sur l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les quartiers défavorisés ? Quelles sont les conséquences en termes d'inclusion des quartiers défavorisés dans les politiques urbaines ?

Ce faisceau d'interrogations forme le fil directeur des différents textes qui sont rassemblés ici, dont la réflexion s'ancre dans les territoires des quartiers défavorisés de plusieurs villes de pays en développement.

INTRODUCTION¹

Frédéric Naulet
Gret

Une urbanisation galopante, hétérogène et aux multiples enjeux

Dans la seconde moitié du XX^e siècle, l'urbanisation a atteint des niveaux inédits dans un grand nombre de pays, à tel point qu'aujourd'hui, et pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, plus de la moitié de la population mondiale vit en ville. Plus des deux tiers de la croissance démographique mondiale enregistrée depuis 1950 ont été absorbés par les villes. Ce mouvement de fond qui s'est considérablement accentué depuis la fin des années 1980 touche particulièrement les pays en développement. En trente ans, sous l'effet conjugué de la croissance démographique et de l'exode rural, ces derniers ont vu le nombre de grandes villes se multiplier et leur population urbaine doubler.

Loin de s'infléchir, ces dynamiques d'urbanisation devraient se poursuivre dans les prochaines décennies, selon des rythmes moins soutenus, mais de manière prépondérante dans les pays en développement. Une proportion importante de la croissance démographique globale projetée devrait ainsi émaner des villes du Sud : d'après les projections démographiques de la Division de la population des Nations unies, sur les sept personnes sur dix qui vivront probablement en zones urbaines d'ici 2050, soit près de trois milliards de plus qu'aujourd'hui, 80 % proviendront des régions en développement, essentiellement des pays d'Afrique et d'Asie.

Toutefois, ces tendances globales, désormais bien connues, masquent des réalités très diverses. Car bien qu'elle soit incontestable à l'échelle mondiale, la transition urbaine ne s'opère pas selon les mêmes formes ni la même intensité dans toutes les régions du monde, au sein des pays, voire à l'intérieur des agglomérations. Les changements qui en découlent s'effectuent selon des rythmes propres à chaque pays² et recouvrent des processus sociodémographiques très divers : par exemple, les villes latino-américaines sont aujourd'hui moins confrontées à des problèmes d'exode rural qu'à des problèmes de croissance interne avec des résidents installés depuis plusieurs générations. À l'inverse, en Afrique et en Asie, outre l'accroissement démographique interne, la question des relations entre mondes rural et urbain continue d'être vive, notamment dans les villes secondaires où se réalise la majorité de la croissance urbaine.

Il est d'autant plus difficile de décrire les phénomènes d'urbanisation que ceux-ci sont fortement corrélés aux processus de développement des États, eux-mêmes très hétérogènes et à géométrie variable. Les relations entre urbanisation et développement national s'observent par exemple sur le plan économique : les territoires affichant de fortes croissances tendent à s'urbaniser plus rapidement, tandis que ceux qui s'urbanisent rapidement présentent en général des taux de croissance économique plus élevés. En d'autres termes, aucun pays ne semble avoir réussi son développement économique sans avoir connu de phase soutenue d'urbanisation.

¹ Afin de ne pas surcharger le texte, les références bibliographiques ayant servi à la préparation de cette note ont été renvoyées à la fin de l'ouvrage.

² Près de 80 % de la population sont déjà urbains en Amérique latine contre 50 % en Afrique et 30 % en Asie.

Pour autant, l'urbanisation des villes du Sud ne se réduit pas aux seules problématiques démographique ou économique. De multiples facteurs influent sur les trajectoires d'urbanisation. Les processus de transformation des villes s'accompagnent, et parallèlement suscitent, de profondes mutations autant sociales que politiques et économiques. Et si certaines ouvrent de nouvelles perspectives de développement local (augmentation des interactions sociales, accroissement des échanges économiques, extension de l'emploi salarié, etc.), d'autres *a contrario* soulèvent de nombreux défis. La croissance extensive et incontrôlée des agglomérations urbaines est à l'origine de nombreux dysfonctionnements : étalement urbain, fragmentation sociale, pression sur l'environnement, etc.

Les quartiers défavorisés : des réalités contrastées, des déficits avérés

Au rang des externalités négatives communément attribuées à l'urbanisation des pays en développement, la plus emblématique est sans aucun doute l'existence de bidonvilles. Les estimations les plus récentes indiquent qu'ils abriteraient un tiers de la population urbaine des pays du Sud (avec cependant de fortes disparités entre les pays). Le plus souvent situés dans les interstices ou à la marge des villes, ces territoires se caractérisent par des niveaux élevés de pauvreté et de vulnérabilité. De plus, leur urbanisation se réalise en grande partie hors des cadres formels de l'urbanisme : les régimes fonciers sont peu régulés, l'habitat suit rarement la réglementation en vigueur, le marché de l'emploi relève majoritairement de l'informel, etc.

Lorsque l'on s'intéresse à ces ensembles urbains, une première difficulté réside dans le choix de la terminologie : bidonvilles, quartiers précaires, quartiers informels, etc., ces dénominations peinent à saisir la diversité des configurations existantes. Or, qu'on les considère selon des critères socioéconomiques, fonciers, d'habitat ou d'accès aux services, les situations varient considérablement entre les villes, mais aussi au sein de celles-ci. Par ailleurs, en faisant référence à des normes que ces territoires ne respecteraient pas, elles témoignent d'une incapacité à se les représenter autrement que par la notion de manque (de légalité, de sécurité, de services, etc.). Ces représentations négatives contribuent à produire une image biaisée des pratiques urbaines. Elles se heurtent en outre aux attentes de reconnaissance et d'intégration à la ville qui émanent de ces quartiers.

Tout en soulignant la diversité et la complexité des réalités vécues dans les quartiers défavorisés, notons que les politiques urbaines ont échoué à ce jour à enrayer leur expansion ou à améliorer les conditions de vie de leurs habitants. Les progrès accomplis dans certains pays et les efforts consentis par les pouvoirs publics ont été insuffisants. Pourtant, d'après les statistiques établies par ONU-Habitat, la part de la population vivant dans ces quartiers aurait diminué au cours des vingt dernières années, grâce à la progression des opérations urbaines et l'amélioration des politiques dédiées à ces territoires (restructuration de quartiers, résorption de bidonvilles, réhabilitations-consolidation, etc.). Entre 2000 et 2010, près de 230 millions d'habitants auraient quitté les bidonvilles ou pu éviter de s'y installer.

Ces chiffres, bien qu'encourageants, ne doivent pas faire illusion quant aux tendances à l'œuvre. Du moins, ils ne permettent pas d'affirmer que les modes d'urbanisation contemporains favorisent la réduction de la pauvreté. D'abord, parce que la baisse en chiffres relatifs s'est accompagnée d'une hausse en valeur absolue due à l'augmentation du nombre de citadins : près d'un milliard de personnes habitent aujourd'hui dans les bidonvilles contre 715 millions en 1990, et, d'après les prévisions, ce chiffre atteindra 1,2 milliard en 2020. Ensuite, parce qu'elle engendre d'autres formes de précarité et d'exclusion, peut-être moins visibles, mais tout autant

inacceptables. La question des bidonvilles n'épuise pas celle de la pauvreté urbaine³ de même que « l'informalisation » ne concerne pas uniquement les quartiers désignés comme tel.

Les progrès obtenus dans les quartiers défavorisés des villes du Sud sont donc nettement insuffisants lorsqu'ils sont rapportés aux besoins à couvrir sur le plan de la sécurisation foncière, de l'accès au logement, des services de base, de l'emploi, etc. Parce qu'elles sont insuffisamment maîtrisées, les transformations urbaines ne voient pas leurs potentialités se réaliser dans les quartiers : la planification reste inexistante et les facteurs de vulnérabilité très nombreux. Au contraire, elles semblent produire des dynamiques pernicieuses d'entre-soi et d'affaiblissement du lien social. Loin des idéaux de reconnaissance et d'intégration, les quartiers restent perçus comme une menace, non comme une opportunité de repenser la ville de demain avec ses services.

L'échec de l'universalisation de l'accès aux services en milieux urbains

En raison du rôle fondamental qu'ils jouent dans la fabrique des villes, les services techniques essentiels sont au cœur des politiques de développement urbain. En particulier, la question de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement représente un élément crucial dans l'élaboration des politiques urbaines. Condition *sine qua non* pour l'amélioration des conditions de vie des populations, l'extension de ces services renvoie à la fois à des enjeux de performance urbaine et à des impératifs d'équité sociale (donc de solidarité). L'équilibre entre ces deux objectifs d'efficacité et d'équité est au centre des réflexions sur le concept de ville durable.

Bien que les avantages liés à l'eau et à l'assainissement soient largement reconnus, la communauté internationale a jusqu'à présent échoué à assurer leur disponibilité pour tous. En dépit des investissements qui leur ont été consacrés et des progrès accomplis par certains pays, les résultats demeurent largement en deçà des objectifs d'universalisation de l'accès. Il faut dire que le développement de la fourniture des services parvient difficilement à suivre les rythmes de croissance démographique : selon les dernières estimations, deux milliards de personnes n'auraient toujours pas accès à l'eau potable, deux milliards et demi ne disposeraient pas d'installations d'assainissement amélioré, et plus d'un milliard de personnes pratiqueraient la défécation en plein air.

Ces vingt dernières années, alors que la situation s'est améliorée continuellement en zones rurales, le nombre de personnes ne bénéficiant pas d'eau potable et d'assainissement s'est accru en zones urbaines, respectivement de 20 % et de 35 %⁴. À cette dégradation de la situation en ville, il faut ajouter que, contrairement aux idées reçues, les écarts entre les ménages riches et les ménages pauvres ne se sont aucunement résorbés au cours de cette période. Pour en attester, rappelons que seulement 5 % des citoyens appartenant au quintile le plus pauvre dispose d'un robinet contre un peu plus de 60 % pour le quintile le plus riche.

En ville, les pouvoirs publics doivent non seulement permettre à un nombre croissant de citoyens d'accéder aux services, mais ils doivent aussi répondre aux défis de la pérennité du « patrimoine hydraulique » existant. Pour atteindre cet objectif, il faudrait doubler les dépenses consacrées à l'extension des infrastructures, et augmenter fortement les ressources pour l'entretien, la rénovation et la modernisation des réseaux. Sur le long terme, seules trois sources

³ D'ailleurs, selon les seuils de pauvreté nationaux, le nombre de citoyens pauvres est supérieur au nombre d'habitants des bidonvilles.

⁴ Malgré l'amélioration de la situation en zones rurales, et les difficultés croissantes rencontrées en zones urbaines, les besoins en eau et en assainissement les plus importants à l'échelle mondiale se situent toujours à l'heure actuelle en zones rurales.

de revenus sont mobilisables pour faire face à ces besoins : les tarifs collectés auprès des utilisateurs des services, les taxes locales, et les transferts provenant de l'État ou de l'aide internationale⁵. Dans des villes du Sud en forte expansion, le financement de ces énormes besoins figure clairement parmi les défis les plus urgents au même titre que l'amélioration des modes de gouvernance et de régulation des services.

Pourtant, le secteur a connu de profondes transformations au cours des dernières décennies. De manière schématique et très approximative, on peut rappeler que pendant longtemps les politiques sectorielles ont privilégié, dans les zones urbaines des pays en développement, le financement des monopoles publics (entreprises nationales ou locales, administrations, etc.) afin de rattraper le retard d'équipement des villes. Mais les inefficacités de la gestion des services, la détérioration continue de leur qualité, et le sous-investissement chronique dans le développement des réseaux ont conduit à dénoncer ce modèle du « tout public » au milieu des années 1980. La conférence de Dublin, en 1992, entérinera la fin de ce modèle en consacrant le principe de marchandisation des services et en déclarant l'eau comme bien à la fois social et économique.

La disqualification de la gestion publique s'est accompagnée d'un mouvement de rationalisation gestionnaire inspiré des principes du New Public Management⁶ et s'inscrivant pleinement dans les politiques d'ajustement structurel imposées aux États. Les réformes libérales qui s'en sont suivies ont donné lieu à la mise en place de partenariats public-privé (PPP), jugés plus efficaces que les monopoles publics, dans l'espoir de professionnaliser la gestion des services tout en apportant des capitaux nécessaires à l'extension des réseaux dans les zones mal desservies. C'est à cette époque que la participation d'opérateurs privés internationaux a été encouragée à travers diverses formules contractuelles (concessions, affermagés, sociétés d'économie mixte, etc.).

Dans les années 2000, les modèles de gestion déléguée ont à leur tour été remis en cause, notamment parce qu'ils ne remplissaient pas leurs promesses, au demeurant excessives, en termes de déploiement des services. Plusieurs gros contrats ont été résiliés, faisant grand bruit, et amenant à s'interroger sur le bien-fondé de cette approche dans les villes des pays en développement. Sans doute des résultats probants ont-ils été obtenus sur le plan technique et commercial, mais les améliorations n'ont souvent concerné que les espaces des villes déjà équipés auparavant. Et s'ils ont pu être déployés dans certaines périphéries, les réseaux ont rarement pénétré les territoires urbains les plus défavorisés. Dans des environnements institutionnels et politiques incertains, face à des clientèles pauvres vivant dans des territoires à la marge, les approches conservatrices des opérateurs privés internationaux⁷, qui avaient pu fonctionner dans d'autres environnements, se sont finalement avérées inopérantes.

Les configurations de fournitures et de pratiques dans les quartiers

Par-delà les différences idéologiques et stratégiques qui les ont inspirées, ces politiques ont en commun d'avoir promu un même modèle technique. Qu'on se réfère au paradigme de la gestion publique des années 1970, ou à celui plus récent des partenariats public-privé, les solutions privilégiées à la desserte des quartiers défavorisés, et plus globalement à la desserte des

⁵ Les « 3T » (tarifs, taxes, transferts) selon la terminologie proposée par l'OCDE (2009, 2010).

⁶ Le New Public Management apparaît dans les années 1980 avec l'objectif de sortir d'une gestion publique bureaucratique considérée comme inefficace. Le principe directeur consiste à rapprocher la gestion des entités publiques des méthodes de management des entreprises privées.

⁷ Pour nuancer, notons que certains opérateurs ont su faire preuve d'innovation et de volontarisme (par exemple : contrats de Buenos Aires, de Casablanca, etc.). Les échecs subis par les gros contrats PPP ne sont pas uniquement imputables aux firmes internationales qui les ont incarnés.

territoires urbains dans leur ensemble, ont reposé sur le modèle conventionnel du réseau, c'est-à-dire sur un ensemble d'infrastructures interconnectées et gérées de manière centralisée par un seul opérateur offrant un service relativement homogène.

Aujourd'hui encore, ce modèle semble dominer les politiques sectorielles nationales et municipales. Le système du réseau en monopole est en effet fréquemment présenté comme l'unique solution viable en zones urbaines. Suivant la conception classique des industries de réseau, il constituerait la forme la plus performante pour délivrer des services urbains aux plans économique, socio-spatial et environnemental. Les gains de productivité induits par la standardisation et la taille des infrastructures (par économies d'échelle) permettraient d'abaisser les coûts marginaux d'accès au service, et en retour d'accroître le nombre d'utilisateurs raccordés (par effet de réseau).

Or, dans de nombreuses villes du Sud, le développement des réseaux d'eau potable et d'assainissement demeure largement inachevé. À vrai dire, ces systèmes n'ont jamais offert de réponse universelle à l'ensemble des demandes citoyennes. Dans de nombreux quartiers, des infrastructures en réseau défaillantes cohabitent avec une offre foisonnante et disparate de systèmes de desserte décentralisés. Ces modalités alternatives essaient à partir du système conventionnel (extensions par piquages sur conduites, reventes d'eau de voisinage, réseaux d'assainissement en condominium, etc.), ou selon des dispositifs hors-réseaux (livraison d'eau par camions, forages autonomes, blocs sanitaires, etc.). Ancrées dans des territoires bien spécifiques, elles reposent sur une variété de solutions techniques et de modes de gouvernance, lesquels mêlent à la fois des coordinations marchandes et communautaires.

Les offres alternatives à destination des quartiers interstitiels et périurbains relèvent parfois d'expérimentations encadrées et se diffusent en toute légalité. C'est le cas par exemple dans certains quartiers où sont installées des bornes-fontaines alimentées par les réseaux conventionnels. La gestion de ces ouvrages est alors confiée à des structures associatives (comités de gestion) ou des exploitants privés. Mais la plupart du temps, le développement de ces offres procède d'initiatives individuelles et informelles, comme les services de vidange de latrines proposés par des entrepreneurs informels, là où le réseau d'égout ne parvient pas ou ne fonctionne pas.

Parmi les logiques qui sous-tendent ces systèmes alternatifs, les plus prégnantes sont l'adaptation aux contraintes territoriales des « marges urbaines » et l'ajustement aux demandes hétérogènes des habitants des quartiers. Les acteurs à l'origine de ces initiatives font généralement preuve d'une grande flexibilité, contrairement aux services conventionnels dont le déploiement procède d'une logique de l'offre selon des normes très encadrées. Or, les résidents des quartiers défavorisés ne satisfont pas toujours à de telles normes. La pauvreté et l'informalité qui caractérisent leurs conditions de vie s'accommodent mal des standards des services conventionnels : faible pouvoir d'achat, zones éloignées ou isolées, occupation illégale des terrains, etc.

Pendant longtemps, la question de la présence de services alternatifs dans les quartiers défavorisés a été laissée de côté au profit de programmes d'intégration urbaine. L'arrivée des infrastructures pouvait d'ailleurs tenir lieu de politique de régularisation des quartiers. Mais dans un contexte d'accroissement démographique et d'étalement urbain persistant, contexte que les opérateurs des services conventionnels sont de moins en moins capables d'appréhender, ces solutions « moins nobles » sont examinées avec plus de considération. Les gouvernements et les organisations internationales, réalisant que la délivrance du service est fréquemment assurée par une combinaison de ces dispositifs, commencent à leur reconnaître une utilité sociale.

Pour autant, cette mosaïque de systèmes de desserte suscite de nombreux débats. Certains y voient le reflet des capacités d'auto-organisation des populations urbaines en même temps que

l'émergence de nouvelles manières de penser les services urbains. Dans cette perspective, les choix techniques et organisationnels devraient être différenciés à partir des caractéristiques socio-urbaines des territoires à desservir. À l'inverse, des observateurs déplorent un abandon des principes de service public, notamment celui de l'égalité de traitement. D'après eux, le renoncement définitif aux solutions conventionnelles provoquerait une dissolution des relations d'interdépendance matérialisées par les réseaux. Ceci aurait pour conséquence de désolidariser les territoires urbains et d'accentuer la polarisation sociale.

On le comprend, cette diversité de pratiques et de modalités de fourniture de services soulève autant de questions qu'elle n'apporte de réponses. Doit-elle être interprétée comme un simple retard de développement des réseaux ? Les modèles conventionnels pourtant largement déployés dans les villes des pays du Nord sont-ils mal conçus et mal transférés au Sud ? Ou bien, les dispositifs alternatifs correspondent-ils à une adaptation inévitable aux conditions spécifiques de l'urbanisation au Sud ? En d'autres termes, s'agit-il d'une autre forme de fourniture de service qu'il s'agit d'encadrer, de normaliser et de promouvoir ?

Selon les réponses qui sont apportées à ces questions, les approches en termes de politiques publiques peuvent être très différentes. Ainsi, si l'universalisation est jugée possible à partir du modèle sociotechnique du réseau, il s'agit de procéder à des réformes des institutions et de gestion des services, par exemple : privatisation de la gestion des services, corporatisation des administrations publiques, réformes tarifaires, décentralisation, etc. En revanche, si l'universalisation du modèle conventionnel est jugée impossible au regard des tendances d'urbanisation au Sud, l'autre option politique consiste à rechercher un paradigme alternatif reposant sur d'autres techniques, d'autres modes d'organisation, voire d'autres systèmes de financement.

Quoi qu'il en soit, les modalités concrètes de transformation des services essentiels sont indissociables de celles qui affectent les processus plus globaux de l'action collective en ville. Les projets, programmes ou politiques qui sont mis en œuvre pour améliorer l'accès aux services d'eau potable et d'assainissement reflètent une certaine vision de l'espace urbain. Il convient donc de les replacer dans les évolutions plus larges de la gestion et de la gouvernance urbaines.

Quelles réponses en termes de politiques urbaines ?

Désormais considérée comme un enjeu majeur de développement, la transformation urbaine mondiale s'est installée dans l'agenda de la coopération internationale. Non seulement fait elle l'objet d'une attention plus soutenue de la part des gouvernements, mais les bailleurs de fonds sont également plus enclins à la considérer comme une priorité stratégique. Sans aller jusqu'à parler de « Big Bang » des politiques urbaines, cette prise de conscience a donné lieu à une profusion de projets et de prescriptions politiques destinés à préparer un avenir plus durable dans les villes.

Cet engouement fait suite à plusieurs décennies durant lesquelles les évolutions macro-économiques ont accentué l'ampleur des fractures urbaines. Les réformes qui ont été engagées au tournant des années 1980 dans un contexte marqué par la domination des idées néolibérales ont mis à mal des dynamiques qui assuraient un minimum de cohésion sociale dans de nombreuses villes du Sud. À cette époque, la dégradation des économies de rente conjuguée aux crises des dettes publiques et aux politiques d'ajustement structurel ont fortement ébranlé les mécanismes d'emploi salarié (publics notamment) qui permettaient, malgré leur nombre limité, des redistributions non négligeables.

Sans revenir sur l'histoire des modèles de développement urbain appliqués au Sud, notons que des visions plus stratégiques semblent s'imposer depuis plusieurs années. La ville est de nouveau considérée comme un territoire créateur d'opportunités, et les bidonvilles sont de plus en plus reconnus comme des lieux d'établissement durable. Dans cette perspective, les politiques urbaines déclinées dans les quartiers pauvres appréhendent avec plus de sérieux (du moins dans les textes et dans les discours) les enjeux de sécurisation foncière, d'infrastructures de base, et de développement socio-économique. Au-delà, de nouvelles approches dites globales ou intégrées sont censées à la fois plus s'intéresser aux spécificités de chaque ville (leur histoire, les défis qu'elles ont à relever, leurs ressources, etc.) et supplanter des logiques sectorielles jugées restrictives et peu cohérentes. Elles seraient plus à même d'appréhender la complexité et l'hétérogénéité des changements à l'œuvre. Dans une perspective de développement durable, il s'agirait de poursuivre simultanément des objectifs d'amélioration des conditions de vie, d'accroissement de la « fonctionnalité urbaine » et de protection de l'environnement, le tout en mobilisant l'ensemble des parties prenantes au développement des territoires concernés, que celles-ci soient publiques, issues de la société civile ou du secteur privé.

Si l'originalité de ces approches doit être nuancée, celles-ci semblent néanmoins avoir contribué au renouvellement de certains instruments d'action publique, telle que la planification urbaine. Tandis que les méthodes classiques privilégiaient des approches réglementaires fortement axées sur les usages du sol, la gestion des espaces publics et l'implantation des infrastructures, les processus de planification urbaine stratégique incorporent des visions plus dynamiques. En même temps qu'elles cherchent à répondre à la nécessité de coordonner le développement des villes, ces démarches se présentent comme des moyens d'élaborer, au terme de processus concertés, une vision de la ville qui soit partagée par les acteurs qui participent à sa fabrication. En réalité, la planification conventionnelle avait presque disparu à la fin des années 1980. Conçue dans une logique technocratique, elle négligeait fortement les dimensions sociopolitiques et économiques sous-jacentes à la ville. Non seulement, elle suivait un processus descendant, mais les produits qui en résultaient (plans, schémas directeurs, etc.) manquaient de consistance sur les investissements à réaliser et les ressources financières à mobiliser. Leur mise en œuvre occultait les enjeux institutionnels (coordination entre ministères, relations entre acteurs des collectivités locales et des services techniques, etc.) si bien que les plans étaient rarement respectés.

Les évolutions observées sur les instruments d'action publique doivent être mises en regard des politiques de décentralisation qui se sont généralisées au cours des trois dernières décennies. Les découpages administratifs et les redistributions de responsabilités qui résultent de ces politiques visent à une meilleure efficacité dans la gestion de l'action publique locale, et à un renforcement de la vie démocratique par l'élaboration d'un nouveau contrat social autour de pouvoirs locaux redevables devant leurs populations. En accroissant les responsabilités des collectivités locales en matière de développement urbain, ces réformes impactent fortement les modes de gouvernance des villes. Cependant, force est de constater que la montée en puissance des pouvoirs locaux ne s'accompagne pas toujours des ressources financières et humaines devant leur permettre de faire face à leur nouvelle charge (dotations budgétaires limitées, fiscalités locales embryonnaires, capacités de maîtrise d'ouvrage faibles, etc.).

Plus globalement, l'émergence de ces acteurs et de ces outils, tout comme ces nouvelles manières de penser les politiques urbaines, s'inscrivent dans un contexte de transformation du rôle de l'État en matière d'action publique face à des sociétés de plus en plus complexes. Le modèle classique selon lequel des gouvernements plus ou moins centralisés conduiraient l'essentiel des actions urbaines sur des secteurs délimités, est progressivement battu en brèche du fait de la prolifération des acteurs mobilisés dans les villes et de la multiplication des

échelles d'intervention (métropoles, villes, quartiers, etc.). De nouvelles configurations entre pouvoirs publics et société civile prennent forme un peu partout.

Dans ce contexte, la notion de gouvernance semble devenir une référence incontournable pour décrire les dynamiques urbaines et fonder de nouvelles modalités d'intervention dans les villes. Définie comme un processus de partage de pouvoirs et de régulation des interactions sociales, elle rappelle la dimension pluri-acteurs de la gestion urbaine en mettant l'accent sur les modalités concrètes de production des biens et des espaces publics. En ce sens, la réflexion portée sur les politiques et les modalités d'accès à l'eau potable et l'assainissement dans les quartiers défavorisés, les relations d'interdépendance avec le reste de la ville que celles-ci contribuent à établir ou à détruire, s'inscrit pleinement dans une réflexion sur la gouvernance des villes.

Frédéric NAULET est ingénieur en sciences de l'environnement et titulaire d'un Master en économie du développement. Depuis onze ans, il s'intéresse aux problématiques d'eau potable et d'assainissement dans les pays du Sud. Après six années passées au Cambodge, puis au Laos, comme responsable de projets, il a rejoint le siège du Gret en France où il occupe depuis 2010 le poste de responsable de programme Eau, assainissement et gestion des déchets. En lien avec ces thématiques, il assure le suivi de plusieurs projets et réalise des missions d'expertise et d'appui technique en Asie du Sud-Est (Cambodge, Laos), en Afrique (Mauritanie, Sénégal, Burkina Faso, République démocratique du Congo) et dans les Caraïbes (Haïti).

Publications récentes :

Naulet F., Oudot S. et Étienne J., 2012, *Décentralisation et services d'eau et d'assainissement : quelles stratégies de renforcement des communes ?*, Collection Débats et Controverses n°7, Gret.

Naulet, F., 2012, *De la logique marchande au service public de l'eau : quel rôle des pouvoirs publics ?* coll. Notes de politiques et pratiques de développement n° 6, Gret.

Naulet, F., 2011, « Encourager la transition institutionnelle des petits opérateurs privés d'eau potable – Enseignements tirés du programme Mirep au Cambodge », AFD, in Blanc A. (dir.), Botton S. (dir.), *Services d'eau et secteur privé dans les pays en développement : perceptions croisées et dynamique des réflexions*, Paris, AFD, Recherches n° 2, p. 401-423, Paris.

Contact : naulet@gret.org

PREMIÈRE THÉMATIQUE

REVUE DES PROBLÉMATIQUES ET DES ENJEUX

La croissance urbaine est présentée comme un phénomène irréversible, un horizon réputé indépassable pour l'avenir de l'humanité. Or, s'il s'agit incontestablement d'un phénomène global affectant aussi bien les pays du Nord que ceux du Sud, il n'est pas inutile de rappeler qu'elle recouvre une grande diversité de processus historiques et de formes. Les perspectives offertes par l'urbanisation, tout comme les effets qu'elle engendre et les enjeux dont elle est porteuse, sont à la fois multiples et traversés de nombreuses dimensions (économiques, sociopolitiques, environnementales, etc.). L'urbanisation est un phénomène pluriel.

Les questions liées à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans les villes des pays en développement ne sont pas moins complexes. Quoiqu'en disent les rapports optimistes du programme conjoint Unicef/OMS, les besoins au niveau mondial demeurent colossaux. Les progrès réalisés ces dernières années en milieu urbain n'ont pas suffi à contrecarrer l'accroissement démographique et les phénomènes non maîtrisés d'étalement des villes. Mais au-delà de ces constats, aujourd'hui largement partagés, les débats restent vifs sur le type de politiques à conduire pour assurer un accès équitable et durable à ces services pour tous les habitants de la cité, y compris les plus défavorisés.

Dès lors qu'on s'intéresse aux relations entre les dynamiques urbaines et l'accès aux services d'eau potable et d'assainissement dans les aires urbaines pauvres, il s'avère indispensable d'effectuer une revue des problématiques associées à la croissance urbaine des pays en développement, en la croisant avec une lecture des mutations en cours dans le secteur des services essentiels. Autrement dit, pour analyser les interrelations entre l'accès aux services d'une part, et les dynamiques urbaines dans les villes en développement d'autre part, il faut commencer par décrire quelles sont ces dynamiques et pratiques urbaines, et quelles sont les principales transformations à l'œuvre dans le secteur des services.

Par ailleurs, ces analyses doivent être complétées par un examen attentif des questions soulevées par la persistance des quartiers défavorisés dans les villes du Sud. En particulier, la prise en compte de la diversité de ces quartiers est essentielle pour bien les cerner et pour y agir sur le terrain de l'accès aux services de base. Il convient d'étudier leur complémentarité, mais aussi les inégalités vis-à-vis du reste de la ville, et leur prise en compte (ou non), dans les politiques urbaines.

Dans cette partie introductive, les premières bases de la réflexion des deux journées seront rappelées en abordant notamment les questions suivantes : quelles sont les grandes trajectoires urbaines suivies par les pays en développement ? Quelles sont les conséquences, à la fois positives et négatives, de l'urbanisation des villes du Sud ? Que recouvrent les notions d'explosion urbaine, d'étalement urbain, de bidonvilisation ? Quels liens existe-t-il entre l'urbanisation des pays et le développement des services essentiels (eau potable et assainissement) ? Quelle est l'efficacité des politiques dites pro-pauvres en matière d'eau potable et d'assainissement ?

Transformations urbaines dans les villes du Sud : enjeux et problématiques

*par Renaud Colombier,
Gret*

Il m'a été demandé de présenter un panorama des grandes transformations urbaines à l'œuvre dans les villes du Sud. Il s'agit d'un sujet très vaste et complexe que j'aborderai en décrivant quelques tendances d'urbanisation observables dans certains pays, avant de présenter les principaux enjeux qui y sont associés. Étant donné le peu de temps qui m'est imparti et la complexité du sujet, cette analyse sera nécessairement partielle. Pour illustrer cette complexité, je signale les résultats d'un travail d'analyse prospective réalisé récemment par le Sénat français sur l'avenir des villes au niveau mondial. Ce travail a permis de recenser pas moins de quinze défis majeurs d'égale importance !

Rapide panorama du phénomène urbain

Je ne couperai pas à la figure imposée depuis plusieurs années dans les conférences traitant des dynamiques urbaines : « depuis 2008, la majorité de la population mondiale vit dans les villes et l'urbanisation du monde est un phénomène irréversible ». Ces affirmations restent pourtant discutées. Par précaution, il convient de rappeler la grande hétérogénéité des données produites par les instituts statistiques, et les réserves qui sont fréquemment émises sur la fiabilité des données démographiques à la base des projections.

Rappelons également que la définition même de 'urbain' varie fortement selon les contextes. Le tableau ci-contre montre par exemple qu'un habitant du Canada est qualifié d'urbain lorsqu'il vit dans une ville de plus de 1 000 personnes. Aux Maldives,

seuls les habitants de la capitale sont comptabilisés comme citadins, tandis qu'au Pérou il suffit de vivre dans une ville de plus de cent habitants.

Pays	Définition de l'urbain
Argentine	Centres peuplés de plus de 2 000 habitants
Canada	Zones de plus de 1 000 habitants
Chine	Villes désignées comme telles par l'autorité provinciale et toutes celles dont la densité dépasse 1 500 habitants par km ²
Inde	Villes dotées d'une autorité locale et les lieux de plus de 5 000 habitants et dont au moins les trois quarts de la population active masculine travaillent dans un secteur autre que le secteur primaire
Japon	Villes (shi) de plus de 50 000 habitants
Maldives	Malé, la capitale
Mexique	Localités de plus de 2 500 habitants
Nouvelle Zélande	Localités de plus de 1 000 habitants
Niger	La capitale, les capitales départementales et de district
Norvège	Les localités de plus de 200 habitants
Pérou	Les centres peuplés de plus de 100 habitants
Sénégal	Les agglomérations de plus de 10 000 habitants
États-Unis	Localités de plus de 2 500 habitants

Par ailleurs, des écarts parfois très importants sont observés entre les statistiques et la réalité. Un programme de recherches, E-Géopolis, s'est donné pour objectif de recenser à l'échelle mondiale toutes les agglomérations de plus de 10 000 habitants. Ce faisant il a pu mettre à jour des agglomérations totalement ignorées : par exemple, la ville de Touba au Sénégal compte 500 000 habitants sur un territoire de 100 000 km². Deuxième ville du Sénégal après Dakar, elle est pourtant considérée par l'État sénégalais comme une juxtaposition de villages.

Toujours d'après les projections démographiques, sept personnes sur dix vivront en zones urbaines d'ici 2050, soit trois milliards de plus qu'aujourd'hui. Cette croissance à la fois rapide et présentée comme irréversible devrait provenir à 80 % des pays en développement. De plus, la moitié des aires urbaines des pays en développement prévues en 2030 n'existent pas encore à ce jour. Ceci souligne l'importance et l'impact potentiel des politiques d'urbanisation à mettre en œuvre dès aujourd'hui.

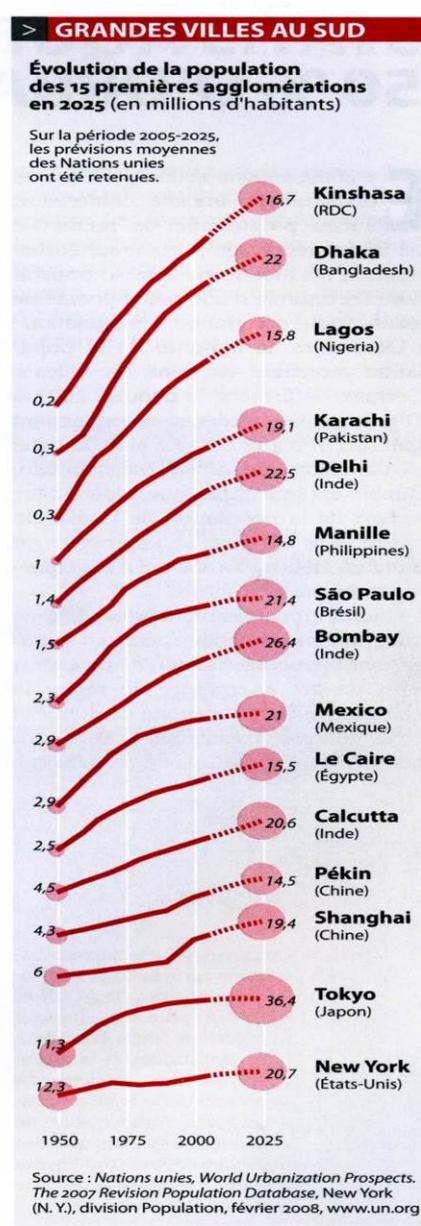
Une urbanisation multiforme ? Des métropoles aux mégapoles.

Parmi les phénomènes associés aux dynamiques d'urbanisation, celui de la métropolisation est particulièrement médiatisé. Notons que ce phénomène s'approfondit aujourd'hui encore, puisqu'on parle de plus en plus de méga-cités, de mégapoles, mais aussi de méga-régions et de nappes urbaines. En 1950, on comptait 86 villes de plus d'un million d'habitants, tandis qu'aujourd'hui on en compte plus de 400. Les villes auraient absorbé plus des deux tiers de la croissance démographique mondiale enregistrée depuis 1950.

La croissance des villes des pays en développement a été sans commune mesure avec celle qu'a connue l'Europe au cours du XIX^e siècle. La ville de Londres par exemple a vu sa population s'accroître de sept fois entre 1800 et 1900, alors que des villes comme Dacca, Kinshasa ou Lagos sont 40 fois plus grosses aujourd'hui qu'elles ne l'étaient en 1950. L'accélération de la croissance urbaine dans les pays en développement est manifeste, et ces dynamiques se poursuivent actuellement.

Sur le continent africain, des dizaines de milliers de petites villes et d'oasis ont connu des croissances exponentielles au cours des dernières décennies (Ouagadougou, Nouakchott, Douala, Conakry, etc.). De nos jours, l'essentiel de l'accroissement urbain a lieu dans les villes

d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Chaque mois, cinq millions d'habitants supplémentaires s'installent dans les villes du Sud, contre 500 000 en Europe et en Amérique du Nord. Parmi les cent villes qui comptent le plus fort taux de croissance urbaine, seulement cinq sont situées dans les pays industrialisés, avec trois aux États-Unis, une en Corée du Sud et une en Turquie. Si en 2010 Tokyo demeure la plus grande ville du monde, le graphique ci-contre montre qu'elle ne sera plus qu'en quatorzième position en 2025.



Il faut également insister sur les notions de couloirs urbains, de nappes urbaines, de mégarégions, qui traduisent des phénomènes autres que celui de métropolisation. Quelques exemples : la région étendue métropolitaine de Rio-Sao Paulo compte 37 millions d'habitants, celle de Mexico devrait former d'ici quelques années une mégapole englobant toutes les villes de la zone centrale du Mexique, soit 50 millions d'habitants (40 % de la population nationale). Un exemple africain : la conurbation ouest-africaine, qui s'étend de Bénin-City jusqu'à Accra, devrait composer un réseau de 300 villes de plus de 100 000 habitants, soit près de 60 millions de personnes sur 600 km.

Urbanisation de proximité et étalement urbain

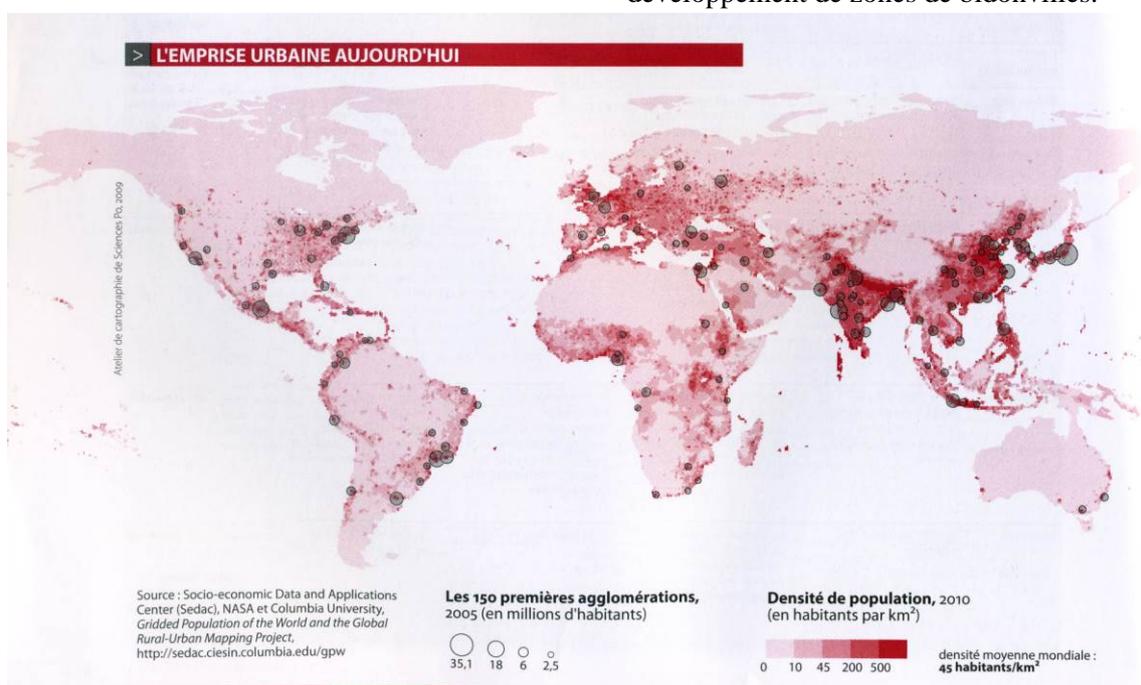
Ces chiffres rappelés sommairement reflètent des tendances relativement connues. Un autre phénomène en revanche l'est beaucoup moins, celui de l'urbanisation de proximité. Si les grandes villes attirent toujours énormément de personnes, en particulier en Amérique du Sud et en Asie, les villes moyennes semblent être le nouveau lieu de l'urbanisation en Europe et en Afrique. Dans ces régions, on assiste à des phénomènes de dispersion et de prolifération de petites et moyennes agglomérations dans des zones jusqu'à présent qualifiées de rurales.

Le nombre d'agglomérations de 10 000 à 20 000 habitants a doublé entre 1980 et 2000. Souvent, ces nouvelles agglomérations ne sont pas reconnues comme urbaines par les autorités publiques. Elles ne disposent pas du statut officiel de villes, elles n'en ont pas les équipements ou les services urbains, ni les modes de gouvernance. Pour ces agglomérations, la question centrale est non seulement celle de l'accès aux services de base mais également l'acquisition de grands équipements publics (hôpitaux, universités, aéroports).

Cette tendance s'observe non seulement en Afrique mais aussi en Chine où on estime que les trois quarts de l'accroissement démographique futur seront tirés par les villes de taille moyenne. Les agences onusiennes soulignent que ces zones ne sont pas aménagées pour loger les habitants et leur fournir des services.

Je voudrais évoquer une dernière grande caractéristique de l'urbanisation : partout dans le monde, le développement des villes est marqué par la périurbanisation et l'étalement urbain. La croissance urbaine se fait de manière prédominante sur un modèle de faible voire très faible densité, qui induit de fortes externalités négatives.

En résumé, et en simplifiant fortement, les villes des pays du Sud semblent répondre à trois caractéristiques principales : une forte croissance démographique ; un rythme d'expansion spatiale supérieur à l'accroissement de la population ; et le développement de zones de bidonvilles.



Impacts et enjeux de l'urbanisation

Dans son dernier rapport, ONU-Habitat a établi une corrélation entre les processus d'urbanisation et le développement économique et social des pays. D'après l'Agence, la prospérité des pays apparaît intimement liée à celle des grandes villes. Aucun pays ne semble avoir réussi son développement économique et social sans avoir connu de phase d'urbanisation. Les pays les plus pauvres sont également les moins urbanisés, et à l'inverse les pays les plus riches, les plus urbanisés. ONU-Habitat souligne l'influence positive de l'urbanisation en termes de création d'emplois dans certains secteurs, de gouvernance, de fonctionnement des services publics, de mixité sociale et culturelle, d'extension des droits, en particulier ceux des femmes, etc. Pourtant, ce n'est pas l'image renvoyée ces dernières années par les dynamiques d'urbanisation.

Dans les quatre dernières décennies, les villes en développement ont en effet souffert du manque d'emploi, de la dégradation de l'environnement, de l'insuffisance des services essentiels, de l'exclusion sociale, et de la prolifération de la criminalité et des bidonvilles. Toutefois, selon l'ancien directeur adjoint à ONU-Habitat, l'urbanisation du monde n'aurait pas été aussi chaotique qu'annoncé. De nombreux pays maîtriseraient leur croissance urbaine, notamment en Asie, dans les pays arabes, et en Amérique latine, tout en reconnaissant que les pays les moins avancés (PMA) accusent du retard et ne parviennent pas à répondre à la crise des bidonvilles. Toujours selon lui, les organisations internationales auraient eu tendance à accentuer les aspects négatifs dans un but de sensibilisation, et auraient négligé le rôle positif des villes, notamment leur impact sur le développement rural.

Qu'en est-il aujourd'hui ? Force est de constater que les disparités restent extrêmement fortes. Les grandes villes sont

insérées dans les flux de l'économie mondialisée, les grands centres urbains étant directement connectés aux réseaux commerciaux, financiers et scientifiques internationaux. Ces agglomérations sont des acteurs de cette mondialisation, parfois plus que leurs États. Le produit national brut (PNB) de Tokyo, par exemple, est le double de celui du Brésil. Au niveau global, l'urbanisation, conjuguée à la croissance économique, a sans doute permis de réduire la pauvreté en créant des opportunités d'emploi, et en générant des ressources de subsistance aussi bien pour les populations rurales qu'urbaines. L'urbanisation contribuerait ainsi à réduire la pauvreté en particulier là où des politiques adaptées sont mises en œuvre.

Toutefois, là où la croissance économique est faible et où les politiques de redistribution sont inexistantes, l'urbanisation a pour effet de concentrer la pauvreté. Si elle n'est pas accompagnée par des politiques inclusives, la croissance urbaine engendre de la fracture urbaine. L'accroissement urbain de plusieurs pays asiatiques s'est effectivement accompagné d'un triplement de leur PNB depuis 1965, mais la plupart des pays en développement ne disposent pas aujourd'hui des moteurs qui ont soutenu cette croissance : les exportations de produits industriels, l'énorme afflux de capitaux étrangers (Chine et région Sud-Est asiatique), etc.

À partir du milieu des années 1980, certaines grandes villes industrielles du Sud (Bombay, Buenos Aires, Johannesburg, etc.) ont subi une désindustrialisation tendancielle. Ailleurs, l'urbanisation s'est trouvée découplée de l'industrialisation. Dans les pays d'Afrique subsaharienne, on observe un découplage du corollaire supposé nécessaire qui est l'augmentation de la productivité agricole. Par ailleurs, l'urbanisation des pays du Sud s'est poursuivie tout au long des années 1980 et 1990 malgré la chute des salaires réels, l'inflation galopante dans de nombreux pays, et l'explosion du chômage urbain. De

nombreux pays d’Afrique ont ainsi connu une situation paradoxale : des villes de Côte-d’Ivoire, de République démocratique du Congo, du Gabon, d’Angola, ont subi des récessions de 2 à 5 % par an alors même que leur taux d’urbanisation se maintenait autour de 4 %. Ces situations ne sont pas sans rapport avec les politiques de déréglementation agricole et de rigueur budgétaire imposées par les institutions financières internationales, lesquelles ont favorisé un exode de main-d’œuvre rurale vers des zones de bidonvilles, dans un contexte de pénurie d’emplois. Dans ces exemples, la sur-urbanisation reproduit de la pauvreté et n’engendre pas de croissance économique.

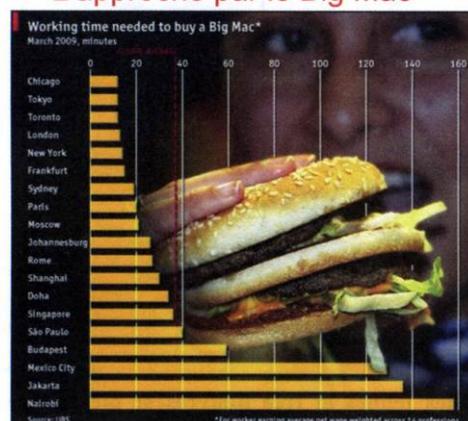
L’accroissement des inégalités urbaines : une réalité

Dans l’économie mondiale actuelle, on observe une accentuation de la polarisation de la richesse entre les villes, mais aussi au sein même des villes. Les modèles de développement économique actuels tendent à délimiter des villes « utiles », et au sein des villes des quartiers « utiles », et des villes ou des quartiers « qui ne le seraient pas ».

Un graphique publié il y a quelques temps par le journal *The Economist* illustre les disparités économiques entre les villes. Plutôt que de s’intéresser aux données de parité de pouvoir d’achat, ce journal a utilisé une mesure très simple : le temps de travail nécessaire pour s’acheter un *big mac*. Il faut quinze minutes à Chicago et dix fois plus à Nairobi.

Les problématiques de ségrégation sociale sont facilement illustrées par cette photo prise à Sao Paulo. Elle montre la situation de certaines villes en développement, avec d’un côté les bidonvilles, et de l’autre des résidences hébergeant des gens extrêmement riches.

Les soucis du (dé)classement - L’approche par le Big Mac



Les bidonvilles

Selon ONU-Habitat, entre 2000 et 2010, 227 millions de personnes ont pu quitter les bidonvilles ou éviter de s’y installer grâce à des politiques adéquates. Ceci permet à ONU-Habitat de dire que le septième objectif du millénaire pour le développement (OMD) aurait été atteint en dix ans au lieu de quinze ans⁸. La part de population vivant dans les bidonvilles serait passée de 39 % à 32 % au cours de cette période, les plus gros progrès ayant été obtenus en Asie (75 %), tandis qu’en Afrique et Amérique latine, ce résultat se situerait autour 13 %.

Cependant, des situations critiques persistent, notamment en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud-Ouest. Les pays ayant réussi à s’attaquer sérieusement à ce problème ont mis en place des politiques de reconnaissance de l’existence des bidonvilles. Par ailleurs, ils ont pris des engagements politiques de long terme, soutenus par des budgets adéquats, permettant d’engager des stratégies de prévention de la croissance des bidonvilles, avec en particulier des démarches de planification, de développement écono-

⁸ La cible 7-D de l’OMD n° 7 vise à « améliorer sensiblement, d’ici à 2020, les conditions de vie de 100 millions de personnes vivant dans des bidonvilles ».

mique, et de suivi-évaluation des actions. Ces réussites exigent des politiques nationales de développement d'infrastructures, d'habitat, de gestion foncière, et des interventions plus ciblées comme des actions de microcrédit, d'éducation, d'emploi, etc.

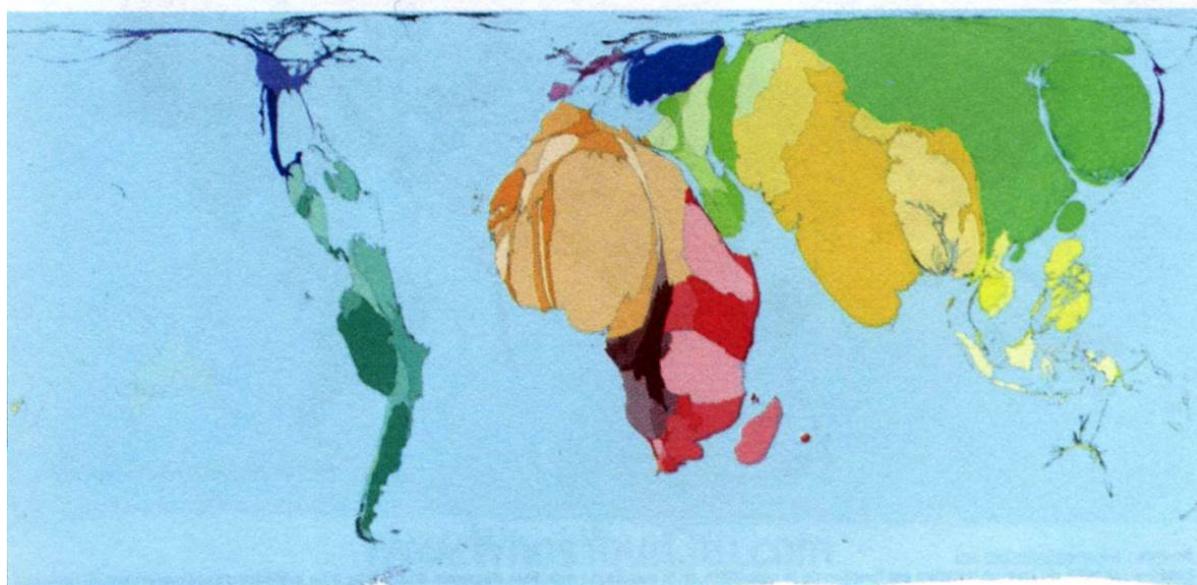
Malgré ces tendances encourageantes, le nombre d'habitants vivant dans les bidonvilles s'est considérablement accru, et il continuera à croître !

Selon ONU-Habitat, les habitants des quartiers précaires vont passer de 830 millions en 2010 à deux milliards d'ici 2030.

Dans la dernière décennie, leur nombre a augmenté de 58 millions par an, et dans le même temps 22 millions en sont sortis... Le solde est donc négatif. La majorité des nouveaux citadins continuent à s'installer dans les bidonvilles.

Depuis 1970, les zones croissent plus rapidement que l'urbanisation stricto sensu : 90 % de la croissance urbaine en Asie du Sud aurait lieu dans ces 'marges' urbaines. Les bidonvilles indiens continuent de croître 2,5 fois plus vite que la population. À New Delhi, on estime que 400 000 des 500 000 migrants arrivant chaque année s'installent dans un bidonville. Au Kenya, 85 % de l'accroissement démographique entre 1990 et 1999 ont été absorbés par les bidonvilles de Nairobi et de Mombasa. En 2015, l'Afrique noire comptera 332 millions d'habitants dans les bidonvilles, un chiffre qui continuera à doubler tous les quinze ans.

Croissance de la population vivant dans des bidonvilles (1990-2001)



Source : www.worldmapper.org

Lecture : la taille de chaque territoire est fonction de la part de la croissance de la population mondiale vivant dans des bidonvilles, repérable sur chaque territoire, de 1990 à 2001

Paupérisation, communautarisation, qualité de l'urbanisation

La question des bidonvilles n'épuise pas celle de la pauvreté puisque tous les citadins pauvres ne vivent pas dans des bidonvilles et tous les habitants des bidonvilles ne sont pas pauvres. Le nombre de pauvres urbains, selon les seuils de pauvreté nationaux, est plus important que le nombre d'habitants des bidonvilles. Les dynamiques actuelles d'urbanisation produisent partout le contraire de la mixité sociale. Les logiques de l'entre-soi prédominent, l'expression la plus flagrante de cela étant les *gated communities*. Si le phénomène n'est pas nouveau, il semble toucher de plus en plus de monde, notamment dans les classes moyennes.

Pour nuancer l'optimisme d'ONU-Habitat, il faut également évoquer la qualité de l'urbanisation qui est promue par les programmes de résorption des bidonvilles. Le risque de création de ghettos urbains est élevé. Ces zones dortoirs, éloignées de tout, sans mixité fonctionnelle ni sociale, posent des problèmes colossaux.

Un mot du défi écologique, inévitable et critique, puisqu'il appelle à un changement radical des trajectoires de développement des villes. L'urbanisation accroît l'empreinte écologique : les villes consomment 75 % de l'énergie mondiale et émettent 75 % des gaz à effet de serre, pour 50 % de la population. L'urbanisation a jusqu'à aujourd'hui reproduit le modèle de développement des villes des pays industrialisés – lesquelles sont façonnées par les infrastructures de transports par l'automobile – et est liée au fait que les prix de l'énergie étaient faibles depuis un demi-siècle. Or, cette trajectoire n'est pas soutenable, ni sur le plan économique, ni sur le plan des ressources naturelles. De plus, l'horizontalisation des villes pauvres est la règle partout : en 1988, Khartoum était 40 fois plus vaste qu'en 1955, et

l'expansion spatiale croît à une vitesse largement supérieure à celle de l'accroissement démographique.

D'autres enjeux pour les villes concernent la résilience au changement climatique, la problématique des villes côtières : treize des vingt plus grandes villes de la planète sont des ports et dix-sept des vingt villes les plus exposées au changement climatique sont dans les pays en développement. Les urbains sont à la fois les plus pollueurs et les premières victimes des dégradations environnementales.

La question environnementale interroge profondément la ville, ses logements, ses transports, les modes d'accès à l'énergie, l'accès aux ressources foncières et naturelles, les relations aux territoires autour des villes. Il est nécessaire de réorganiser les villes pour modifier profondément les modes de vie.

La volonté politique comme prérequis

En conclusion, qu'il s'agisse de rééquilibrage des polarisations de la richesse, de redistribution des opportunités économiques entre et sur les territoires, de maîtrise du développement urbain, de préservation de l'environnement, de l'enjeu de la mixité sociale, le premier défi est celui de la volonté politique. Pour intégrer les quartiers irréguliers, les autorités locales doivent en avoir la volonté. Or, dans de nombreux pays, des villes s'opposent à l'installation des migrants pauvres afin d'améliorer leur attractivité nationale et internationale. À l'inverse, on observe parfois des cas intéressants où la régulation du marché privé a permis à moindres coûts de produire des logements locatifs abordables et mieux situés. Il est donc possible de produire une ville plus compacte et plus inclusive.

Mais face aux tendances lourdes qui sont partout à l'œuvre, il faut une volonté politique forte pour promouvoir un autre urbanisme. Il est essentiel de déployer des

politiques intégrées de développement urbain prenant en compte la multiplicité des acteurs et l'interaction des facteurs sociaux, économiques et environnementaux, la juxtaposition d'approches sectorielles ne permettant pas de répondre aux défis. Il est nécessaire de développer des instruments de gestion et de planification urbaine, des instruments de gouvernance capables d'articuler les différents échelons d'administration des territoires, les acteurs privés et publics et les citoyens. Et que les pouvoirs publics mettent en place des instances de gouvernance démocratique à tous les échelons des agglomérations.

Je n'ai pas abordé la question du financement, mais il est évident que si la décentralisation a progressé, permettant de confier plus de responsabilités aux villes, c'est le plus souvent sans apporter les moyens pour y faire face. Il y a un enjeu fort autour de l'évolution des rapports entre les États et les collectivités locales notamment au sujet des transferts budgétaires, des fiscalités locales et de l'amélioration des capacités de gestion.

Tout cela est nécessaire mais pas suffisant. La question de la répartition des ressources se pose partout, du local à l'international. Elle est une ardente nécessité, horizontale entre collectivités, et verticale par l'action redistributive de l'État ou des institutions internationales. De nouvelles ressources doivent être dégagées au niveau des États, des organisations régionales et mondiales. D'autres dispositifs sont nécessaires, comme le prouvent d'ailleurs la Banque mondiale et l'AFD autour de l'idée d'une initiative financière pour soutenir le développement urbain en Afrique. Fondamentalement, il n'y a pas de solution hors de la solidarité et de la justice au sein et entre nations, continents et au plan mondial.

Renaud COLOMBIER est économiste-urbaniste, titulaire d'un Master d'aménagement et de maîtrise d'ouvrage urbaine. Après cinq années passées au Centre Bartolomé de Las Casas, au Pérou, où il a dirigé une maison d'édition en sciences sociales, et travaillé sur des projets de développement local, de commerce équitable et de tourisme responsable, il a dirigé pendant cinq ans la plate-forme nationale des ONG françaises de solidarité internationale (Coordination SUD). Au Gret, il est chargé de projets en développement urbain et habitat.

Publications récentes :

- Allou S., Hennart C., Rachmuhl V., Quentin A., Colombier R., Choplin A., *Capitalisation du programme d'habitat social Twize 2000-2009*, collection Études et Travaux, Gret.

- Colombier R., Barrau E., *Urgence et Développement – Capitalisation sur le positionnement du Gret dans le contexte post-séisme en Haïti en 2010 et 2011*, collection Études et Travaux en ligne, Gret.

Contact : colombier@gret.org

Approvisionnement en eau et assainissement dans les quartiers défavorisés de villes africaines : état des lieux illustré à travers les cas de Ouagadougou et de Niamey

**par Catherine Baron,
Lereps,
Université Toulouse Capitole**

L'accès aux services essentiels dans les villes en développement suscite de nombreux débats, tant parmi les acteurs du développement qu'au sein de la communauté scientifique. Les recherches et les études menées sur ce thème renvoient aux grands enjeux urbains. Les thématiques abordées portent de façon récurrente sur les conditions de vie des habitants des quartiers précaires, bidonvilles, etc., la terminologie variant en fonction des acteurs et des contextes.

Dans cette intervention, je privilégierai le regard de l'universitaire, dont les travaux portent sur la gouvernance des services de base, en particulier l'eau potable. Je m'appuierai sur les conclusions d'un programme de recherche⁹ financé par l'AFD que j'ai piloté entre 2011 et 2013. Ce programme traite de la problématique de l'approvisionnement en eau et l'assainissement dans les quartiers précaires de Ouagadougou au Burkina Faso et de Niamey au Niger. Plus précisément, les questionnements à l'origine de ce projet sont : 1) mieux comprendre les interactions entre accès à l'eau potable/l'assainissement et la lutte contre la pauvreté dans les

quartiers précaires de capitales africaines ; 2) analyser la manière dont les politiques publiques intègrent ces interactions. En d'autres termes, jusqu'à quel point les politiques *pro-poor*, ciblées sur les populations précaires, atteignent-elles leurs objectifs ?

Mon exposé sera organisé autour de quatre points :

- 1) un état des lieux des débats sur les liens entre accès aux services essentiels et droit à la ville pour tous ;
- 2) une analyse des politiques sectorielles et de leur dépendance au contexte institutionnel des pays étudiés ;
- 3) une présentation des politiques *pro-poor* élaborées en examinant leurs finalités ;
- 4) quelques éléments de débat pour alimenter les controverses.

L'accès à l'eau potable et l'assainissement en contextes urbains précaires

Les interactions entre développement urbain et accès à l'eau potable et l'assainissement sont d'autant plus difficiles à analyser qu'on les aborde ici à travers le concept ambigu de précarité. De plus, la problématique s'inscrit à la fois dans le champ des études urbaines et dans celui de l'accès aux services de base.

Comment favoriser l'inclusion des quartiers défavorisés dans la ville, et quelles politiques pour atteindre cet objectif dans des contextes où le foncier est au centre d'enjeux sensibles ? Une autre question porte sur les politiques qui permettraient d'intégrer, dans la ville, des populations qui en sont exclues. Cette exclusion se manifeste, par exemple, par le fait qu'elles ne peuvent bénéficier de services urbains de base.

Une ambiguïté persiste quant à la manière de se référer à la précarité, à la fois dans les discours et les politiques qui en découlent, qualifiées de *pro-poor*.

⁹ Baron C. (sous la direction de), avec Bonnassieux A., *Amélioration des conditions d'accès à l'eau et l'assainissement, et réduction de la grande pauvreté et de la vulnérabilité dans les quartiers d'habitat précaire (Niamey, Ouagadougou)*, Projet de recherche pour l'AFD, 2012-2013. Les enquêtes terrain ont été réalisées par A. Bontianti à Niamey, et A. Laré à Ouagadougou.

Plusieurs postulats sont posés : 1) les quartiers considérés comme défavorisés se caractériseraient par une forte concentration de ménages précaires ; 2) l'accès à l'eau potable et à l'assainissement serait un facteur de réduction de la pauvreté.

Des travaux de chercheurs ayant renouvelé les approches de la pauvreté, notamment à partir du concept de « *capabilités* » et de droits (A. Sen), permettent de rendre compte de cette complexité. Au-delà de la pauvreté monétaire, l'extrême pauvreté se situant dans la plupart des études à un dollar par jour, d'autres formes de précarité (dont celle liée, par exemple, à l'absence de réseaux sociaux) sont facteurs d'exclusion. Ces concepts sont cependant difficiles à traduire en stratégies opérationnelles, notamment lorsque l'on cherche à 'mesurer' la précarité et la vulnérabilité.

De plus, des travaux innovants (D. Darbon) ont mis en lumière l'émergence d'une « *floating class* » dans les villes africaines, correspondant à des personnes gagnant entre deux et quatre dollars par jour. Cette classe représente une part croissante des sociétés d'Afrique subsaharienne. Au Burkina Faso, elle concernerait 10,2 % de la population, et au Niger 8,7 % (AfDB, 2011). Ces ménages se situent à la limite de la pauvreté, ils souffrent d'un degré élevé de vulnérabilité dans le sens où ils peuvent rapidement basculer dans la précarité (choc exogène : inondations, perte de travail, etc.). Certains ménages de la *floating class* vivent dans les quartiers précaires, notamment les périphéries non loties, dans l'espoir d'acquérir une parcelle lors d'opérations de lotissement. Dans ces quartiers, on observe une grande diversité de situations de pauvreté (indigence, précarité, *floating class*, classe moyenne).

Ces questions doivent être replacées dans les débats sur la fragmentation urbaine. Dans un ouvrage de référence (*Splintering Urbanism*, 2001), Graham et Marvin montrent comment la libéralisation des services en réseaux a conduit à la « dissolution du modèle universel de la

modernité », avec la fin des grands réseaux intégrateurs, et a exacerbé la fragmentation urbaine. Jaglin remet en cause cette thèse dans le cas des villes du Sud, « villes aux réseaux inachevés ». Les évolutions de ces vingt dernières années susciteraient, selon elle, une « grande inventivité sociale » de la part d'opérateurs et d'usagers pour faire face à l'« incapacité des grands réseaux à répondre à toutes les demandes ». Ceci permet l'accès pour les pauvres à des solutions non conventionnelles. Au modèle d'une ville intégrée se substituerait celui de ville mosaïque. Le débat entre efficacité économique, équité sociale et justice spatiale n'est pas tranché.

Tous ces débats tournent autour de la question suivante : comment assurer un accès équitable à des services essentiels pour tous, sans pour autant remettre en cause l'équilibre économique des services et assurer un développement urbain viable ? Les cas du Burkina Faso et du Niger, terrains contrastés, permettent d'aborder ces questionnements de façon plus concrète.

Politique de l'eau et de l'assainissement en milieu urbain au Burkina Faso et au Niger

Les référentiels de politiques publiques circulent à l'échelle globale et se renouvellent périodiquement : partenariat public-privé (PPP), gestion intégrée des ressources en eau (Gire), ville durable, etc. Par exemple, le modèle des PPP a été largement véhiculé dans les années 1990. Le bilan mitigé de ces PPP en termes d'efficacité économique et d'accès des ménages pauvres aux services a conduit à de nouvelles modalités de gestion déléguée. Ces référentiels influencent les politiques sectorielles élaborées par les États du Sud. Mais les pouvoirs publics disposent de marges de manœuvre, variables selon les contextes, qui peuvent s'incarner dans des politiques originales. Nos deux études de cas en témoignent.

Le Burkina Faso et le Niger présentent certaines similitudes : le taux d'urbanisation est de 25 % au Burkina Faso, 21 % au Niger ; leur croissance démographique est forte (plus de 3 %) et les taux d'accès à l'eau sont de 80 % à Ouagadougou¹⁰ et de 64 % à Niamey (pS-Eau, 2011). Ces pays dépendent fortement de l'aide, en particulier dans le secteur de l'eau et de l'aménagement urbain. Cependant, des choix de politiques fort différents caractérisent ces deux pays. Dans un contexte de diffusion du modèle de PPP entre 1990 et 2000, le gouvernement burkinabé a souhaité maintenir une gestion publique en milieu urbain, alors que le Niger a privilégié un contrat PPP à partir de 2001. Ces choix ont-ils engendré des dispositifs différents pour l'approvisionnement en eau dans les quartiers précaires de ces capitales ?

Les acteurs clés du secteur dans les deux pays

Les réformes du Niger et du Burkina Faso ont eu un fort impact sur l'approvisionnement en eau et l'assainissement en milieu urbain. Depuis peu, ces deux pays se sont dotés d'un ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement. Par ailleurs, la décentralisation a conféré la compétence de maîtrise d'ouvrage en eau aux communes. Dans les textes, ces communes sont propriétaires des infrastructures et peuvent théoriquement décider de leur mode de gestion. Mais dans la pratique elles manquent de moyens humains et financiers pour faire face à leurs responsabilités. La situation des capitales est toutefois particulière, puisque les maires ont un véritable pouvoir de décision.

Si l'on examine les aspects organisationnels du secteur de l'eau et de l'assainissement, tout semble opposer les choix opérés au Niger et au Burkina Faso.

¹⁰ Les quartiers non lotis ne sont pas pris en compte.

Au Burkina Faso, dans les villes de plus de 10 000 habitants, une entreprise publique, l'Office national de l'eau et de l'assainissement (Onea), assure la distribution de l'eau dans les quartiers urbains lotis¹¹. Cependant, toutes les villes de plus de 10 000 habitants ne relèvent pas de la compétence de l'Onea. D'après le contrat plan qu'elle a signé avec l'État, l'Onea est censée assurer la distribution d'eau et gérer l'assainissement de 39 centres urbains. Dans les faits, elle procède à l'extension de ses infrastructures uniquement dans les centres urbains jugés rentables, ceci afin de ne pas fragiliser sa situation financière. L'entreprise n'intervient pas directement dans les quartiers non lotis.

Le maintien de l'entreprise dans le giron public traduit une volonté politique forte. En effet, un contrat de service a été signé en 2001 avec Véolia afin d'améliorer certaines performances de l'entreprise. À la fin du contrat en 2007, le gouvernement burkinabé a refusé d'établir un contrat d'affermage avec la multinationale, contre l'avis de certains bailleurs. Les choix opérés par le Burkina Faso relèvent d'un certain pragmatisme : les orientations fixées à l'Onea attestent de la volonté de respecter les principes de service public sans pour autant rejeter certains principes de la gestion privée. Ceci transparait notamment dans la politique *pro-poor* que l'entreprise tente de formaliser.

Au Niger, les modalités de mise en œuvre de la politique sectorielle en zones urbaines sont déclinées dans le Projet sectoriel eau (2000). Au début des années 2000, sous la pression des bailleurs de fonds, l'option du PPP a été retenue. Deux sociétés ont alors été créées : la Société de patrimoine des eaux du Niger (SPEN) et la Société d'exploitation des eaux du Niger (SEEN)¹².

¹¹ L'Onea intervient indirectement dans cinq quartiers non lotis de la périphérie de Ouagadougou.

¹² Le capital de la SEEN est détenu par Véolia (51 %), par des privés nigériens (34 %), par les salariés (10 %) et par l'État du Niger (5 %).

La gestion des services d'eau urbains et semi-urbains, autrefois assurée par la Société publique des eaux du Niger, a été confiée à la SPEN, entreprise parapublique sous contrat avec l'État. Cette société a signé en 2000 un contrat d'affermage de dix ans avec la SEEN. À Niamey et dans cinquante et une autres agglomérations, la fourniture d'eau est désormais déléguée à la SEEN par la SPEN. Après de nombreux débats, le contrat entre le ministère de l'Hydraulique, la SPEN et la SEEN a été renouvelé fin 2011 pour une période de dix ans. Toujours au Niger, une Autorité de régulation multisectorielle (ARM) fut mise en place en 1999, couvrant les secteurs de l'eau, l'électricité, les télécommunications et les produits pétroliers. Dans le domaine de l'eau, un contrat plan de trois ans, adossé à des critères de performance, a été signé pour veiller au respect des engagements des deux sociétés. Mais depuis peu, le sous-secteur de l'hydraulique a été soustrait des missions de l'ARM. La SPEN et la SEEN ne semblent pas avoir de contrainte institutionnelle leur interdisant d'intervenir dans les quartiers irréguliers/non lotis. Cependant, leur intervention est limitée compte tenu des conditions topographiques qui, ajoutées à la densité de l'habitat, rendent techniquement difficile et financièrement coûteuse l'installation d'équipements dans ces quartiers.

Dans quelle mesure ces choix de gestion, en apparence divergents, ont-ils un impact sur l'accès à l'eau des populations précaires ? L'analyse des politiques *pro-poor* élaborées dans ces deux pays fournit des enseignements.

Des politiques *pro-poor* contrastées

Certaines politiques ciblent des territoires considérés comme précaires tandis que d'autres privilégient les populations dites précaires au sein de l'espace urbain. Mais, identifier les populations précaires, à l'échelle de la ville, s'avère complexe.

Le quartier précaire est-il une catégorie pertinente ?

Tout d'abord, on peut s'interroger sur le terme de quartier précaire. ONU-Habitat utilise celui de bidonville tout autant ambigu, et souvent critiqué par les habitants de ces quartiers, au motif d'une stigmatisation. Selon ONU-Habitat, un ménage de bidonville est un groupe d'individus vivant sous un même toit, en milieu urbain, qui manque d'une ou de plusieurs des caractéristiques suivantes : (1) un logement durable ; (2) un milieu de vie suffisant (pas plus de trois personnes partageant une pièce) ; (3) le droit à l'eau potable ; (4) l'accès aux facilités sanitaires améliorées ; et (5) une sécurité de la tenure.

Ces définitions font du quartier précaire une entité à part, supposée clairement délimitée, alors qu'il est emboîté dans la globalité de la ville. Ses habitants sont des citadins, des acteurs de la cité. D'ailleurs, circonscrire ces quartiers est difficile tant les limites changent en fonction des interlocuteurs (l'aménageur, l'opérateur d'eau, le politique, l'habitant, etc.). Par exemple, les limites administratives se superposent rarement aux limites coutumières. Il conviendrait de penser l'emboîtement de ces territoires au sein de l'espace urbain global plutôt que de raisonner en termes de centre/périphérie, notamment lorsqu'on considère l'installation d'infrastructures. Bien qu'ancrées dans des territoires spécifiques, les populations se déplacent et appartiennent à des réseaux structurant l'ensemble urbain.

Les quartiers périphériques, notamment ceux non lotis, sont à l'interface de l'urbain et du rural. Au sein de ces espaces, des règles hybrides prévalent, des règles non conformes aux modes de gestion de l'eau dans les espaces villageois, sans refléter pour autant ceux du milieu urbain.

L'hybridation provient aussi du fait que les règles des opérateurs formels sont interprétées, redéfinies, voire contournées. Caractériser la gouvernance des services

d'eau dans ces interfaces permet de rendre compte de ces innovations. En effet, dans ces quartiers existe une pluralité de modes d'accès à l'eau. On peut citer des points d'eau dits « modernes » comme les bornes-fontaines reliées à un mini-réseau, avec une gestion déléguée à de petits opérateurs et des fontainiers sous contrat (des « PPP locaux ») ou des revendeurs informels, des forages gérés par des fontainiers voire par des associations, mais aussi des sources d'eau non potable (mares, puits dans certains quartiers, fleuve Niger, etc.). La présence de points d'eau gratuits contribue à une plus grande diversité de choix possibles. De plus, le paiement de l'eau ne renvoie pas toujours aux mêmes logiques économiques : l'eau au forage de la mosquée, du centre de santé ou de l'école, n'a pas la même valeur que celle apportée par un opérateur.

Enfin, plusieurs conceptions de ces quartiers précaires prévalent. Selon certains, il existe en leur sein des réseaux de solidarité plus organisés que dans les autres quartiers. D'autres évoquent une ghettoïsation, un enfermement des habitants faute de moyens pour se déplacer. Nos enquêtes auprès des ménages montrent toute l'ambiguïté de leur situation. D'un côté, ils évoquent la difficulté à se déplacer dans la ville et à accéder à un emploi. Mais, dans des quartiers en grande précarité, les ménages ont majoritairement refusé d'être relogés dans des habitations éloignées au motif qu'ils ne pourraient plus mobiliser leurs réseaux sociaux, ni profiter des circuits économiques de leur voisinage.

Des contextes urbains différenciés

À Ouagadougou, les quartiers présentent une extrême hétérogénéité tant du point de vue de l'habitat, des profils socio-économiques des ménages, des conditions d'hébergement que des modes d'accès à l'eau et à l'assainissement. La précarité existe à la fois dans les quartiers du centre, et dans les

périphéries loties et non loties¹³. La question du non-loti est néanmoins récurrente au Burkina Faso. Cela s'explique par l'histoire du pays, marquée par des politiques de lotissement massif au cours de la révolution sankariste (1983-1987, « un ménage, une parcelle », et non « un logement »). L'installation dans le non-loti constitue pour de nombreux citoyens une stratégie d'accession à la propriété. Mais l'offre de parcelles étant insuffisante, beaucoup de demandeurs n'obtiennent pas satisfaction. Les enjeux autour des lotissements des quartiers irréguliers et les difficultés à les mettre en œuvre incitent les autorités à réfléchir à des programmes d'aménagement sans lotissement (ONU-Habitat).

Les quartiers périphériques non lotis regrouperaient le tiers de la population de la capitale. Les réseaux d'eau, d'assainissement et d'électricité y sont quasi absents, et le droit coutumier prédomine en matière foncière. La population est composée d'une majorité de ménages précaires, voire en situation de grande pauvreté, mais aussi de citoyens de la *floating class* qui acquièrent des parcelles sur un mode informel dans la perspective d'un lotissement mais aussi à des fins spéculatives.

L'accroissement de la population de Niamey a entraîné une expansion de la ville. La capitale englobe désormais les villages périphériques situés sur les rives droite et gauche du fleuve Niger. La ville s'étale au-delà de la ceinture verte qui l'entourait dans les années 1990, et certains « semis d'habitat » l'ont investie (formes diffuses d'habitat). Leurs occupants squattent des parcelles non mises en valeur par leurs propriétaires ou des espaces du domaine public. La dichotomie loti/non loti est moindre qu'à Ouagadougou, ou du moins, elle est peu évoquée par les institutions ou les ménages. Les politiques de lotissement y ont été de plus faible

¹³ Le non-loti correspond à une zone non aménagée où il n'y a pas eu d'intervention publique pour organiser le tissu existant (Ouedraogo, 2011).

ampleur qu'à Ouagadougou. Certains quartiers occupent une position intermédiaire entre le loti et le non-loti. Les droits de propriété et titres fonciers sont de type traditionnel, tout en bénéficiant d'une reconnaissance de l'État. Par ailleurs, l'habitat dit « spontané » prolifère à la fois dans les quartiers réguliers du centre et dans la périphérie. À côté d'un habitat en banco, très répandu dans les deux villes, coexiste un habitat de paillotes. Cet habitat prédomine dans les quartiers irréguliers, notamment sur les parcelles où les ménages n'ont pas les moyens de construire, mais aussi à la périphérie de Niamey dans certains nouveaux quartiers lotis. À la différence de ceux qui habitent des constructions en banco, les ménages qui occupent des paillotes ne peuvent prétendre à une régularisation foncière. La plupart du temps, ils ne sont pas propriétaires des terrains. Nos observations montrent que cette forme d'occupation peut durer plusieurs années. L'attitude des autorités vis-à-vis de l'habitat en paillotes varie. Une certaine tolérance existe, notamment lorsqu'il s'agit de quelques cases implantées sur des terrains non mis en valeur. Dans certains cas, les habitants de paillotes ont bénéficié de titres fonciers lorsque leur quartier a été déplacé à la périphérie. Mais Niamey a aussi connu des politiques massives de déguerpissement de quartiers où les habitants vivaient principalement dans des paillotes, populations déplacées à la périphérie de la ville.

Des politiques *pro-poor* ciblées sur l'eau et l'assainissement pour réduire la vulnérabilité en milieu urbain

Les politiques *pro-poor* en matière d'eau potable et assainissement au Burkina Faso et au Niger reposent sur des approches classiques : tarification sociale, systèmes de péréquation, branchements sociaux, etc. Cependant, dans chaque pays, on constate des mesures originales.

Au Burkina Faso, l'Onema a choisi de recouvrir ses coûts en pratiquant des tarifs élevés par rapport aux autres pays de la sous-région. Des ressources en eau limitées expliquent ce choix. L'entreprise insiste sur le système de péréquation entre les « précaires » et les « plus aisés » qui fonde le principe de tarification sociale, comme au Niger. Plusieurs tranches existent dans les deux pays en fonction du volume consommé, la tarification sociale correspondant à la première tranche. Les tranches ne sont pas identiques dans les deux pays.

Au Burkina Faso, l'option retenue pour les populations précaires a été le maintien d'un important parc de bornes-fontaines. Dans une première phase, les quartiers non lotis ont été exclus de cette politique. Ceux-ci ont néanmoins fait l'objet d'une attention particulière puisque des bornes-fontaines étaient construites aux limites des quartiers, facilitant ainsi l'accès aux populations y résidant. Plus récemment, des financements de bailleurs ont permis de construire des bornes-fontaines dans des quartiers non lotis.

Cette approche n'a pas été privilégiée au Niger où il est question de supprimer progressivement les bornes-fontaines afin de promouvoir les branchements. Ce choix, fortement appuyé par la SEEN, n'est pas encore effectif. À la différence de ce que l'on trouve à Ouagadougou, il existe deux types de bornes-fontaines à Niamey, les premières sont privées et les secondes sont gérées par des fontainiers sous contrat avec l'opérateur. Si les tarifs y sont affichés, ils sont rarement appliqués. Ces ambiguïtés, sources de contournement des règles et de corruption, justifieraient, selon l'opérateur, la disparition de ce système de desserte pourtant très prisé : à Niamey, la borne-fontaine reste le principal mode d'accès, suivie par l'achat à des revendeurs d'eau. Les ménages ont aussi recours aux puits, ce qui permet une substituabilité entre sources d'eau payantes et gratuites. Ces pratiques laissent craindre des risques sanitaires accrus à Niamey.

Afin de diffuser le service en réseau à l'échelle de la ville, le Niger et le Burkina Faso ont soutenu des politiques de branchements sociaux, fondées sur l'idée qu'une fois raccordés au réseau, les ménages, même précaires, peuvent s'acquitter de leurs factures d'eau¹⁴.

À Niamey, le branchement social, c'est-à-dire subventionné, revient actuellement à 20 683 francs CFA. Les critères d'éligibilité ont été assouplis dernièrement : la parcelle doit être habitée et la distance à la conduite ne pas dépasser 30 m. Au Burkina Faso, s'il n'y a pas de contraintes techniques, l'Onea réalise le raccordement au prix subventionné de 30 500 francs CFA. Le qualificatif de social peut surprendre dans la mesure où ces branchements subventionnés concernent toutes les strates de la population, et ne sont pas ciblés sur les précaires.

Le Burkina Faso constitue un terrain d'expérimentation pour une initiative déjà testée dans plusieurs pays, mais sous des modalités différentes (Mozambique, Kenya, Cambodge). Il s'agit de confier la gestion de miniréseaux à de petits opérateurs privés (POP) au sein de territoires non desservis par le service conventionnel. À Ouagadougou, ce dispositif permet à l'Onea de contourner une règle énoncée dans le contrat plan selon laquelle l'entreprise ne peut intervenir au sein des quartiers irréguliers. Un contrat est conclu entre l'Onea, la commune d'arrondissement et l'opérateur. À l'heure actuelle, cinq miniréseaux ont été raccordés au réseau de l'Onea. Dans chaque quartier, un exploitant a été recruté. Il achète l'eau en gros à l'Onea et la revend aux usagers au tarif de l'Onea. Pour faciliter l'accès au service des plus pauvres, le prix du branchement est subventionné. La subvention est versée à l'opérateur une fois le branchement fonctionnel.

Au Niger, le modèle POP commence à être envisagé, non pas pour assurer la desserte des quartiers de Niamey, mais pour des petites villes, peu rentables pour la SEEN.

Enfin, les politiques publiques se heurtent à un phénomène observé dans de nombreuses villes africaines, à savoir la présence de revendeurs d'eau informels pratiquant des tarifs élevés. De nombreuses études montrent que les ménages précaires payent leur eau plus chère que ceux ayant accès au robinet. Les habitants pauvres seraient captifs des revendeurs d'eau. Si ce constat est réel, les enquêtes montrent que certains ménages des quartiers précaires non lotis qui ont recours aux revendeurs disposent de moyens. Ces ménages de la *floating class*, voire de la classe moyenne, pourraient s'offrir un branchement et s'adresser aux revendeurs d'eau uniquement en cas de coupure. Le recours à ces revendeurs est plus important à Niamey et concerne une population plus diversifiée qu'à Ouagadougou. Ainsi, malgré les dispositifs en place (extension du réseau et robinet à domicile), les revendeurs informels ne disparaissent pas totalement du paysage urbain. La question qui se pose est donc celle de la régulation de ce sous-système informel.

En conclusion, à Ouagadougou, les pouvoirs publics semblent chercher à réduire progressivement les différences d'approvisionnement en eau entre les quartiers lotis et non lotis par une politique de soutien à la construction de bornes-fontaines et de miniréseaux. À Niamey, la politique de la SPEN et la SEEN paraît moins aboutie. Même si la distinction quartiers réguliers (lotis) / irréguliers (non lotis) semble moins marquée à Niamey, les dispositifs en place ou prévus semblent moins explicitement ciblés sur les populations précaires.

¹⁴ Cette hypothèse est discutable comme le montrent nos enquêtes : au Burkina Faso, 10 % des branchements sont inactifs.

Quelques éléments à débattre

Diversité des acteurs et enjeux de coordination pour l'action collective

Avoir une vision claire des différents niveaux de construction des politiques aide à situer les points de blocage. À l'échelle internationale, les référentiels diffusés encadrent les politiques nationales. Par exemple, les OMD conditionnent l'élaboration des politiques dans les secteurs de l'eau et de l'habitat, en fixant des objectifs à atteindre et les conditions d'obtention de financements. À une autre échelle, les États conservent des marges de manœuvre variables en fonction de leur histoire et de leur dépendance à l'aide. Un certain pragmatisme prévaut aux échelles locales, là où les politiques sont mises en œuvre. Les règles sont interprétées par les acteurs en charge de les appliquer. Ainsi, les modalités concrètes de gouvernance des services varient suivant les territoires. Elles revêtent parfois des formes hybrides, dépassant l'opposition entre public et privé. Par exemple, l'Onema, entreprise publique, a choisi de déléguer la gestion de son service à des opérateurs locaux dans des quartiers non lotis. Ces formes d'hybridation sont prégnantes dans les espaces situés à l'interface entre le rural et l'urbain, d'où l'intérêt de comprendre les régulations qui structurent ces territoires.

Quelques conclusions issues de l'étude, soumises à la controverse

Sur le plan institutionnel, certains blocages peuvent être attribués à des problèmes de coordination entre acteurs. Par exemple, la concertation est limitée entre les ministères, alors même que les actions des uns impactent celles des autres. La politique foncière ou celle de lotissement induit des effets sur la politique de l'eau, et inversement. De même, un manque d'articulation a pu être relevé entre les institutions impliquées dans la gestion des ressources en eau et celles concernées par les services d'eau. Le lien entre ressources et services reste peu explicité. On peut citer

les conflits d'usage des ressources autour du barrage de Ziga qui alimente Ouagadougou. Ils ont des conséquences directes sur l'approvisionnement en eau de la ville, sur la qualité de l'eau et sur la politique de tarification.

Pour autant, chaque situation est spécifique, même si un même modèle de la gestion intégrée des ressources en eau (Gire) est diffusé à l'échelle internationale. Le Burkina Faso et le Niger ne sont pas confrontés aux mêmes problèmes en termes de disponibilité des ressources en eau. Ouagadougou risque de connaître dans les prochaines années des déficits d'approvisionnement du fait de la raréfaction des ressources. La présence du fleuve Niger à Niamey modifie les enjeux. Néanmoins, la qualité de l'eau est une question cruciale dans les deux villes. Les problèmes de pollution, exacerbés par l'assainissement embryonnaire, entravent la fourniture d'une eau de qualité.

D'autres problèmes de coordination institutionnelle sont repérables. Par exemple, au Niger, la société de patrimoine et l'opérateur préconisent la disparition des bornes-fontaines et la généralisation des branchements individuels. Or, des bailleurs de fonds viennent d'engager des programmes visant à installer des bornes-fontaines dans des quartiers de Niamey. Des problèmes de coordination existent aussi entre des maires et certaines ONG qui interviennent parfois sans concertation pour financer ponctuellement des infrastructures. Enfin, les maires sont supposés être les acteurs clés, mais ils n'apparaissent pas toujours explicitement en tant que tels dans l'élaboration des politiques, voire dans les choix entre diverses modalités de mise en œuvre.

Un enseignement à dégager de ces problèmes de coordination serait la mise en place de cadres de concertation entre « acteurs de l'eau » et « acteurs du développement urbain ». Il s'agit d'identifier, en amont de l'élaboration des politiques, les controverses et les grands

enjeux et d'envisager les moyens de leur dépassement. Ce débat ne doit pas être mené au sein d'une entité porteuse de cette politique, mais avec l'ensemble des parties impactées par ces politiques. C'est au niveau de l'ensemble des acteurs institutionnels et des partenaires que ces orientations doivent être débattues. Un moyen serait d'identifier un acteur-médiateur qui assurerait la coordination des échanges, ayant des compétences tout en étant extérieur aux rapports de force inhérents à la construction de cette politique.

Certains problèmes de coordination sont liés au flou qui entoure les notions de quartier précaire et ménages précaires. Coupler les problématiques urbaines aux enjeux de l'accès aux services de base permet de déplacer le regard. Dans le projet de recherche que nous avons conduit, notre postulat initial considérait « les modalités d'accès à l'eau et à l'assainissement » comme critère discriminant pour qualifier de précaire un quartier. Un lien a été établi avec une approche de la précarité en termes de « *capabilités* » à partir de l'idée suivante : les quartiers moins précaires ne seraient-ils pas ceux où il existe un champ de possibles plus large, une *liberté* de choix des ménages entre une pluralité de modalités d'accès à l'eau, en fonction des usages, des saisons, etc. ? Dans la mesure où la ville devient de plus en plus hétérogène et étalée, la généralisation du réseau conventionnel semble compromise. Le maintien de la diversité de l'offre permettrait-il au plus grand nombre un accès aux services essentiels, avec un renforcement de contrôle sur la qualité ? Les avis sont partagés sur cette question. Par exemple, le Niger et le Burkina Faso ont privilégié jusqu'à présent des options divergentes, l'unicité (branchement particulier) *versus* la pluralité des choix (maintien de bornes-fontaines).

Pour évaluer la pertinence de ces choix, il semble nécessaire de décrypter les stratégies des ménages qui peuvent paraître

parfois contradictoires, voire irrationnelles, alors qu'elles répondent à des logiques complexes. Le projet de recherche que nous avons initié a permis d'en rendre compte partiellement. Ce travail mériterait d'être approfondi.

Certains ménages ouagalais vont financer un accès au miniréseau comme première forme d'occupation de l'espace non loti, espérant que cela leur assurera une parcelle lors d'un lotissement futur. Certains seront rapidement débranchés faute de pouvoir payer leur facture. En effet, si des études sur le consentement à payer des ménages montrent qu'ils peuvent assumer un branchement, elles ne renseignent pas sur les privations qui en résultent. D'autres ménages ne font pas ce pari et ne souhaitent pas perdre l'argent investi dans le branchement en cas de déguerpissement. Ces options renvoient à des façons différentes de se prémunir contre l'incertitude. Elles dépendent fortement de la conception des ménages quant à la sécurisation foncière.

De ce point de vue, l'analyse des trajectoires des ménages est riche d'enseignements. Nos enquêtes à Ouagadougou montrent que les ménages quittent des quartiers lotis où le réseau existe pour accéder informellement à la propriété dans les quartiers non lotis, en anticipant sur des futures politiques de lotissement. On peut supposer que plus la probabilité de lotissement est élevée, plus les stratégies migratoires s'orientent vers ces quartiers, et plus la spéculation foncière est exacerbée. Ce n'est pas la présence du réseau ou un accès à des services urbains qui motive la migration urbaine des ménages, mais un possible accès à la propriété foncière. Or, ces comportements peuvent accroître la vulnérabilité des ménages : le lotissement peut être retardé, voire suspendu ; de même, des ménages ayant payé leur parcelle auprès d'autorités coutumières et ne disposant pas de titres formels peuvent se voir déguerpis lors des opérations de lotissement.

Des questions en amont du processus d'élaboration des politiques

Les habitants des quartiers précaires ne sont pas tous pauvres. Cette évidence traduit l'hétérogénéité des quartiers dits précaires. Si l'on retient la définition du bidonville selon ONU-Habitat, la majorité des quartiers des mégapoles africaines peuvent être qualifiés de bidonvilles. Il est plus pertinent de décrire la diversité en analysant les comportements pluriels des ménages – l'accès aux services essentiels est une entrée possible – en fonction, par exemple, de leur résilience à la vulnérabilité. De ce point de vue, le capital social devient un facteur à évaluer. La capacité à transformer un droit formel (le droit à l'eau) en un droit réel (disposer d'une quantité d'eau suffisante par jour) en constitue un autre. Privilégier la complexité permet de considérer l'ambivalence de certains outils qui, présentés comme des moyens de lutter contre la pauvreté, peuvent au contraire exacerber la vulnérabilité des ménages. Par exemple, proposer l'accès subventionné au réseau à des populations précaires peut accroître leur vulnérabilité s'ils ne peuvent payer les factures.

Comment identifier les populations cibles et surtout pour quelles finalités ? Qui définit la précarité ? Si les institutions (les maires au Burkina Faso ? la SPEN au Niger ?) sont les acteurs clés de ces choix, les bureaux d'études, voire les ONG, sont aussi parties prenantes. S'appuyer sur des structures relais qui connaissent ces quartiers et ont une légitimité, sans être impliquées dans les projets, est une option.

Quelle méthodologie pour rendre compte des situations de précarité ? Par exemple, si l'objectif de la politique est de toucher les populations précaires, le modèle POP (petits opérateurs privés) n'est probablement pas le plus adéquat. En effet, nos enquêtes montrent que ce sont plutôt les *floating class* qui en bénéficient. Si la thématique des classes moyennes en Afrique fait l'objet de travaux innovants,

peu d'études ont été conduites sur le lien entre les marchés locaux de l'eau en milieu urbain et cette catégorie de population. Par ailleurs, on peut se demander quelle serait l'offre de services pour les plus précaires dans un contexte où la cible deviendrait explicitement ces *floating class* ? Une diversification des offres devrait être pensée en tenant compte de l'hétérogénéité de ces populations. De plus, l'analyse du rôle des revendeurs d'eau informels mériterait d'être approfondie, l'aspect tarification, principalement évoqué lorsque l'on aborde cette question, n'étant qu'un des volets de cette problématique.

Comment faire évoluer la vision de la ville en termes de centre/périphérie qui conditionne les politiques, notamment les politiques *pro-poor* ? Par exemple, au Burkina Faso, les politiques ciblent en priorité les quartiers non lotis de la périphérie, à la différence du Niger où cette dichotomie loti/non loti, centre/périphérie semble moins prégnante. Une analyse spatialisée, à partir des réseaux sociaux, permettrait de dépasser cette dichotomie, au moins dans les représentations que de nombreux acteurs se font de la ville.

Comment prendre en considération les rapports de pouvoir au sein des quartiers ? Des interventions extérieures ont souvent un impact imprévisible sur ces structurations. Les projets fondés sur les principes participatifs négligent parfois ces aspects. Par exemple, à Ouagadougou, sans que cela ne soit volontaire, la participation à des projets urbains conduits dans le non-loti par des bailleurs concerne surtout les autochtones. Les « étrangers », se sentant marginalisés de la prise de décision, n'adhèrent pas en conséquence aux projets.

En conclusion

La question posée : « Comment ajuster les politiques *pro-poor* afin d'assurer l'accès aux services de base aux populations dites précaires dans les villes en développement ? » reste entière. Elle ne

peut être dissociée de celle de la recherche de financements pour assurer la viabilité des projets. En amont de toute formulation de politique, il faudrait pouvoir disposer de nouvelles lunettes, privilégier de nouveaux regards pour aborder des réalités complexes

qui, si elles apparaissent sous une même forme, renferment une originalité sous-jacente, reflet des spécificités des contextes et des époques. Un modèle unique, universel, n'existe pas.

Catherine BARON est socio-économiste, professeure à Sciences Po Toulouse où elle dirige le Master Développement Économique et Coopération Internationale. Elle est chercheure au Lereps, Université Toulouse Capitole. Ses travaux portent principalement sur la gouvernance de l'eau à travers une approche institutionnaliste. Elle a piloté des projets de recherche sur ces thématiques : un sur les ONG et leur participation dans le secteur de l'eau au Burkina Faso ; un autre sur la construction des politiques publiques dans les secteurs de l'eau et du foncier (Bénin, Burkina Faso, Niger), et enfin sur l'accès à l'eau et l'assainissement dans les quartiers précaires de Ouagadougou et Niamey.

Publications récentes :

- Baron C., Tidjani Alou M. (dir.), *Action collective, décentralisation et services d'eau en Afrique subsaharienne*, Mondes en Développement, 2011/3, n°155.
- Baron C., Frenoux C., *Ville néolibérale et accès à l'eau au Sud : changer ou aménager le modèle ?*, Regards sur la ville, Paris, Economica-Anthropos, 2012, 111-142.

Contact : catherine.baron@univ-tlse1.fr

Échanges avec la salle

Q : Vous avez évoqué une volonté politique forte, au Niger comme au Burkina Faso, de desservir les plus pauvres : comment s'exprime cette volonté politique ?

R : La volonté politique reflète la marge de manœuvre effective des États dans des pays sous régime d'aide. Elle passe aussi par des individus : c'est le cas à Ouagadougou, où le maire était une personnalité forte et a joué un rôle important. La situation est différente à Niamey.

Plus généralement, je dirais que les politiques de décentralisation ont eu un rôle d'impulsion politique, conduisant à des changements de stratégies de la part des opérateurs. Dans certaines villes secondaires notamment, où les moyens sont limités, et où la problématique de l'intégration des villages à la ville est visible, on observe des appuis forts d'ONG qui travaillent sur le renforcement des capacités des communes, et contribuent à la définition d'un service public local de l'eau.

R (directeur de l'Onea): La décentralisation nous a conduits à revoir nos stratégies d'intervention. Face aux demandes exprimées par les citoyens, des maires de communes nouvelles ont placé l'accès à l'eau dans leurs priorités. L'inclusion des quartiers précaires s'est posée à eux comme une question centrale : comment prendre en compte les quartiers non lotis et les zones rattachées ?

Par exemple, à Ouagadougou, la nouvelle politique de la ville qui est portée par le maire a conduit à l'émergence du projet « quartiers périphériques ». Cette expérience nous a permis de développer une approche potentiellement répliquable dans d'autres villes faisant face aux mêmes problématiques. La volonté politique a été un élément essentiel.

Q : À la fin de votre intervention vous avez évoqué la question de la liberté de choix. Or, dans les quartiers précaires, il me semblait que la grande diversité de choix formels et informels pouvait engendrer un surcoût pour les usagers, alors que dans les quartiers lotis l'offre est plus cadrée.

R : Je vais prendre le contrepied : quand ils subissent une coupure de service, les ménages riches peuvent s'adresser aux revendeurs. Ils sont capables de payer des sommes importantes et ils disposent d'une palette de choix importante. C'est un indicateur intéressant pour discuter la question de la liberté des choix, plus ou moins réduite en fonction des catégories de population.

Q : L'assainissement n'a été que peu évoqué dans votre exposé : avez-vous des éléments sur cette question ?

R : L'assainissement est le parent pauvre de ces politiques. Pourtant, quand on analyse les besoins des quartiers, la principale demande porte sur l'assainissement. Depuis peu, en conformité avec les OMD, des mesures sont discutées au sein des cadres partenariaux (par exemple PN-AEPA). Néanmoins, si le thème est de plus en plus présent au niveau du discours, dans les faits, les résultats sont encore peu visibles.

Q : Quel processus a mené au choix de ces solutions de financement ?

R : Au Burkina Faso, j'ai essayé de comprendre les processus de changement de modèles depuis les années 1960 : repérer les moments de rupture, expliquer les raisons du passage d'un modèle à un autre. Je ne peux pas développer tout ceci ici. Mais vous retrouverez ces éléments dans le rapport.

Q : Quelle est la place des usagers et des bénéficiaires des projets ? Est-ce que ces modèles impliquent les usagers ? Avec quel impact ?

R : J'en ai peu parlé. Or, une grosse partie de mon travail d'enquête porte sur la place des usagers. Les besoins diffèrent en fonction des populations en présence dans ces quartiers, d'où l'intérêt de se documenter sur leur hétérogénéité.

Sur la question de l'implication des usagers, l'exemple de Bissighin à Ouagadougou est intéressant. Dans ce quartier, on rencontre plusieurs projets : un projet « petits opérateurs privés », des initiatives ponctuelles d'ONG et un pré-projet « Villes sans bidonvilles » d'ONU-Habitat, fondé sur les principes participatifs. Nous y avons interrogé des « allochtones », des ménages qui n'ont pas toujours habité le quartier et qui ne sont pas parents avec les propriétaires fonciers coutumiers.

Ces ménages étaient dans un processus de migration urbaine qui les a fait quitter le quartier loti du centre-ville pour acheter une parcelle auprès des propriétaires coutumiers dans le non loti, en espérant un futur lotissement. Or, d'après ces ménages, « quand ONU-Habitat vient dans le quartier pour faire participer les populations aux réunions, ils viennent voir le chef de quartier qui identifie les personnes qui vont participer et qui sont celles de sa famille. Nous, les étrangers, on ne participe à rien ».

On peut aussi souligner des problèmes de coordination entre ces projets portés par des acteurs différents : entre ONU-Habitat, AFD, Onea au Burkina Faso, ou entre SPEN, SEEN, Banque mondiale et AFD au Niger. On se rend compte que ces problèmes de coordination ont un impact sur la réelle participation des populations. Comme je l'ai expliqué, alors qu'il existe une volonté politique de supprimer au Niger les bornes-fontaines, pourtant considérées comme un mode d'approvisionnement très important par les populations, la Banque mondiale et l'AFD lancent la construction de bornes-fontaines dans ces quartiers. On peut se demander comment la participation des usagers à la définition de la politique d'accès à l'eau dans ces quartiers est prise en compte, en amont des actions menées.

DEUXIÈME THÉMATIQUE

LA PLANIFICATION URBAINE STRATÉGIQUE

Parmi les réponses qui sont apportées aux défis contemporains de l'urbanisation des villes du Sud, et à l'affaiblissement de la maîtrise d'ouvrage urbaine, la planification urbaine, en tant qu'instrument de l'action publique, figure en haut de liste. Depuis quelques années, cette thématique est réapparue avec force dans les politiques urbaines et les stratégies de coopération internationale. De fait, s'il ne fait aucun doute que la croissance urbaine suscite des dynamiques de développement très performantes, son encadrement reste indispensable pour prévenir les phénomènes de fragmentation territoriale et éviter que ne s'accroissent les inégalités socio-économiques.

Les approches de la planification ont fortement évolué au cours des dernières décennies. De l'urbanisme de plan hérité de la période coloniale, reposant sur la production de documents opposables en conformité avec les découpages administratifs, s'est développé à partir des années 1980 un urbanisme de projets limité à certains espaces et privilégiant quelques secteurs ou problématiques urbaines. Là où la planification urbaine classique s'attachait à réglementer les usages du sol et organiser le territoire selon le développement d'infrastructures, l'urbanisme de projets, promu par les bailleurs, était appréhendé comme une addition d'opérations urbaines sans grande cohérence territoriale.

Ces deux approches de la planification ont globalement échoué à répondre à la complexité des enjeux dans les villes du sud.

Dans une perspective de développement durable, la planification urbaine stratégique est présentée comme un moyen de dépasser les limites de l'urbanisme traditionnel, et notamment de supplanter des approches sectorielles restrictives. La complémentarité des métiers qu'elle a vocation à faire travailler ensemble doit permettre de trouver des solutions plus pertinentes aux défis auxquels sont confrontées les villes du Sud. Par le recours à des outils simples (cartographie, bases de données, enquêtes, etc.) et à des techniques de concertation plus intensives, les promoteurs de ces nouvelles démarches cherchent à articuler, autour de l'autorité locale instituée en maître d'ouvrage, les différents échelons territoriaux et les différents types d'acteurs qui font la ville (acteurs économiques, organisations de la société civile, acteurs publics, etc.).

Ce renouvellement des instruments de planification territoriale fait écho aux « nouvelles » orientations des politiques urbaines, lesquelles refléteraient une vision plus inclusive de la ville et un changement de point de vue sur les territoires informels. Au lieu de voir ces derniers comme une menace, les décideurs prendraient conscience de leurs qualités et s'appuieraient plus fortement sur leur potentiel pour penser l'avenir des villes. Ainsi, il ne s'agirait plus de véhiculer un modèle urbain fonctionnel et moderne, mais de produire progressivement, et à partir de l'existant, un projet de ville pour tous.

Mais au-delà des discours quelque peu incantatoires, qu'observe-t-on dans les faits ? Dans quelles mesures et dans quelles conditions la planification urbaine stratégique apporte-t-elle des réponses aux enjeux des quartiers défavorisés ? Quelles sont les potentialités de ces instruments ? La faiblesse des moyens financiers et humains des collectivités du Sud constitue-t-elle une limite ? Existe-t-il des voies alternatives pour organiser le développement des quartiers informels ?

Revue succincte des approches de planification dans les villes en développement

*par Guillaume Josse,
Groupe Huit*

En guise d'introduction, il me semble utile de rappeler brièvement ce qu'est une ville. J'insiste sur l'importance de ne pas se contenter d'une définition urbanistique du terme. Il ne faut surtout pas laisser la ville aux mains des urbanistes !

Qu'est-ce qu'une ville ?

Les villes doivent tout d'abord être considérées comme un mode d'organisation sociale, autrement dit une manière pour des citoyens de vivre ensemble sur un même territoire. Mais la ville est également un système productif, c'est-à-dire une organisation territoriale servant de substrat à des activités économiques. Cette acception du terme implique d'identifier les qualités du territoire et de déterminer des règles de fonctionnement. Enfin, et c'est sans doute la dimension la plus essentielle, la ville est un système de gouvernance composé d'acteurs, d'institutions, de règles de prise de décision, etc. À ma connaissance, il n'existe nulle part dans le monde de système urbain complètement autogéré ; il y a toujours une entité, souvent plusieurs, de nature privée ou publique, qui s'occupent de gérer, de réguler les interactions d'acteurs, de prendre des décisions sur un territoire urbain donné.

Ces trois dimensions de la ville (sociopolitique, économique, institutionnelle) se retrouvent dans la problématique plus spécifique de la planification urbaine. Quelle que soit l'échelle à laquelle on s'intéresse, les villes mais aussi les quartiers, quel que soit le pays considéré, nous avons toujours affaire à un territoire, des habitants, des réseaux,

du bâti, des institutions politiques, etc. Au final, la morphologie de la ville ne varie pas énormément d'un pays à l'autre. Mais pour affirmer ceci encore faut-il pouvoir comparer les villes du Nord à celles du Sud, idem pour des quartiers... puisque la matière sur laquelle nous travaillons est la même.

La question des échelles

Parmi les questions qui sont au cœur de la problématique traitée aujourd'hui, réside, selon moi, celle des échelles territoriales : à quelle échelle souhaitons-nous nous situer ? Où prévoit-on de travailler ? Une échelle territoriale donnée ne peut jamais être traitée de manière exclusive, en étant isolée des autres. Une ville n'est pas un îlot au milieu du néant, de même d'ailleurs pour un quartier qui entretient toujours de multiples relations avec son environnement. Les emboîtements et les relations entre un territoire donné et les autres sont multiples et complexes.

Une autre problématique d'égale importance concerne la coexistence entre les secteurs dits « formel » et « informel ». Là encore, il est difficile d'isoler, de délimiter ce qui relève de la ville informelle ou légale, et ce qui circonscrit l'informalité. Les villes formelles, au sens politique du terme, incluent un grand nombre de quartiers informels. L'informalisation traverse tous les sous-territoires de la ville. D'ailleurs, parler de quartiers informels ne doit pas se limiter à désigner un territoire. Il faut aussi s'intéresser aux réseaux sociaux, aux institutions politiques sur ce territoire. Ces quatre éléments sont indissociables, et appellent une approche globale.

Quelle précarité ?

Si on se concentre à présent sur la question du quartier, il s'agit donc en première analyse d'un « morceau de ville ». Les quartiers sont des territoires qu'on peut délimiter uniquement en observant et décrivant les manières dont ils sont

« pratiqués » et vécus par leurs habitants. Selon cette définition, un quartier précaire serait donc un quartier « en deçà de la norme » : il est « moins » ou il est « plus » par rapport à certaines normes officielles. Le quartier est qualifié de précaire parce qu'il n'est pas considéré comme appartenant à la ville normale. Ces quartiers ne sont pas destinés à perdurer, parfois même à exister. Ils ne correspondent pas à la ville telle qu'on voudrait la voir. Ils sont précaires, ou non pérennes, dans la mesure où ils sont voués à disparaître, ou du moins à être transformés pour ne plus revêtir les attributs de la précarité.

La précarité peut également se lire par rapport aux risques potentiels, aux chocs exogènes, auxquels ces quartiers font face. Il existe une relation forte entre les quartiers précaires et les risques : ces territoires sont très vulnérables. L'approche en termes de risques me paraît très utile pour interroger la pertinence des stratégies de rénovation de ces quartiers.

Une autre grille de lecture de la précarité fait appel à la notion d'exclusion. On rencontre fréquemment trois types d'exclusion que les quartiers précaires ne présentent pas tous :

- 1) l'exclusion foncière et l'insécurité de l'habitat : le droit varie d'un pays à l'autre, et cette exclusion dépend de décisions de politiques sociales sur le droit à la ville, ou le droit au logement ;
- 2) l'exclusion urbaine : ces quartiers sont souvent mal ou peu insérés dans le tissu urbain. Ils sont mal desservis en service, ils bénéficient de peu de voiries, on y circule mal. Ils sont sous-dotés en équipements collectifs ;
- 3) l'exclusion sociale, plus ou moins marquée : on observe qu'il y a souvent un lien entre ces populations et une plus grande pauvreté.

Réfléchir à ces trois formes d'exclusion permet de mieux appréhender le caractère ou le degré de précarité d'un quartier. Les organisations internationales et les

institutions publiques insistent souvent sur la morphologie de ces quartiers en pensant que le problème vient de là. J'avancerai que les quartiers précaires font plutôt face à des problèmes de relations avec le reste du territoire urbain.

La planification urbaine stratégique : quoi et pourquoi ?

La planification urbaine stratégique qualifie un processus d'élaboration collective d'un projet de ville qui est porté par le pouvoir politique.

J'insiste ici sur le fait qu'il doit s'agir d'une démarche politique : la planification stratégique émane d'abord d'une volonté de développement urbain encadré, condition nécessaire pour se projeter vers un futur possible. L'enjeu est de définir ce futur, et de dessiner la ou les voies pour y parvenir ! La planification stratégique implique une capacité à se projeter dans le temps, elle nécessite une vision à long terme.

La planification urbaine stratégique s'intéresse à un territoire « vécu », c'est-à-dire pas seulement à des limites ou des frontières administratives. Elle cherche à étudier les limites officielles, à les remettre en question, pour que la démarche soit cohérente avec la manière dont les territoires sont vécus au quotidien (au niveau de la ville comme au niveau des quartiers).

Enfin, la planification urbaine stratégique est pensée comme un cheminement pour atteindre un but. L'objectif est de faire émerger des compromis à la fois sur le projet de territoire (vision stratégique) et sur les moyens de sa mise en œuvre. En d'autres termes, ce n'est pas une fin en soi. Cela suppose de définir une finalité, le possible futur vers lequel les acteurs de ces territoires souhaitent aller. C'est le projet de ville / projet de territoire. Et c'est surtout un processus : il faut définir des points d'étapes, la stratégie.

L'utilité de la planification urbaine stratégique peut s'apprécier de diverses manières :

- contribuer à la coordination des politiques publiques à différentes échelles : la démarche de planification urbaine stratégique permet de réunir tous les acteurs d'un territoire ;
- rendre les territoires plus compétitifs sur le plan économique : cet aspect de la planification urbaine est souvent négligé dans les pays en développement, il est pourtant important ;
- définir des voies de développement durable : la planification urbaine stratégique permet d'articuler stratégie de réduction de la pauvreté et stratégie de protection de l'environnement. Cette dimension est devenue prioritaire dans les pays développés, mais pas encore au Sud ;
- favoriser le pilotage politique d'un territoire : il s'agit ici de répondre à la question « quel outil de gouvernance est mis en place pour porter cette stratégie ? ».

En quoi cette approche de la planification urbaine diffère-t-elle de la planification d'antan (urbanisme de plan et urbanisme de projets) ?

- La nouvelle échelle considérée est le territoire, et non plus la ville officielle avec ses délimitations et ses frontières administratives. Il faut insister sur le fait que c'est l'espace vécu qui prévaut dans la planification urbaine stratégique.
- La méthodologie d'élaboration stratégique s'appuie sur des processus participatifs, des outils de cartographie plus modestes, etc. Ce qui compte n'est pas le produit cartographique, mais le processus.
- La démarche est souple : il faut laisser aux acteurs la liberté de définir leurs modalités et se donner la capacité à répondre à des imprévus, à des changements économiques, sociaux, politiques...
- De nouveaux acteurs de la cité sont associés à la démarche : les organisations de la société civile, les entreprises, des acteurs culturels, etc. sont invités à

participer pleinement au processus décisionnel.

- Enfin, de nouveaux thèmes sont abordés qui concernent moins le fonctionnement de la ville stricto sensu, par exemple : habitabilité, mixité sociale, densité, culture, patrimoine, changement climatique...

Un projet de territoire

La planification urbaine stratégique est donc destinée à aider les collectivités locales à élaborer un projet de territoire de manière réaliste et cohérente. Mais ce projet ne fait sens qu'à la condition qu'il soit traduit dans des politiques publiques. En règle générale, les trois grands volets de ce projet de territoire sont : le volet urbain, le volet renforcement institutionnel (acteurs locaux, du quartier, de la commune) et le volet environnemental (promouvoir des aménagements durables). Cette dernière problématique semble évidente aujourd'hui : faire en sorte de bien traiter le territoire, comme par exemple la question des inondations et du drainage.

Enfin, ce projet de territoire se décline sous quatre dimensions : spatiale (production de plans, délimitation de zones, analyses foncières) ; temporelle (articulation des étapes les unes par rapport aux autres, sur 10, 20 ou 30 ans) ; programmatique (modalités opérationnelles, partenariats public-privé ou pas, recrutements, intendance) ; financière (coût, prévision de la maintenance, etc.).

Plaidoyer pour une planification pragmatique dans les quartiers précaires

Pourquoi faut-il selon moi impérativement formuler un projet de territoire avant d'intervenir dans un quartier spécifique avec un objectif de planification ? D'ailleurs, on peut se demander s'il faut le faire. Puisqu'il s'agit de transformer le territoire, parce qu'on s'inscrit dans une dynamique de long terme, parce que la

démarche est proche de celle de la ville, la réponse à cette question est « oui ».

Cependant, s'agissant de quartiers précaires, j'opterais pour une planification urbaine la plus *pragmatique* possible. Certes les études préliminaires approfondies sont importantes. Mais souvent le temps manque pour les réaliser convenablement et avec rigueur. Puisque les moyens d'intervenir dans ces quartiers sont disponibles, faut-il démarrer l'action sans attendre la production du plan finalisé, ou est-il préférable de patienter ? Souvent, les communautés vivant dans les quartiers savent ce qu'elles veulent en priorité, au démarrage du processus de changement : eau, drainage... Il est donc possible de commencer une intervention sans que le processus de planification soit complètement finalisé ou abouti.

Je conseille fréquemment de développer une approche par les risques, par l'identification de leviers d'opportunités, qui sont les deux faces d'une même approche. Il paraît important de prendre en compte l'ensemble des risques qui pèsent sur un quartier, pas uniquement les risques naturels. De plus, il faut être capable d'aller au-delà du repérage des risques. Il importe de les quantifier, de les qualifier avec méthode.

L'outil de planification pour les quartiers précaires

Dans l'organisation que je dirige, nous développons un outil permettant d'effectuer ce genre de travail malgré trois contraintes : peu de données disponibles ; des moyens limités (délais, budgets) pour produire les données ; et des délais de rendus très courts.

La démarche consiste à travailler à l'échelle de la ville mais quartier par quartier. En commençant par des quartiers de petite taille, il est possible d'accumuler facilement des données et de les agréger. Nous commençons la démarche en renseignant des fiches quartiers. Ces premières données sont ensuite complétées par d'autres

données plus générales portant sur la ville, les cadres institutionnels, les finances locales, l'organisation des services publics. La base de données ainsi obtenue permet de comparer les quartiers entre eux, puis les villes entre elles. Elle sert également à dresser des profils de territoires. Cet outil en développement vise à mettre du contenu derrière des termes de « ville verte », « ville inclusive », « ville compacte », « ville autonome » popularisés par l'ONU. Est-on capable de mettre des indicateurs derrière ceux-ci ?

Deuxième profil : la question des risques. Peut-on passer outre les risques naturels ? Peut-on les mesurer autrement qu'en termes d'occurrence et de gravité ? Il existe de multiples types de risques... Est-on capable de les caractériser ?

Cette démarche permet d'établir un dialogue plus constructif avec les institutions maîtres d'ouvrage. Devant un maire, un directeur des services techniques, il est alors possible de présenter des arguments, des propositions. Si je peux me permettre une analogie, cet outil équivaut à une radiographie faite à l'hôpital : cela ne vous dit rien en soi, cela ne soigne pas, mais en l'absence de radiographie, il est difficile de savoir ce que vous avez vraiment.

Guillaume JOSSE est géographe et urbaniste. Il a travaillé pendant six ans dans un bureau d'études spécialisé dans les villes en développement (Groupe Huit), puis trois années au Conseil général de l'Essonne. En 2004, il a rejoint l'AFD en tant que chef de projets et référent thématique. Il a géré des financements au bénéfice des collectivités locales, préparé des projets urbains, et participé à la définition de politiques nationales et de développement municipal en Afrique subsaharienne, en Méditerranée, en Asie et en Amérique latine. Depuis 2012 il est directeur général du Groupe Huit. Il est aujourd'hui spécialisé dans la conduite de projets urbains et de programmes d'amélioration de la gestion urbaine.

Contact : guillaume@groupehuit.com

www.groupehuit.com

Une approche de planification dans un contexte d'État fragile : exemple du quartier de Baillergeau à Port-au-Prince

par **Virginie Rachmuhl**,
Gret

Cet exposé vise à illustrer la problématique de la planification urbaine à travers l'exemple du quartier populaire de Port-au-Prince. J'emploie volontairement le terme de quartier populaire, car je le trouve moins stigmatisant que les autres termes utilisés pour qualifier ce type de territoire (quartier précaire, quartier défavorisé, etc.).

L'intérêt de cet exemple est de montrer qu'il est possible d'intervenir dans des contextes défavorables marqués par les défaillances des politiques publiques, la faiblesse des acteurs locaux (institutionnels, privés, associatifs), et l'absence de données fiables. Les débats sur la planification urbaine portent très souvent sur les pays émergents. Ici, nous donnons à voir ce qu'il est possible de faire lorsqu'on a très peu de leviers et qu'on intervient en situation de post-urgence.

Ma présentation traite principalement des problématiques de mise en œuvre. Après avoir rappelé quelques éléments sur la genèse du projet, j'aborderai quelques questions en lien avec l'existence de deux schémas d'aménagement (l'un pour le quartier de Martissant, l'autre pour le quartier de Baillergeau), et enfin je terminerai sur des réflexions concernant la mise en œuvre de ces plans.

Élément de contexte et genèse du projet

Le séisme de 2010 a représenté pour Port-au-Prince une catastrophe autant urbaine que naturelle. La ville s'est développée avec un important déficit de planification.

Baillergeau, un des quartiers historiques de la capitale, est situé sur une très forte pente. Le quartier est bien intégré urbanistiquement, il abrite une population en partie pauvre, mais aussi de classe moyenne. Il compte environ 1 000 familles, soit 6 000 personnes. Le séisme l'a détruit à 60 %.

Dès 2010, l'AFD et le Gret ont engagé une réflexion sur les possibilités d'actions à entreprendre après le séisme. Parmi les questions qui se posaient figurait celle-ci : « Comment consolider les quartiers existants, c'est-à-dire les faire reconnaître et sécuriser l'occupation, reconstruire et améliorer les conditions de vie selon une démarche reproductible ? ». Autrement dit, comment faire de la catastrophe une opportunité d'un mieux-vivre dans les quartiers ?

Aménagement, reconstruction, consolidation

Le projet repose sur deux principes clés. Le premier pourrait être qualifié de double ambition d'*aménagement* et de *reconstruction*. Il s'agit de mieux aménager ce qui a été mal aménagé à l'origine (améliorer les services urbains, désenclaver le quartier en élargissant les voiries, aménager des espaces publics, etc.), tout en reconstruisant ce qui a été fortement endommagé par le séisme, principalement les maisons.

Le deuxième principe consiste à travailler autour de l'idée de *consolidation*. Il n'est pas question d'ériger un « quartier vitrine », un petit bijou à l'intérieur de la ville, qui serait la proie de dynamiques de prédation foncière et immobilière risquant de pousser au départ les familles les plus pauvres. Il s'agit d'améliorer la situation tout en restant modeste, et en gardant à l'esprit que l'investissement réalisé dans ce quartier devra être reproductible ailleurs dans la ville. Rappelons que Port-au-Prince est une capitale de trois millions d'habitants, et qu'elle compte une centaine de quartiers

populaires, soit près de 50 % des quartiers de la ville.

Établissement du schéma d'aménagement

De février à mai 2011, le ministère des Travaux publics, Transports et Communication (MTPTC), la Fondation haïtienne Connaissance et Libertés (Fokal), l'AFD et le Gret ont travaillé à la formulation du projet d'Aménagement intégré des quartiers informels de Port-au-Prince. Dans ce cadre, un appel d'offres a été lancé pour que soient réalisés des schémas d'aménagement pour les deux quartiers de Martissant et de Baillergeau. Cet appel d'offres a été remporté par le groupement de bureaux d'études Act Consultants-LGL SA-Cf.Géo, Groupe RE-Sources – Ville et Habitat.

Le schéma d'aménagement de Baillergeau, auquel le Gret a été associé, a été réalisé entre mai 2011 et mai 2012, selon trois grandes étapes :

- Phase de cadrage : une première phase de diagnostic a permis d'établir des propositions d'actions dites urgentes. L'objectif était de répondre à la situation d'urgence tout en s'inscrivant dans une démarche d'aménagement à moyen-long termes. Le bureau d'études a partiellement répondu à cette commande, puisqu'il n'a pas réussi à définir des actions immédiates, mais plutôt des actions structurantes. De fait, celles-ci demandent de la préparation, et n'ont pas encore été mises en œuvre aujourd'hui.
- Ensuite, la seconde phase de diagnostic a consisté à effectuer un état des lieux allégé par rapport à des démarches d'aménagement classiques, centré autour des actions identifiées.
- La troisième phase a consisté en la réalisation du schéma d'aménagement à proprement parler.

L'étude a été suivie par un comité de pilotage composé d'institutions publiques haïtiennes (le MTPTC, le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire – CIAT, la mairie de Port-au-Prince, l'Unité de construction des logements et bâtiments publics – UCLBP – à sa création), des bailleurs de fonds et d'organisations présentes sur le terrain comme la Croix-Rouge américaine. Le comité de pilotage a validé chaque étape ainsi que le document final.

Le schéma d'aménagement repose sur une conception pragmatique de la planification à l'échelle de quartiers. Il met l'accent sur la conduite d'actions structurantes pouvant être réalisées rapidement sans nécessiter d'analyse exhaustive du territoire et de ses acteurs. Il insiste sur l'aménagement des espaces publics, avec en particulier des préconisations sur le système de voirie (axes principaux, voies secondaires et piétonnes, ravines, etc.). Ceci repose sur le postulat que le squelette de l'espace public délimite par la suite l'espace privé. Il anticipe que les schémas d'aménagement à l'échelle de quartiers pourront être agrégés en un schéma à l'échelle de la ville.

Les financements prévus sont de l'ordre de 30 millions d'euros pour les deux quartiers, dont environ 10 millions d'euros pour celui de Baillergeau.

Spécificités du schéma d'aménagement de Baillergeau

Le schéma d'aménagement de Baillergeau comporte cinq volets distincts :

- une réflexion sur l'espace public, avec un travail approfondi sur les risques et l'environnement, des prescriptions sur les zones constructibles et non constructibles ;
- un travail sur les infrastructures et les voiries ;
- un travail sur l'habitat ;
- un volet sur le développement économique, culturel et social ;
- un volet institutionnel.

Le Gret a joué un rôle et occupé un positionnement particulier, pour ne pas dire compliqué. Nous étions en quelque sorte les coconcepteurs de la démarche avec les équipes de l'AFD. Nous avons élaboré les termes de référence de l'appel d'offres du schéma d'aménagement du quartier de Baillergeau, et nous faisons partie du comité de pilotage. Néanmoins, nous n'étions pas en position de maîtrise d'ouvrage déléguée, mais plutôt en position d'accompagnement social, avec un contrat de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale. Nous étions prestataires des bureaux d'études qui faisaient appel à nous pour organiser des enquêtes et des ateliers de travail avec des habitants. Au terme de l'étude, nous sommes devenus opérateur d'une partie des actions définies dans le schéma d'aménagement.

Limites et interrogations

Une fois le schéma d'aménagement produit, plusieurs questions se posent, auxquelles nous n'avons pas de réponses définitives :

Qui est propriétaire du schéma d'aménagement ? Qui est chargé d'actualiser les données produites ? Il paraît évident que cette responsabilité incombe à la puissance publique : le MTPTC, qui était maître d'ouvrage de l'étude ? La Fokal, qui était maître d'ouvrage déléguée de cette étude mais qui est une fondation de droit privé ? La mairie ?

Le schéma d'aménagement définit un certain nombre d'orientations dont les implications peuvent être sensibles. Par exemple, certains espaces sont réservés à des usages publics (voiries à aménager, etc.) La question des institutions capables d'assurer le respect du schéma d'aménagement et d'en contrôler l'application est posée, puisque l'opposabilité n'a pas été définie. Sur le terrain, nous sommes confrontés à plusieurs difficultés : l'installation de maisons par des habitants sur un espace libre sans consultation préalable du schéma, et

l'installation d'abris (*shelters*) un peu partout par les acteurs internationaux. Cela encourage un phénomène de décohabitation et démultiplication des ménages. Des latrines ont également été construites par des programmes dans certains corridors, espaces qui devraient rester collectifs pour faciliter l'aménagement du quartier. Pour améliorer l'espace public, certaines de ces latrines devront être démolies.

Plusieurs défis renvoient aux questions de mise en œuvre du schéma d'aménagement. Où en sommes-nous de ce schéma ? Qu'est-ce qui va être réalisé de façon certaine ? Les voiries structurantes qui traversent le quartier vont être réalisées par l'UCLBP, une agence étatique en charge des projets de reconstruction, avec des financements déjà programmés. Le Gret va également mettre en œuvre un certain nombre d'actions. Il reste cependant des propositions non financées à ce jour, dans le domaine des services, notamment l'approvisionnement en eau et en assainissement urbain, en matière de développement social et culturel. Des interrogations importantes demeurent sur la mise en œuvre, le financement des actions, et la continuité du travail dans le temps.

Actions prévues par le Gret

En termes d'application, le Gret vient de démarrer un projet intitulé « Aménagement et Reconstruction de Baillergeau » (AReBa) organisé selon trois volets : un premier volet transversal sur le développement social et économique, un deuxième volet sur l'insertion institutionnelle et la gestion de projet, et un dernier volet opérationnel autour de l'aménagement et la reconstruction.

Au niveau opérationnel, l'aménagement des voiries structurantes sera réalisé sous maîtrise d'ouvrage publique, mais avec une mission d'intermédiation sociale et des partenariats avec des associations de quartier. Des aménagements de corridors et de voies de circulation piétonne seront

engagés, avec un objectif de sécurisation de ces espaces, de désenclavement, et de meilleure visibilité (adressage notamment).

Le projet comporte également un volet habitat décliné de la manière suivante :

D'une part, il est prévu de réaliser des opérations pilotes d'habitat groupé pour reloger des habitants situés dans des zones non constructibles, notamment les ravines, ou pour accroître l'offre de logements dans le quartier, y compris l'offre locative.

D'autre part, un dispositif d'appui à la reconstruction diffuse sera mis en place. Il s'agit d'accompagner les démarches de reconstruction par les habitants, en apportant un appui technique et financier de manière à garantir la qualité des constructions. Une approche couplant aménagement et reconstruction post-séisme est promue. Jusqu'à ce jour, les familles de Port-au-Prince installaient leur maison là où elles trouvaient de l'espace. Le projet proposera de travailler, autant que possible, à l'échelle d'îlots, afin de restructurer le tissu urbain. L'objectif est d'aider les ménages à optimiser l'espace bâti, et retravailler l'aménagement de l'espace collectif.

La planification urbaine comme outil d'intégration de ces quartiers ?

Rappelons quelle était la question initialement posée : *la planification urbaine constitue-t-elle un outil d'intégration des quartiers défavorisés ?*

Je remarque que dans certains contextes la planification urbaine conduit plutôt à la démolition de quartiers, puisque sous couvert de l'obligation de respecter certaines normes, cet instrument sert parfois de prétexte à la démolition de vastes zones urbaines.

Dans le cas de Baillergeau, les conditions politiques permettaient d'inscrire l'exercice de planification dans un objectif d'intégration du quartier à la ville. Le

schéma d'aménagement agit dans ces cas-là comme un cadre permettant de mettre en cohérence les actions à la fois dans l'espace et dans le temps.

Par ailleurs, il faut souligner que le processus d'élaboration du schéma d'aménagement a permis de produire de précieuses données, des jeux de cartes, et ainsi contribué à faire reconnaître l'existence de ces quartiers, d'habitude marginalisés ou oubliés.

Malgré tout, cette approche rencontre de nombreuses limitations : d'une part, la question des services reste un parent pauvre de la démarche. La situation est d'ailleurs paradoxale dans notre exemple : l'AFD affirmait ne pas souhaiter financer l'intégralité de la réalisation du schéma d'aménagement. Invoquant le principe selon lequel une démarche de développement urbain doit être pluri-acteurs, l'AFD souhaitait mobiliser d'autres bailleurs spécialisés dans le financement des services. Cependant, dans le contexte haïtien, il existe un phénomène de pré-carré des bailleurs. Et comme Baillergeau concentre déjà d'importants financements (10 millions d'euros pour un quartier de 6 000 habitants), les autres financeurs préfèrent diriger leurs financements vers d'autres territoires.

En termes de séquençage, on voit bien qu'on démarre par la voirie, que la voirie et le bâti incluent des éléments de services, et que finalement le reste viendra après. La question des ravines, par exemple, n'est pas encore financée.

Cependant, la principale question reste institutionnelle : l'Unité de construction des logements et des bâtiments publics (UCLBP), l'institution étatique désignée pour assurer la maîtrise d'ouvrage des démarches d'aménagement et de reconstruction, est en train de se mettre en place. On devrait théoriquement travailler avec la mairie, mais c'est très difficile en Haïti pour des raisons de corruption (dire que l'on réalise ce travail d'aménagement

nous expose à ce que l'on nous demande de l'argent !). Plusieurs équipes se sont succédé depuis quelques mois et nous n'avons pas d'interlocuteur avec qui construire une relation de travail. D'ici quelques temps les choses changeront. C'est donc la dimension institutionnelle qui constitue la principale difficulté à cette

expérience. Toutefois, il y a des raisons d'être optimiste. Le projet est prometteur et innovant pour Haïti et il n'en est qu'à ses débuts : d'ici deux ans, nous pourrons vous raconter la suite de cette aventure à Port-au-Prince.

Virginie RACHMUEHL est sociologue et urbaniste. Elle travaille depuis vingt ans sur le thème de l'inclusion urbaine. Après sept années passées dans un bureau d'études spécialisé dans les études urbaines et la politique de la ville (ACT Consultants), et deux années comme coordinatrice d'un réseau d'expertise sur l'économie sociale et solidaire (association Resol), elle est entrée au Gret en tant que responsable de programmes urbains. Depuis, elle accompagne la mise en œuvre de projets d'amélioration de l'habitat populaire et de restructuration de quartiers précaires. Elle conduit des missions d'études pré-opérationnelles, d'évaluation ou d'impact social de ces opérations.

Publications récentes :

Allou S., Choplin A., Hennart C., Rachmuhl V., *L'habitat, un levier de réduction de la pauvreté. Analyse du programme Twize en Mauritanie, programme cofinancé par l'État mauritanien, la Banque mondiale et la RIF de 1998-2008*, Coll. Études et Travaux en ligne n°32, Gret, 2012

Mansion A., Rachmuhl V., avec la collab. Papa Ameth Keita, Benjamin Michelon, Olivier Toutain, *Bâtir des villes pour tous en Afrique. Leçons de quatre expériences*, Études et Travaux en Ligne n° 31, Gret/ Global Land Tool Network (ONU-Habitat), 2012

Contact : rachmuhl@gret.org

Expérience de réhabilitation des quartiers populaires tunisiens et impacts sur la planification urbaine

**par Mai Linh CAM,
AFD**

Je vais vous présenter une expérience de réhabilitation de quartiers populaires¹⁵. Cet exemple est intéressant pour aborder les relations entre l'approche projet et les effets sur la planification urbaine stratégique.

Éléments de contexte

Avec un taux d'urbanisation de 70 %, la Tunisie est le pays le plus urbanisé du Maghreb. Sa croissance urbaine est rapide puisque l'urbanisation a été multipliée par cinq entre 1960 et 2010. Le Grand Tunis se démarque nettement des autres grandes agglomérations du pays par sa taille : il compte 20 % de la population urbaine, soit 2,5 millions d'habitants, contre 500 000 pour la seconde agglomération du pays, Sfax.

On observe d'importants déséquilibres socio-économiques entre les zones littorales et les zones intérieures. Avec 85 % du PIB, les villes du littoral tirent l'essentiel de la croissance économique. Cette situation est accentuée par le fait qu'il existe peu de synergies entre les villes littorales, moteurs de la croissance, et les régions intérieures, moins bien dotées en infrastructures. Ce déséquilibre a été révélé par la révolution de 2011, puisque les contestations sont parties des villes de l'intérieur du pays. La révolution a fait émerger une prise de conscience, par les élites du pays, des retards socio-économiques qu'accusent ces villes. Cela a permis d'ériger la réduction des déséquilibres sociaux et territoriaux au rang des priorités.

¹⁵ Je reprends le terme qui est employé par le gouvernement tunisien.

On observe en outre un tassement de la croissance urbaine dans les agglomérations du littoral, tandis que les villes secondaires connaissent une forte poussée démographique.

La politique tunisienne en matière de développement urbain

Les quartiers populaires des grandes villes tunisiennes sont récents. Ils résultent pour l'essentiel de dynamiques d'autoconstruction, sur des parcelles non viabilisées, initialement agricoles, mais qui ont été acquises légalement. Le plus souvent, les quartiers sont situés sur des franges urbaines périphériques. Il ne s'agit pas de quartiers faits « de bric et de broc », puisqu'on y trouve des logements en dur, destinés à durer. Mais ils se situent sur des parcelles où la déclaration de zone constructible n'est faite, dans le meilleur des cas, qu'a posteriori. Les réseaux publics n'y sont posés qu'après l'installation des ménages.

La politique urbaine de l'État tunisien repose sur quelques grands programmes sectoriels, fortement subventionnés, qui sont mis en œuvre par des opérateurs nationaux, comme l'Onas (Office national de l'assainissement), la Sonede (Société nationale d'exploitation et de distribution des eaux), l'Arru (Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine).

Les critères d'intervention dans les quartiers populaires sont exclusivement techniques et très précis. Toute intervention est conditionnée par le respect

- d'un seuil de densité d'habitation (minimum 25 logements par hectare),
- de l'absence de problèmes fonciers,
- d'un taux d'urbanisation supérieur à 80 %, d'un taux de démolition d'habitations inférieur à 5 %.

Bilan des programmes sectoriels

Ces programmes sectoriels ont eu une portée sociale reconnue par la majorité de la population tunisienne. L'installation d'infra-structures de base a encouragé le développement de petits commerces, et suscité des changements de pratique, notamment en termes de respect des espaces publics. Alors que d'autres pays ont fait le choix de l'éviction/relogement avec parfois des conséquences sociales lourdes (rupture des liens sociaux, difficulté des ménages bidonvillois à mobiliser des ressources financières pérennes, taux de glissement élevés), la Tunisie a privilégié la réhabilitation in situ. Il faut également souligner le niveau d'équipement assez remarquable du territoire tunisien en services de base (santé, éducation, eau potable, électricité).

Toutefois, ce constat doit être fortement nuancé. Premièrement, les programmes sectoriels n'ont pas offert de réponse satisfaisante aux enjeux urbains globaux, notamment sur la problématique de l'étalement urbain, qui continue d'engendrer des surcoûts importants en termes de gestion urbaine. Ensuite, malgré l'assez bon niveau d'équipement, les besoins en services de base restent importants, puisque 1 400 quartiers, et 3,5 millions d'habitants ne sont pas encore desservis. Il faut également remarquer que les programmes sectoriels façonnent la ville : la fabrique urbaine est portée par les opérateurs nationaux suivant le rythme de l'urbanisation, mais sans régulation par les pouvoirs publics, notamment au niveau local. Enfin, le développement en périphérie des villes a accentué un processus de paupérisation des médinas, les centres anciens.

Programme national de rénovation urbaine

Depuis 2008, le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) a permis de passer d'une logique sectorielle et

descendante à une logique plus globale et urbaine, avec un objectif de renforcement des collectivités locales dans leur fonction de maîtrise d'ouvrage. Financé par l'AFD, le PNRU comporte trois composantes sur un périmètre d'intervention englobant 229 quartiers, soit environ 100 000 logements.

Les composantes sont :

- un projet d'embellissement des parcours urbains dans les médinas, qui engage des pistes de restauration du bâti ancien ;
- l'aménagement préventif de terrains nus afin d'anticiper l'urbanisation et de lutter contre l'habitat spontané ;
- une étude de définition d'une politique publique d'intervention dans les centres anciens.

Le PNRU est financé à hauteur de 50 millions d'euros par un prêt, auquel s'ajoutent 700 000 euros de subvention aux acteurs du programme – en particulier à l'opérateur national, l'Arru – pour le renforcement de capacités.

Retour d'expérience

Le projet avance pour le moment à un bon rythme. On constate une meilleure intégration des quartiers ciblés au reste de la cité, des efforts de réalisation certains, et un impact non négligeable sur l'amélioration des conditions de vie des habitants, ainsi que sur leur pouvoir d'achat.

Cependant, les services urbains n'ont pas suivi le rythme de réalisation du projet : les quartiers populaires sont restés sous le niveau de service observé dans le reste de la ville.

Quels sont les points faibles du programme PNRU ?

- la faiblesse de l'encadrement du marché foncier ;
- la lutte contre l'étalement urbain ;
- la programmation d'investissement en infrastructures, qui ne constitue pas une

- stratégie de développement des territoires ;
- la faible implication des autorités locales dans le processus de décision et une situation financière structurellement fragile qui ne leur permettent pas de faire le poids face aux opérateurs.

Quelles sont les contraintes actuelles en Tunisie pour développer une action globale sur la ville ?

- un morcellement du pouvoir à l'échelle des agglomérations, avec, en plus, des communes de taille très variable ;
- une absence de cohérence des services publics qui entraîne des coûts importants pour chaque collectivité et des inégalités de moyens d'une commune à l'autre, alors que des services mutualisés permettraient de réaliser des économies d'échelle ;
- l'inadéquation partielle entre outils de planification et exercices de programmation (fondés sur une démarche descendante et verticale) ;
- la faiblesse des politiques d'accompagnement socio-économique, parallèlement aux investissements, indispensables à l'émergence de dynamiques de développement local.

Perspectives après la Révolution de 2011

En janvier 2013, la nouvelle constitution est en cours de rédaction. Son adoption pourrait intervenir en mars 2013. Depuis la Révolution, les équipes municipales ont été dissoutes, et remplacées par des délégations peu expérimentées. Le processus décisionnel s'est fortement ralenti.

La priorité de l'État est d'engager une intervention d'urgence dans 119 quartiers, dont la moitié se situent dans les régions défavorisées de l'intérieur du pays, en faveur du rééquilibrage social et territorial dans les quartiers.

Dans ce contexte, le positionnement de l'AFD a été de répondre aux interventions

d'urgence par des projets ciblés dans les quartiers populaires, et d'accompagner les réformes, qui pourraient voir le jour après l'adoption de la Constitution.

La politique de la ville 2013-2017 : des réformes à préparer

Sur la période 2013-2017, un programme d'appui à la politique de la ville a été lancé. Celui-ci a pour objectif un rattrapage en infrastructures urbaines, un appui institutionnel à la structuration de la politique de la ville (notamment via la mise en place d'outils, de SIG et d'un cadastre), ainsi que le renforcement de capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales.

Au côté de l'État tunisien qui le finance sur fonds propres pour un montant de 84 millions d'euros, l'AFD contribue à hauteur de 30 millions d'euros sous forme de prêt et 300 000 euros en subvention. En outre, l'AFD s'est vu confier la gestion d'une subvention de 33 millions d'euros de l'Union européenne. Enfin, la Banque européenne d'investissement mobilise un prêt de 70 millions d'euros à la république de Tunisie.

Mai Linh CAM est urbaniste avec une spécialité en aménagement du territoire et en transport. Elle a travaillé au sein d'un cabinet de conseil à l'élaboration de documents de planification stratégique dans le cadre de la coopération décentralisée (Plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte, Schéma d'aménagement régional de Hanoi). Pendant quatre ans, elle est intervenue au sein d'un bureau d'études en tant que chef de projet dans les domaines de l'urbanisme et des transports en Asie du Sud-Est. Depuis 2010, elle est chef de projet au sein de la division Collectivités locales et développement urbain de l'AFD, en charge des opérations d'aménagement urbain et de services publics (transports, déchets, assainissement) en Tunisie, Éthiopie, Mali et Nouvelle-Calédonie.

Contact : camml@afd.fr

Échanges avec la salle

Q : Un séquençage normal consisterait à réaliser la voirie avant le reste. Mais où replacer les familles qui se sont installées sur les espaces réservés aux voiries ?

R : La question foncière est clé. Un problème majeur en Haïti est que la majorité des lois sont inadaptées, et que notre capacité à faire évoluer ces lois est faible. Pour avancer, nous sommes obligés de négocier au cas par cas avec les acteurs, en essayant de trouver des compromis.

Q : Prend-on en compte les aspects politiques dans les indicateurs de planification urbaine ?

R : Les indicateurs sont définis en fonction du contexte. Haïti est un exemple particulier : il aurait fallu commencer par reconstruire l'État haïtien avant de s'engager dans l'élaboration d'un schéma d'aménagement d'un quartier de la ville. Aujourd'hui dans les pays en développement, il est impossible d'exproprier des ménages (et les bailleurs ne financent pas).

Rq : L'approche évoquée en Tunisie n'est pas qu'une évolution de la réflexion, mais aussi une évolution de la puissance publique tunisienne, une ouverture vers une politique publique de la ville.

Q : Quelles stratégies faut-il mettre en œuvre pour anticiper l'intégration de nouveaux arrivants dans la ville ?

R : Il faudrait pouvoir enrayer l'exode rural. Le développement des villes doit aller de pair avec le développement des espaces ruraux. Ceci passe par la définition de stratégies d'aménagement du territoire national. Il faut aussi produire du logement de qualité en quantité. Mais l'offre reste peu accessible aux ménages défavorisés.

Q : Comment s'opère la viabilisation des terrains ?

R : La viabilisation des terrains correspond pour l'instant à une opération pour un quartier dans une périphérie donnée de ville. On n'observe pas encore de changement d'échelle. Mais tant qu'il y aura des terrains moins chers ailleurs, c'est une option relativement difficile à mettre en œuvre.

Alors qu'on leur demande de gérer de plus en plus de services publics, les communes continuent à manquer de moyens. Les décentralisations profitent aux communes, mais elles n'ont pas les moyens de faire face à leur responsabilité de maître d'ouvrage. Que proposer dans ces circonstances ?

TROISIÈME THÉMATIQUE

LES OFFRES DE SERVICES NON CONVENTIONNELLES

La croissance des villes du Sud et les dérives de segmentation de l'espace urbain qui l'accompagnent mettent en question la pertinence du réseau comme modèle universel de desserte des services, et, plus globalement, comme système d'intégration urbaine. Face aux conditions particulières de l'urbanisation des pays en développement (étalement spatial, mitage périurbain, discontinuité du tissu urbain...), la capacité des réseaux à satisfaire des demandes croissantes en eau et en assainissement, provenant de populations à faibles revenus, est de plus en plus discutée. Ces questions se posent avec acuité pour les quartiers défavorisés où il existe par ailleurs des solutions de desserte alternatives.

Historiquement, la diffusion du modèle conventionnel du réseau dans les villes des pays industrialisés a reposé sur un compromis de type fordiste : le réseau en monopole permettait, grâce à la standardisation et à l'interconnexion des infrastructures, de réaliser des économies d'échelle et d'abaisser les coûts d'accès. Une action publique volontaire adossée à des financements conséquents a permis de développer les réseaux selon trois séquences : une phase initiale d'expansion autour d'une offre concentrée dans les milieux urbains denses à forte rentabilité, puis une phase de généralisation selon une logique de l'offre permettant de satisfaire des demandes plus importantes (standardisation, etc.), et enfin une phase de saturation.

Or, les réalités urbaines des pays en développement, notamment africains et sud-asiatiques, se démarquent à bien des égards des termes sous-jacents au modèle industriel. Elles remplissent rarement les conditions nécessaires à sa mise en œuvre. Pour en attester, rappelons que l'implantation des zones d'habitat (informelles) précède souvent la création des infrastructures de base. Les services officiels n'étant pas en mesure de satisfaire toute la demande urbaine, de nombreux citoyens des quartiers défavorisés recourent alors à d'autres modes d'approvisionnement en eau et de gestion de l'assainissement.

Trois exemples d'offres non conventionnelles sont présentés dans la partie qui suit : une expérimentation de filière d'assainissement non collectif à Antananarivo (Madagascar), des miniréseaux indépendants dans les quartiers périphériques de Kinshasa (RDC), une expérience de privatisation de la distribution d'eau potable dans des quartiers non desservis par les opérateurs officiels en Ouzbékistan.

En dépit d'indéniables apports, le déploiement de ces offres non conventionnelles ne va pas sans poser de questions. De telles innovations techniques, commerciales ou gestionnaires pourront-elles répondre de manière satisfaisante à la différenciation de la demande urbaine ? Ces solutions ont-elles vocation à remplacer définitivement le modèle du réseau ? Ou bien s'agit-il d'arrangements transitoires destinés à durer le temps que les infrastructures du modèle conventionnel s'étendent, que le niveau de vie des ménages s'améliore, etc. ? En l'absence de capacités de régulation fermement maîtrisées, ne court-on pas le risque, avec la diversification des services, d'amplifier la segmentation des clientèles et d'engendrer des formes de fragmentation urbaine ?

Développer l'assainissement non collectif dans des quartiers défavorisés : exemple d'un projet pilote – Antananarivo

*par Julien Gabert,
Gret*

Cette présentation aborde un exemple d'offre de service non conventionnel dans le domaine de l'assainissement à Madagascar.

Contexte général

Antananarivo, la capitale de Madagascar, est située au centre du pays. La ville compte 1,6 million d'habitants dans la commune urbaine, et deux millions d'habitants en intégrant les communes périphériques. Elle présente de nombreuses caractéristiques des villes du Sud rappelées lors de la première journée, à savoir : une forte croissance démographique, un étalement urbain très marqué, etc. Antananarivo a commencé par se développer sur les collines du centre de l'agglomération (l'étymologie du nom de la ville est : « les 1 000 collines »), avant de s'étendre jusque dans les plaines inondables. Les bas quartiers sont ceux dont nous allons parler.

Le projet Miasa intervient dans cinq *fokontany* (quartiers en malgache) : trois sont situés dans la commune urbaine et deux dans les communes périphériques

État des lieux de l'assainissement

Le réseau d'eaux usées couvre une petite partie de la commune urbaine. Environ 17 % de la population est connectée à ce système qui fonctionne de manière gravitaire. Les eaux usées sont rejetées sans traitement préalable dans le milieu naturel, c'est-à-dire dans les rivières qui traversent la plaine. Dans le reste de la ville non relié au réseau, les habitants s'en remettent à des solutions d'assainissement individuel.

Dans la commune urbaine, l'assainissement est sous la responsabilité du Service autonome de maintenance de la ville d'Antananarivo (Samva). Mais en termes d'assainissement individuel, l'investissement du Samva est minime : le service ne possède qu'un seul camion de vidange et aucun site de traitement des boues de vidange n'existe pour le moment. Il est question d'aménager une station de traitement des boues de vidange à 40 km d'Antananarivo. Ceci vous laisse imaginer le coût en carburant pour aller déposer les boues de vidange dans ce site. En attendant, les boues, tout comme les eaux usées, sont rejetées directement dans les rivières.

Dans les communes périphériques, les mairies sont responsables de l'assainissement (il s'agit d'une compétence transférée). Puisque 90 % de la population est en assainissement autonome (soit avec des fosses septiques, soit avec des fosses sèches, latrines traditionnelles...), la vidange est effectuée manuellement par des personnes payées par les ménages. Ceux-ci évacuent les boues de la fosse avec des seaux et les rejettent dans la rivière la plus proche. Parfois, les ménages construisent une deuxième fosse, et transfèrent les boues de vidange d'une fosse à l'autre, puis rebouchent la fosse ainsi remplie. Tout cela dans des conditions sanitaires déplorable.

La problématique de l'assainissement dans les quartiers défavorisés

Dans les quartiers d'intervention du projet la situation est plus complexe.

Les ménages disposent de très faibles revenus. Ils vivent dans les plaines, dans des conditions de grande insalubrité, et font face à des risques importants d'inondation.

Les quartiers défavorisés sont peu reconnus par les pouvoirs publics, qui ne veulent pas y intervenir considérant que ces quartiers sont amenés à disparaître.

La question foncière est très complexe : il existe plusieurs types de droits, peu formalisés, et qui se recoupent entre eux. Il est difficile d'identifier qui sont les propriétaires. On trouve beaucoup d'indivisions... Les aspects fonciers constituent une problématique majeure pour le projet.

En ce qui concerne l'assainissement, le taux d'équipement en toilettes dans ces zones est faible. 18 % des ménages sont équipés, dont 7 % seulement en toilettes hygiéniques, c'est-à-dire des toilettes comprenant une dalle pour isoler les excréments et une fosse pour éviter de polluer les nappes. Phénomène très répandu à Madagascar, les toilettes sont partagées. Faute de place, plusieurs ménages utilisent une même toilette (en général de 3 à 5). En raison des inondations, on observe régulièrement des remontées d'eaux usées qui inondent les fosses.

Le service de vidange est effectué manuellement par des vidangeurs informels. Pieds nus dans la fosse, ils vidangent à l'aide d'un seau et déplacent les boues dans un trou creusé à proximité. Leurs conditions de travail sont difficiles. En général, les habitants leurs demandent d'intervenir la nuit, ne voulant pas qu'on sache que leur fosse est vidangée manuellement (c'est interdit). Des pneus sont brûlés pour couvrir l'odeur, et les vidangeurs s'enivrent avec de l'alcool pour tenir le coup ! Les vidangeurs constituent une population marginalisée, mais à laquelle les familles font appel lorsque cela est nécessaire. Il n'existe pas de site de dépôt des boues. Celles-ci sont rejetées dans les rivières, qui servent aussi pour la lessive et l'irrigation des rizières.

Présentation du projet Miasa

Le projet Miasa aborde la thématique de l'assainissement en suivant quatre principes :

- travailler avec les acteurs locaux de l'assainissement pour mettre en place des modalités de gestion de l'assainissement individuel ;

- en termes de communication : persuader les habitants d'investir dans les latrines – les ménages, mais aussi les entrepreneurs locaux, les collectivités locales (sensibilisation et marketing) ;
- en termes techniques : identifier des solutions techniques adaptées et abordables ;
- en termes financiers : proposer des schémas de financement permettant de viabiliser l'ensemble de la filière.

Il faut également signaler deux autres principes d'intervention importants :

- La planification locale : lorsqu'un projet intervient dans un quartier, et a fortiori dans une ville, il convient de déterminer quelle filière technologique appliquer dans quelle zone, en fonction notamment de la hauteur de la nappe, du type de sol, etc., et de déterminer à partir de cet exercice de zonage de l'assainissement le dispositif de vidange et les systèmes de traitement à mettre en place.
- L'intervention doit s'intéresser à l'ensemble de la filière de l'assainissement, c'est-à-dire aux trois maillons qui la composent (accès, évacuation et traitement). L'assainissement est souvent réduit à la construction de toilettes, autrement dit à la problématique de l'accès. Cependant, lorsque la fosse est pleine, l'évacuation doit être organisée, faute de quoi l'on peut se retrouver dans les conditions actuelles d'Antananarivo. L'évacuation correspond aux réseaux d'égouts ou à la vidange des boues. Enfin, on procède au traitement des boues et eaux usées en sortie.

Mise en œuvre

Dix quartiers ont été enquêtés pour analyser les conditions socio-économiques et comprendre les pratiques et les représentations des ménages en termes d'assainissement. Suites à ces enquêtes, les autorités locales ont retenus cinq quartiers.

Les quartiers non retenus serviront de témoins pour apprécier les impacts du projet.

Accès

La stratégie du projet est fondée sur une approche marchande de l'assainissement, les « Sanimarché » : des entrepreneurs locaux sont mobilisés et accompagnés pour proposer des toilettes ou des équipements sanitaires aux ménages. Des points de vente sont aménagés, et les entrepreneurs sont appuyés dans leur démarchage commercial. Pour mettre en œuvre le projet « Sanimarché », une étude de marché a été réalisée. Elle a permis de définir les types d'équipements les plus adaptés aux zones délimitées lors du travail de zonage, et d'identifier des opérateurs intéressés à prendre en charge les Sanimarché (les autorités sont impliquées dans le choix des opérateurs et leur reconnaissance).

Cette démarche est à l'œuvre dans plusieurs communes de Madagascar. Actuellement, six entrepreneurs produisent et vendent des toilettes dans six communes rurales. En 2012, ces structures ont vendu 30 à 60 toilettes par mois dans des petites communes, où les moyens sont plus faibles qu'à Antananarivo. Un important volet de marketing accompagne la mise en place des Sanimarché. Des spots publicitaires sont diffusés et des agents commerciaux font du porte à porte pour promouvoir les toilettes.

Les premiers Sanimarché d'Antananarivo verront le jour en février-mars 2013. Pour les ménages les plus pauvres, un accompagnement social est apporté visant à leur faciliter l'acquisition de la toilette (des subventions partielles sont proposées).

Évacuation

Pour l'évacuation, l'objectif est de travailler avec les vidangeurs déjà actifs dans les quartiers. Ils sont d'ores et déjà identifiés, et le projet a initié un chantier de définition d'une offre de vidange hygiénique. Les vidangeurs sont accompagnés pour être reconnus des pouvoirs publics. Ils sont désormais réunis en fédération afin de défendre leurs intérêts. Le projet travaille

également à l'amélioration de leurs conditions de travail (équipements, systèmes techniques, etc.).

Une fois ce système en place, de nouvelles actions de marketing interviennent, visant à faire évoluer les représentations autour du métier de vidangeur. Il s'agit de faire en sorte que le métier de vidangeur soit reconnu comme utile.

Des systèmes de suivi du service vont également être mis en place avec les communes-maîtres d'ouvrage et avec les ménages-clients.

Traitement

Le traitement constitue un volet important du projet. C'est précisément l'offre de traitement décentralisé qui constitue l'aspect « non conventionnel » du service.

Plutôt que construire de grosses stations de traitement en dehors de la ville, il a été décidé d'installer de petites unités de traitement au sein des quartiers. Ce choix découle du constat que les vidangeurs ne peuvent pas parcourir de longues distances avec leurs équipements (tonneaux sur des chariots) et parce que les dépenses en carburant pèsent lourdement dans l'économie de leur activité. Mettre en place de petites unités de traitement dans les quartiers répond à l'enjeu d'inciter les vidangeurs à déposer les boues dans ces installations en limitant les coûts. Étant donné que ces stations se situent au milieu des habitations, un critère déterminant pour les choix techniques concerne l'odeur. Nous travaillons sur des technologies anaérobies, avec une valorisation possible du biogaz produit. En outre, il faut identifier des terrains, ce qui n'est pas aisé en ville. Enfin, ces dispositifs doivent pouvoir s'intégrer dans le paysage urbain, condition *sine qua non* de l'acceptation sociale.

État d'avancement du projet

Le projet a démarré il y a neuf mois. À l'heure actuelle plusieurs activités ont été réalisées : choix des quartiers d'inter-

vention, études socio-économiques et études de marché de l'assainissement. Les solutions techniques sont en cours de validation, le zonage de l'assainissement est engagé, tout comme les campagnes de sensibilisation. Les premiers magasins de toilettes seront inaugurés prochainement. L'année 2014 verra la mise en place progressive des systèmes de vidange et de traitement.

Service non conventionnel ne signifie pas service révolutionnaire. Le qualificatif « non conventionnel » fait référence au système de réseau d'égout tel qu'il pourrait être imaginé, ou souhaité dans ce type de territoire urbain. Le deuxième élément « non conventionnel » renvoie au dispositif de traitement décentralisé dans les quartiers.

Origine de la démarche

Pourquoi ces choix ?

Les études menées dans ces quartiers depuis 2010 montrent que la filière non collective de l'assainissement s'avère pertinente au regard de la densité de population, de l'étalement urbain, de l'accessibilité des concessions, des coûts d'investissement et de fonctionnement. D'autre part, des contraintes financières poussent à s'intéresser aux solutions décentralisées. Une station de traitement située à l'extérieur de la ville engendre des coûts de transport importants, et, par répercussion, des coûts de vidange prohibitifs. Le Samva envisageait l'achat de camions de vidange faisant des aller et retour vers cette station. Or, ceci représente un coût de vidange inabordable à 90 % de la population d'Antananarivo !

Nous nous sommes basés sur une analyse de l'offre et des demandes, en posant les questions suivantes : quels sont les moyens que les ménages sont prêts à mobiliser ? Qu'existe-t-il comme offres de service ? Nous nous sommes appuyés sur les vidangeurs locaux et les solutions locales, pour proposer quelque chose d'abordable et d'acceptable aux yeux des ménages.

Enjeux et défis

Il reste des défis de taille à relever :

- Du point de vue foncier : il faut identifier des terrains et obtenir les accords pour construire des stations de traitement.
- Les vidangeurs : on ne peut pas reproduire les solutions appliquées pour les petits opérateurs privés de l'eau potable. Contrairement à eux, les vidangeurs ne sont pas capables d'établir un plan d'affaire ou de gérer une comptabilité. Le changement doit se faire progressivement, selon des schémas un peu différents.
- Du point de vue politique : nous avons évoqué l'enjeu de la volonté politique, de l'appropriation de cette approche par les communes, qui est déterminante.
- Des contraintes liées au caractère innovant du projet : on espère qu'à la fin du projet, les innovations ne soient plus considérées comme telles, mais comme des habitudes : 1) s'intéresser à l'ensemble de la filière, pas seulement à l'équipement en toilettes ; 2) utiliser des techniques nouvelles de vidange et de traitement à l'échelle des quartiers ; 3) utiliser des outils de suivi au bénéfice des communes pour veiller à la qualité du service, et faire en sorte que celle-ci se maintienne dans le temps.

L'enjeu de la pérennisation de ce service non conventionnel tient dans les modèles de gestion des unités de traitement et de la vidange, ce qui est lié au circuit de flux financiers. Comment financer les dépenses de traitement et le service de vidange ? En règle générale, on parvient à faire financer par les ménages l'accès à l'assainissement et la vidange. Mais quand vient la question du traitement, on entend souvent : « Les communes vont s'en occuper, c'est leur responsabilité ». Or le traitement est coûteux. Pour trouver des moyens, nous allons explorer la tarification : par rapport à ce que les gens sont prêts à payer pour la vidange, nous prévoyons d'intégrer une redevance de

traitement. Ces circuits financiers sont en cours de définition. Ils seront mis en place d'ici la fin de l'année.

La question qui nous réunit pour ces deux jours était : pourquoi cette approche décentralisée ? Ne court-on pas le risque de générer plus de fragmentation entre les quartiers disposant chacun de leur solution d'assainissement ? N'est-ce pas une voie vers moins d'intégration à la ville ? D'après nous, une solution à cet écueil réside dans l'implication des pouvoirs publics locaux. C'est l'objet du dialogue avec les collectivités locales, maîtres d'ouvrage, qui voient plus largement au niveau communal et non du quartier. Cela passe par l'intégration des services non conventionnels à la panoplie des missions du Samva. Remarquons que le point de vue du Samva sur ces solutions a sensiblement évolué depuis le début du projet : il est aujourd'hui intéressé, et reprend à son compte l'approche.

Julien Gabert est ingénieur diplômé de l'École polytechnique (France) et de l'université Mc Gill (Canada). Depuis onze ans, il s'est spécialisé dans le domaine de l'assainissement dans les pays en développement. De 2003 à 2005, il a travaillé au sein de l'ONG Experians où il a effectué des études dans les bidonvilles d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie. Il a ensuite travaillé trois ans au Niger au sein de l'ONG RAIL-Niger à la mise en œuvre de projets d'assainissement et de gestion des déchets. En 2009, il a rejoint le Gret où il travaille en tant que chargé de projets. Il apporte un appui méthodologique aux opérations de terrain (Mauritanie, Sénégal, Madagascar, Cambodge, Laos, Haïti) et une expertise spécifique sur la thématique de l'assainissement.

Contact : gabert@gret.org

Échanges avec la salle

Q : Pouvez-vous préciser qui sont les opérateurs des unités de traitement des boues de vidange ?

R : Cette question n'est pas encore tranchée. Plusieurs options sont envisagées : 1) confier la gestion aux vidangeurs. Mais leurs compétences étant faibles, on craint que la gestion du site ne leur échappe ; 2) confier la gestion à un autre opérateur (à identifier) ou à la commune (en régie) ; 3) enfin, une autre piste consisterait à coupler la gestion de l'unité traitement avec celle des blocs sanitaires situés à proximité des marchés. Réunir la gestion du bloc avec celle de l'unité de traitement permettrait de mobiliser le gérant du bloc et faciliterait l'acceptation sociale.

Rq : Vous avez dit que les opérateurs d'assainissement étaient moins dynamiques que ceux qui ont investi le secteur de l'eau. Or il y a dix ans, j'avais observé dans le domaine de l'eau que des entrepreneurs-financiers s'associaient à des petits opérateurs pour exploiter les systèmes. Ce binôme se met également en place dans le secteur de l'assainissement avec des propriétaires de camions vidangeurs qui s'associent occasionnellement à des vidangeurs manuels. Je vous encourage à regarder dans ce sens-là : des entrepreneurs constituent des équipes, et investissent dans un camion vidangeur, avec des vidangeurs manuels qui gravitent autour.

Q : Dans le schéma que vous avez présenté, le ménage achète sa toilette à l'opérateur du Sanimarché, puis il paie le service de vidange au vidangeur. Il s'agit de deux marchés distincts ?

R : C'est effectivement ce qui se passe à l'heure actuelle. Les ménages payent l'opérateur du Sanimarché pour acquérir une toilette hygiénique, et ils font appel à un vidangeur lorsque leur fosse doit être vidée. Ces deux services sont gérés de manière distincte. Cependant, des opérateurs de Sanimarché (vendeurs de toilettes) commencent à s'intéresser à la vidange.

Q : Pouvez-vous préciser comment fonctionne un Sanimarché ? Est-ce une activité à temps plein ? Comment s'effectue la promotion ? Quels modèles de latrine sont proposés ? Quelle aide au financement ?

R : Les six opérateurs de Sanimarché avec lesquels nous travaillons actuellement ont des profils différents : entre le commerçant local qui vend des matériaux de construction et un vendeur de galettes, la gamme est large. Nous avons prévu de nous intéresser plus sérieusement aux profils de ces opérateurs afin de comprendre leurs motivations et leurs logiques d'action.

Les dimensions commerciales sont importantes et pourtant difficiles à mettre en place. Après quelques tentatives infructueuses, nous avons réalisé que les opérateurs des Sanimarché ne s'approprièrent pas les outils de promotion de leur activité. Sur la durée du projet, les apprentissages étaient limités. Et ceci leur paraissait secondaire. Nous avons donc décidé de mettre en place un système de franchise : les opérateurs passent un contrat de franchise avec le Gret qui est propriétaire de la marque Sanimarché. Les questions techniques sont prises en charge par l'opérateur du Sanimarché, et les activités de marketing sont menées par des agents du Gret. Les opérateurs reversent un droit de franchise pour chaque toilette vendue, permettant de couvrir une partie des coûts commerciaux. Bien sûr, l'objectif est de transférer cette mission commerciale.

En ce qui concerne les modèles de toilettes, nous nous sommes concentrés sur un petit nombre :

- la toilette à fosse sèche simple, dont le coût a pu être réduit en introduisant un système de préfabrication développé au Cambodge. Des buses sont réalisées à la chaîne, et lorsqu'un ménage achète une toilette, le maçon pose les buses chez lui en empilant trois unités ;
- une microfosse septique avec les buses agencées différemment ;
- un système de fosse septique qui fonctionne dans les endroits où la nappe est haute, où il y a besoin d'un prétraitement des eaux avant infiltration dans le sol. La famille peut construire la superstructure elle-même ou acheter une cabine.

Le coût complet du première modèle de toilette s'élève à 40 euros et le deuxième à 70 euros. Les subventions ne sont pas affichées. Le vendeur annonce que « la toilette coûte 70 euros, mais qu'il propose une offre exceptionnelle ! En promotion à 35 euros jusqu'à la fin de la semaine! ». Différents niveaux de subvention ont été testés : les subventions varient entre 30 à 50 % de prix de revient. Le deuxième modèle est plus cher, il représente 25 % des ventes. Il est moins subventionné que l'autre, qui vise plus les ménages pauvres.

Le microcrédit a été testé, mais avec des résultats mitigés à ce jour. Les entrepreneurs proposent eux-mêmes des facilités de paiement. Dès qu'ils encaissent entre 25 et 50 % du prix d'achat de la toilette, ils l'installent et reviennent chercher le solde plus tard. Enda a eu une expérience fructueuse de microcrédit pour l'assainissement à Tana. Nous allons répliquer, mais en couplant microcrédits et subventions, étalés dans le temps avec un suivi important, parce qu'il s'agit de ménages très pauvres.

Adapter les interventions dans les quartiers périphériques dans un contexte de crise : exemple de Kinshasa

*par Cécile Denormandie,
AFD*

L'action que je vais vous présenter est menée en République démocratique du Congo (RDC) sur un financement de l'AFD et d'autres bailleurs de fonds. Je me concentrerai sur l'eau potable, puisque les aspects assainissement sont secondaires dans ce projet.

Le contexte congolais

Le projet se situe dans un contexte post-crise similaire à celui qui a été présenté hier pour Port-au-Prince. Le pays a traversé une longue période de conflits. Il s'agit par conséquent d'un État fragile, en pleine reconstruction, marqué par des institutions très défaillantes.

Vaste pays d'Afrique centrale, la RDC comprend environ 70 millions de personnes. Suite aux années de conflit, le produit intérieur brut a fortement chuté (43 % sur dix ans). Quant à l'eau, si on s'en tient aux chiffres officiels, 55 % de la population n'aurait pas accès à de l'eau améliorée. Ces chiffres sont incertains, mais ils donnent des ordres de grandeur. Le nombre de personnes concernées par le manque d'eau s'élèverait ainsi à 40 millions. Les besoins de financement sont gigantesques : ils ont été évalués à huit milliards de dollars pour couvrir les besoins de toute la population.

Cette situation s'explique par plusieurs facteurs. Premièrement, les aides extérieures ont cessé vers la fin des années 1990, correspondant à la fin du règne de Mobutu. L'interruption des subventions de l'aide internationale a contribué à l'altération des installations d'eau potable existantes. De plus, les opérateurs publics en charge du secteur (Regideso en zones

urbaines et Secrétariat national de l'Hydraulique rural pour les zones rurales) sont dans un état de déliquescence avancée. Le système de recouvrement des factures pratiqué en ville (facturation mensuelle) est peu adapté aux conditions de vie des populations qui, pour la grande majorité, vivent au jour le jour de l'économie informelle. Les montages mis en place avant les années de conflit n'ayant pas évolué, ils sont devenus complètement déséquilibrés. Enfin, la croissance démographique est forte, particulièrement en milieu périurbain où s'installent la majorité des nouveaux habitants.

Au final, la moitié des personnes qui avaient un accès à l'eau dans les années 1990 en sont aujourd'hui privées, avec des conséquences préoccupantes en termes de santé : en 2010, la mortalité infantile de la RDC s'élevait à 170 pour 1 000 (au Sénégal, ce taux est de 65 pour 1 000, en France : quatre pour 1 000). Il y a en outre régulièrement des épidémies de choléra.

Des miniréseaux sous gestion communautaire

Cet enjeu sanitaire majeur a été traité via la question de l'eau potable. Nous avons défini un programme, Pilaep, visant à développer des miniréseaux d'eau potable dans les communes urbaines non desservies par la Regideso, et qui ne le seront pas à court terme. Ce programme a été soutenu par plusieurs bailleurs de fonds : la Coopération belge, l'Union européenne, le DFID et l'AFD. Ces bailleurs de fonds se sont appuyés sur une ONG locale bien implantée, l'ONG Adir, qui est dirigée par un ancien directeur de l'Hydraulique rural, aujourd'hui député.

Doté d'une enveloppe initiale en subvention de huit millions d'euros, le projet a démarré en 2008. Il repose sur la mise en place de miniréseaux d'adduction d'eau potable autonomes dans les quartiers périphériques de Kinshasa. Le terme de miniréseau doit ici être mis à l'échelle de la population du

Congo : chaque réseau dessert en effet entre 15 à 20 000 personnes, soit une population de petite ville. Ces miniréseaux sont gérés sur un mode communautaire. L'objectif était de toucher 350 000 personnes. Nous en sommes aujourd'hui à près de 220 000.

La partie du programme financée par l'Union européenne et la Coopération belge est achevée depuis quelque temps. Elle a fait l'objet d'une évaluation en 2012 qui a permis de faire ressortir les principaux résultats et enseignements : Seize miniréseaux ont été mis en place au bénéfice de 318 842 personnes.

Les zones périurbaines

Kinshasa est située au bord du fleuve Congo. La ville s'est développée à partir des rives du fleuve en direction du Sud. Elle est aujourd'hui à la fois très étendue et peuplée. La population a été multipliée par cent entre 1945 et 2010, et elle compterait actuellement plus de dix millions d'habitants.

Le programme Pilaep proposait de cibler les zones périurbaines. Un tel choix répondait au constat qu'à l'époque, la plupart des interventions dans le pays s'intéressaient soit aux zones urbaines centrales, via un soutien à la Regideso, soit aux zones rurales. L'exode rural et la croissance démographique rapide avaient conduit à l'apparition de larges zones périurbaines dont la demande n'était pas satisfaite. Le projet a ciblé les quartiers d'extension de la ville, c'est-à-dire des zones nouvelles de peuplement situées en dehors du périmètre de la Regideso.

Il ne s'agit pas à proprement parler de zones de bidonvilles dans la mesure où les parcelles sont distribuées officiellement. Cependant, les lots ne sont pas viabilisés ni équipés en services de base (eau potable, électricité, écoles, centres de santé...). Les conditions de vie dans ces quartiers sont difficiles. Les zones sont enclavées au milieu des collines, les déplacements y sont difficiles, les routes éloignées, et les prix de

transport pour se rendre dans le centre-ville élevés.

Avant la réalisation du projet, les conditions d'approvisionnement en eau dans ces quartiers étaient extrêmes. Les familles sont installées sur des lignes de crêtes entaillées par des vallées, au fond desquelles coule la source d'eau. Les ménages devaient descendre dans les vallées pour s'approvisionner en eau, ce qui constitue une tâche pénible (jusqu'à plusieurs heures par jour de marche). Une autre possibilité était de s'approvisionner auprès d'intermédiaires mais à des prix très élevés, ou bien se rendre dans les quartiers situés à proximité, dans le cas où un puits ou une borne-fontaine de la Regideso existait (ce qui entraîne la saturation de ces points d'eau).

Comment intervenir dans ces quartiers de la taille de petites villes, revêtant toutes les caractéristiques des quartiers défavorisés, où les populations sont pauvres, consomment de faibles quantités d'eau, ont une faible capacité à payer des branchements, et bien sûr à payer les factures d'eau ? Quelle technologie y promouvoir ? Où y faire passer les réseaux ? Quel montage institutionnel dans un État sans État, dans des quartiers exclus du périmètre de la Regideso ?

Que faire de l'État ? Un montage institutionnel inédit

À l'époque de l'instruction du projet, aucun interlocuteur étatique crédible n'avait pu être identifié. La Regideso, la contrepartie étatique la plus probable, et théoriquement la plus légitime, était rongée par la corruption. Nous n'étions pas en mesure de lui demander d'étendre les réseaux existants. De plus, la Banque mondiale appuyait déjà la Regideso, avec un mode d'intervention qui lui était propre. Comme à l'époque il n'y avait pas de cadre sectoriel clair, nous avons été contraints d'intervenir sans référentiel institutionnel. Et aujourd'hui encore il n'y a pas de réel interlocuteur étatique dans le projet.

La seule contrepartie nationale avec laquelle nous ayons pu dialoguer est un Comité national interministériel de l'Eau et l'Assainissement, à l'époque extrêmement faible, mais qui a pris de l'ampleur ces dernières années. Si nous devons réaliser aujourd'hui une deuxième phase, nous impliquerions sans doute officiellement cet acteur-là.

Les conditions de réalisation du projet étaient assez inhabituelles pour l'AFD, même si l'intervention était justifiée, compte tenu des besoins relevés. Autre particularité du projet, nous avons délégué la maîtrise d'ouvrage à un autre bailleur de fonds, la Coopération technique belge (la CTB). Sur ce point, nous avons suivi l'exemple de l'Union européenne et de DFID. Ainsi la CTB a signé, avec ce comité interministériel et la Regideso, un protocole l'autorisant à intervenir dans les quartiers périurbains, dans des territoires où il n'y aurait pas d'intervention de la Regideso. Ce protocole, associé au soutien de l'ONG locale Adir, leur a donné toute liberté pour installer, gérer et maintenir des systèmes d'eau potable dans ces quartiers.

La gestion des réseaux

Chaque réseau est géré de manière autonome. La technologie est simple : un forage, un réservoir et une desserte par bornes-fontaines. Hormis les centres de santé et les écoles, il n'y a pas de branchements privés. Le dimensionnement du système est basé sur une consommation moyenne de vingt litres par personne et par jour. Les bornes-fontaines sont situées à un maximum de 250 m des habitations, elles sont ouvertes selon des horaires fixes, et l'eau est payée au volume. Le principe du paiement mensuel n'a pas été retenu car il ne correspond pas à la capacité de payer des gens. Après quelques années de mise en service, il apparaît que ce niveau de service semble effectivement adapté à la demande locale, et que des équilibres ont été atteints entre demande solvable et coût du service. De fait, les coûts d'investissement sont

faibles, compte tenu de la simplicité de la technologie. Ils sont évalués à 18-20 dollars par bénéficiaire.

L'intérêt du projet ne réside pas dans les technologies utilisées mais dans le fait que celles-ci étaient adaptées aux capacités locales de gestion et à la demande des ménages. En outre, le modèle de gestion est adapté à la situation institutionnelle post-crise, à cette absence d'État, à cette Regideso déliquescence. La population ne voulait pas avoir affaire à l'État. La gestion des réseaux a donc été confiée à des associations d'usagers (Asurep) composées chacune de trente personnes environ. Il y a une Asurep par réseau par quartier. Les membres en sont les habitants du quartier. Chaque rue élit un représentant qui siège à l'assemblée générale ; l'assemblée générale élit un conseil d'administration ; et le conseil d'administration recrute une unité de gestion : des chargés de maintenance, un comptable, les fontainières, un plombier et des gardiens. Issus du quartier, ces habitants sont salariés permanents. Dans un contexte de chômage fort, beaucoup de gens ont postulé pour faire partie de l'unité de gestion de l'Asurep.

L'Asurep est propriétaire des ouvrages et chargée de la gestion comptable et financière. Elle détermine le prix, perçoit les recettes, tient les comptes, et est en charge de la gestion opérationnelle.

Les prédatons pouvant être multiples, il y a eu tout un travail de protection juridique de ces structures : elles ont un statut juridique. Ces réseaux dégagent aujourd'hui des bénéfices. Un volet important du projet a porté sur la formation du personnel, car il existe peu de personnel qualifié dans ces quartiers. Ces formations ont lieu avant le démarrage des travaux. Une fois que les bornes-fontaines sont en fonctionnement, un suivi est assuré pendant les 2-3 premières années.

Le service s'est professionnalisé sur un modèle de la gestion privée, avec l'objectif d'atteindre le grand équilibre financier, c'est-à-dire que le prix de l'eau couvre les coûts

d'exploitation et de maintenance, mais aussi l'amortissement des infrastructures, avec une dotation en faveur des familles les plus pauvres du quartier, cette dotation étant validée « par rue » – le chef de rue désigne les familles éligibles, et ces familles ne paient pas l'eau. Le prix de l'eau se situe autour de 10 francs congolais, vendu entre 20 et 30 francs le bidon de 20 litres, ce qui est peu cher. La marge espérée par lesASUREP se situe entre 8 et 15 000 dollars par an.

Des résultats encourageants

Si l'on examine les résultats des premièresASUREP mises en place en 2007, les travaux ont coûté 250 000 dollars, y compris les charges et les amortissements, pour un nombre d'habitants estimé à 23 000. L'ASUREP a réussi à réinvestir 90 000 dollars dans l'achat d'un groupe électrogène, d'une pompe, et la création de 29 emplois permanents.

Les temps consacrés à l'approvisionnement en eau dans ces quartiers ont nettement diminués, ils avoisinent aujourd'hui trente minutes en moyenne. Les consommations se situent autour de dix litres par jour par habitant.

Enfin, le modèle de gestion via lesASUREP pourrait impulser un nouveau mode de gouvernance locale. Il pose la question de la valeur ajoutée de la gestion communautaire. En quoi cela apporte-t-il des résultats différents à d'autres actions comparables ? A priori cela fonctionne, compte tenu des premiers résultats enregistrés : l'approche communautaire est d'une certaine efficacité. En outre, en RDC, un pays dans lequel les dernières élections ont été contestées, lesASUREP permettent à des acteurs locaux issus de leurs communautés de développer des qualités de maîtrise d'ouvrage locale, de montrer qu'une organisation démocratique peut être représentative d'un quartier. C'est un modèle de gouvernance intéressant à suivre. Pour terminer, quelques points importants pour assurer la pérennité, la durabilité du projet :

- D'abord, protéger cesASUREP contre les différentes prédatations. Elles sont en train de s'organiser à l'échelle nationale, en fédération, pour être plus fortes. Cela paraît une étape clef pour les accompagner après les réalisations ; parfois, nous n'avons pas le temps de les suivre suffisamment longtemps ; dans l'idéal, il faudrait les suivre les deux ou trois premières années après la mise en eau. Cela n'est cependant pas possible, parce que les projets prennent du retard et que les bailleurs de fonds ont des dates limites de décaissement.
- Il n'y a pas d'ancrage dans une institution nationale, ce qui constitue un gros point faible. Si nous devons répliquer ce projet, nous essaierions de retrouver un ancrage local plus fort. Malheureusement, aujourd'hui, il n'existe pas de cadre national dans le secteur de l'eau potable, donc même après plusieurs années, nous aurions du mal à identifier l'acteur institutionnel pouvant assurer la maîtrise d'ouvrage du projet.
- L'autonomie d'exploitation desASUREP ne peut être conservée que si l'épargne n'est pas utilisée à d'autres fins. Aujourd'hui, elle a été correctement allouée : ils ont acheté des pompes, des groupes électrogènes... mais nous ne savons pas jusqu'à quand cette épargne sera sanctuarisée pour le renouvellement des infrastructures.

Cécile DENORMANDIE est ingénieur, diplômée de l'Ina-PG et de l'Engref. Après un DEA en hydrogéologie et hydrologie, elle a travaillé sur des projets d'assainissement en région Île-de-France pour le bureau d'études Safege. Elle a intégré ensuite l'AFD et effectué une mission longue durée de suivi des projets d'eau et d'assainissement au Burkina Faso. En poste à l'agence AFD du Caire pendant deux ans, elle a été chargée du portefeuille Infrastructures et agriculture. Depuis 2010, elle occupe le poste de chef de projet Eau potable et assainissement au sein de la division EAA à l'AFD à Paris, et travaille plus particulièrement sur l'Afrique et le pourtour méditerranéen.

Contact : denormandiec@afd.fr

Échanges avec la salle

Q : Le tarif pratiqué est-il le même dans les quinze quartiers ?

R : Le tarif est censé différer selon les quartiers. Au moment de sa création, chaque Asurep réalise un calcul économique simple avec l'appui de l'ONG Adir. Ceci permet de déterminer un tarif en fonction des conditions propres au quartier. Le tarif devrait théoriquement varier d'un réseau à l'autre. En réalité, il s'élève partout à 20 francs congolais pour un bidon de 20 litres.

Q : Pourquoi avoir mis en place un forage par quartier ? La production de l'eau n'aurait-elle pas pu être centralisée avec un forage desservant plusieurs quartiers ?

R : Centraliser la production n'aurait pas forcément permis de réaliser des économies. Il s'agit en effet de petits forages de faible profondeur (50-60 m) avec des débits relativement modestes. Proposer un forage par système permet de se mettre en cohérence avec la structure administrative existante.

Q : La marge générée par les Asurep permet-elle de couvrir les coûts des extensions à venir ?

R : Les Asurep sont trop récentes pour que la question des extensions se pose. Cependant, si elles continuent à générer les mêmes flux de revenus, elles pourront faire face à ces besoins. Pour autant, il sera impossible d'étendre le réseau dans les quartiers situés aux alentours sans revoir le fonctionnement global du système. Le dimensionnement initial n'a pas prévu l'intégration d'autres quartiers.

Q : Avez-vous envisagé, et le cas échéant pourquoi n'avez-vous pas retenu, un système par lequel la production resterait sous la responsabilité de l'opérateur conventionnel et où seule la distribution est déléguée ?

R : Le projet est fondé sur l'hypothèse qu'il est préférable, dans le contexte de Kinshasa, de confier à la fois la production et la distribution de l'eau aux communautés. Un premier argument tient au fait qu'il est actuellement impossible d'acheter de l'eau en gros au réseau de la Regideso. Celle-ci parvient à peine à couvrir les besoins du centre-ville malgré l'appui d'un important programme financé par la Banque mondiale, qui vise précisément à améliorer le système existant. Même dans les hypothèses les plus optimistes, ils n'imaginent pas pouvoir intégrer ces quartiers avant trente ans.

Q: Je crois savoir que la Regideso va développer sa capacité de production dans les prochaines années. Si des bailleurs de fonds s'impliquent dans la réalisation du schéma directeur, ne pensez-vous pas qu'elle pourrait alors intervenir dans les quartiers, avec le risque que des conflits émergent vis-à-vis de ces systèmes indépendants ?

R : Je rappelle qu'un accord a été passé avec la Regideso, stipulant qu'elle ne couvrira pas les zones ciblées par le projet. Pour ce qui concerne le positionnement des bailleurs de fonds, seule la Banque mondiale appuie aujourd'hui la Regideso. Et elle commence à se poser des questions. Car en dépit des 200 millions de dollars mobilisés par la Banque mondiale, la Regideso n'alimente aucune personne supplémentaire.

Q : La Banque africaine de développement avait imaginé un partenariat public-privé dans une ville secondaire, par lequel la Regideso vendait de l'eau à un opérateur qui assurait ensuite la distribution aux usagers. Un tel schéma aurait-il pu être envisagé ?

R : Ce modèle est appliqué dans d'autres zones de la RDC. Mais à Kinshasa, nous sommes confrontés à la Regideso. La corruption est telle qu'il nous paraît difficile de la financer. Il sera intéressant de suivre le fonctionnement des systèmes mis en place dans les quartiers via les Asurep dans les 10-15 prochaines années et notamment lorsque se posera la question de l'intégration de ces zones par la Regideso. Ce qui a été mis en place a été une réponse pragmatique à un besoin qui n'était pas traité, et n'était pas près de l'être.

Q : Ce projet a contribué à l'émergence d'un modèle dont tout le monde reconnaît la pertinence. Ce qui est gênant c'est que cela n'est aucunement mentionné dans les documents de politique en cours d'élaboration. Ceux qui pilotent la politique de l'eau ne mentionnent pas dans le document l'espace institutionnel pour ces réseaux !

R : Le code de l'eau qui est examiné actuellement par l'Assemblée nationale prévoit l'existence des associations d'usagers. Ceci étant dit, nous sommes conscients que les miniréseaux sont une solution transitoire. Ils ne sont dimensionnés que pour assurer une desserte par bornes-fontaines. Le jour où la Regideso sera en mesure d'alimenter ces quartiers, les miniréseaux seront sans doute abandonnés. En attendant, ils auront servi à des gens pendant des années, avec un investissement minimal.

Rq : On touche à une question peu abordée jusqu'ici, à savoir la dimension politique des services d'eau potable. Je ne connais pas cette expérience, mais en plaçant le projet en dehors des structures institutionnelles officielles, il me semble vous avez cherché à éviter la confrontation politique. Mais dans cette tentative vous avez contribué à créer des entités puissantes, qui génèrent 90 000 dollars/an. Les hommes à la tête de ces communautés ne sont-ils pas demain les hommes puissants de ces quartiers ? Dans tous les cas, la dimension politique est très forte.

Une autre perspective : il est connu que les services d'eau ont une forte valeur communautaire, n'est-ce pas alors une opportunité de réintroduire les États ou les collectivités au travers de leurs services publics, dans les communautés qui en sont aujourd'hui totalement dépourvues ? Dans un contexte similaire, à Port-au-Prince, le choix qui avait été fait consistait à renforcer institutionnellement un acteur public.

Q : Quels contrôles permettent d'assurer le respect des tarifs, le renouvellement des membres de l'Asurep, la qualité de l'eau, etc. ?

R : Aujourd'hui, il n'y a pas de régulateur en RDC. Pour les systèmes mis en place dans les quartiers, c'est l'ONG Adir qui joue ce rôle actuellement. Ce n'est pas satisfaisant, et c'est pourquoi ils veulent créer une fédération des Asurep au sein de laquelle un contrôle interne pourra s'exercer. Pour le moment, aucun contrôle externe n'est prévu.

Q : Lorsque les services d'eau sont améliorés dans ce type de quartiers, des dynamiques d'éviction de populations peuvent voir le jour, de même que de la spéculation foncière. Ces effets potentiels ont-ils été pris en compte ou du moins analysés ?

R : Il faut préciser que les terrains sont occupés légalement par les familles qui détiennent des titres de propriété. Mais il est vrai que nous avons peu de recul sur les phénomènes de valorisation foncière. L'évaluation va poser ces questions : quelles sont les évolutions du prix du foncier ? Les populations des quartiers pauvres sont-elles évincées par d'autres moins pauvres ? L'analyse des dynamiques de valorisation foncière est d'autant plus importante que la plupart des quartiers vont être touchés par la construction de voiries.

Q : L'accès à l'eau potable a un impact positif sur la santé. Mais la desserte par bornes-fontaines implique un stockage de l'eau à domicile et donc des risques potentiels de contamination. Avez-vous travaillé sur la conservation de l'eau ?

R : Les bornes-fontaines fonctionnant toute la journée et les ouvrages de desserte étant situés à moins de 250 m des domiciles, on peut faire l'hypothèse que les pratiques de stockage sont moindres. Ceci dit, ce point va être apprécié au cours de l'étude d'impact, même si elle va surtout s'intéresser au temps gagné et à ce qui est fait de ce temps. Les chiffres que nous communiquent les Asurep sont en effet biaisés : ils ont tendance à vouloir annoncer que les maladies baissent grâce aux bornes-fontaines. Je serai moins optimiste que ça ! Mais la situation initiale était tellement extrême que l'impact sur la santé est probablement avéré.

Q : S'il est difficile de travailler avec la Regideso de Kinshasa pour des raisons de gouvernance, comment les opérateurs communautaires se protègent-ils des comportements de prédation des autorités ?

R : Des mécanismes de contrôle interne ont été mis en place, reposant sur le relevé des compteurs d'eau au niveau de chaque borne-fontaine. Ces relevés sont vérifiés par le comptable de l'Asurep et comparés aux montants encaissés. À ce jour, aucun problème majeur de fraude interne n'a été relevé. Par ailleurs, rappelons que chaque Asurep réunit entre 25 et 30 personnes. Autant de personnes qui s'autocontrôlent. En revanche, le risque de prédation externe est élevé. C'est pour cette raison que les Asurep possèdent chacune un statut juridique et qu'elles souhaitent se constituer en fédération.

Eau potable dans les zones non desservies par les opérateurs officiels : exemple en Ouzbékistan

*par Jean-Pierre Mahé,
Egis*

Ceci est la présentation d'un consultant et non d'un chercheur. Elle est destinée à orienter des décideurs rapidement.

Contexte politico-économique : un État fort

L'Ouzbékistan est le pays de Samarcande et Boukhara. La ville à laquelle nous allons nous intéresser se nomme Khorezm, c'est une ancienne capitale du Turkestan, la zone turcophone de l'Asie centrale. Je rappelle que les peuples Turcs sont descendus de Sibérie, et se sont établis tout le long de l'Asie Centrale jusqu'à l'actuelle Turquie.

L'Ouzbékistan compte 26 millions d'habitants, dont 50 % vivent en zones rurales. Il s'agit du premier pays producteur de coton et l'un des premiers producteurs d'or. L'Ouzbékistan fait partie avec le Turkménistan et la Biélorussie des derniers pays à fort héritage sécuritaire.

L'économie y est dédoublée : d'un côté, on trouve un secteur formel très rigide, et, de l'autre, un secteur informel considérablement développé. L'accès à l'information est strictement contrôlé notamment dans le secteur de l'eau dont les données sont considérées comme relevant du 'secret d'État', et les accès aux installations d'eau sont soumises à autorisation.

La participation du secteur privé dans les infrastructures est réglementée par décret présidentiel. Tout contrat de partenariat public-privé, quelle que soit la somme investie, doit faire l'objet d'une autorisation du cabinet du Premier ministre et d'un décret *ad hoc* de la présidence.

Le secteur de l'eau en Ouzbékistan

La situation de l'accès à l'eau potable est similaire dans les pays d'ex-URSS qui n'ont pas engagé de réformes profondes. En Ouzbékistan, les systèmes sont vétustes, les derniers ayant été construits dans les années 1970-80, ils ont été peu entretenus depuis. La qualité des services est très faible : en moyenne la distribution est assurée six heures par jour, voire moins, la qualité de l'eau est médiocre, et les ressources en eau diminuent du fait de taux d'extraction élevés, et des mélanges entre les eaux d'irrigation et les eaux de rivières. Le traitement des eaux usées est quasi inexistant. Enfin, les technologies employées sont extrêmement énergivores. On estime à cinq milliards de dollars les besoins en investissement nécessaire pour rétablir des niveaux de service correct dans l'ensemble du pays.

Si les zones urbaines sont à peu près desservies, c'est loin d'être le cas des zones périphériques et rurales. Beaucoup de familles se ravitaillent par camions, à des prix qui sont 250 fois supérieurs au tarif officiel (jusqu'à 25 dollars le m³). Cette situation a un impact sur la santé : la mortalité infantile est de 19/1000, un des chiffres les plus élevés de l'Eurasie.

Comment ces systèmes sont-ils gérés ?

Les *vodakanals* sont les opérateurs officiels des systèmes d'eau. Elles sont en général en situation financière difficile, à cause de tarifs extrêmement bas, une mauvaise gestion, et sont soumises à un système de normes rigides qui entraîne des surcoûts.

Les tarifs ne permettent pas le recouvrement des coûts. Ils sont régulés sur le très court terme (6 mois). Le mécanisme de décision tarifaire est complexe, avec de nombreux intermédiaires, et empêche les compagnies d'eau de défendre leur budget. Les employés sont peu payés. Dans certains

endroits, des personnels vendent parfois l'eau à leur propre compte et ont intérêt à entretenir un système de déshérence du service, car ils y trouvent un intérêt personnel.

Le sort de la périphérie est inconnu des décideurs centraux. Il y a une volonté réciproque de cacher la réalité du système : le centre ne veut pas voir, la périphérie ne veut pas dire, etc. On observe une certaine forme d'aveuglement, consenti ou pas, qui empêche des prises de décision fortes.

Le modèle officiel de réhabilitation

La solution officielle d'équipement passe par le réseau, des réseaux installés en zone urbaine et rurale, gérés par des acteurs centralisés. Les réseaux décentralisés sont considérés comme non officiels. Ils ne sont pas pris en compte dans la politique sectorielle. Lorsque nous avons travaillé sur la stratégie, l'enjeu était de convaincre les autorités publiques de la validité de ces modèles indépendants portés par des ONG ou des opérateurs privés. Le bureau d'études Egis a préconisé des schémas de régulation ainsi que des montages institutionnels et financiers. Une réforme est aujourd'hui en cours ; elle prendra sans doute des années pour aboutir sur ce sujet.

Exemples de projets

Je vais vous présenter un premier exemple de projet financé par la Coopération suisse, dans la vallée du Ferghana. Située à la frontière du Kirghizstan et de l'Ouzbékistan, la vallée du Ferghana est une zone de tensions ethniques fortes entre les peuples Ouzbek et Kirghiz, une zone peu desservie en services. La Coopération suisse met en place un système similaire à celui de Kinshasa : des comités de gestion qui distribuent 50 L par jour et par personne, via des forages, châteaux d'eau, etc. Les prix de l'eau sont sept fois plus élevés que le tarif officiel, mais ils permettent de couvrir les coûts. Les

schémas sont assez simples, et de l'ordre de 6 000 habitants par système. La construction et la gestion des réseaux sont supervisées par la population, avec une importante aide extérieure.

L'autre exemple, sur lequel je souhaite insister, est un projet financé par la KFW à Khorezm. Il s'agit de la réhabilitation et de l'extension d'un système appartenant à la vodakanal locale, sous forme de délégation au secteur privé d'une zone périurbaine allant vers le rural. Cette délégation est gouvernée par un contrat signé entre un opérateur privé et l'opérateur public (la vodakanal), et est appuyée par un prêt de la KFW d'un montant de 12 millions d'euros.

Ce privé, nommé Obi Khayot, est une ancienne entreprise publique qui est devenue une entreprise privée, originellement spécialisée en travaux publics ruraux ; elle avait une capacité à travailler dans le secteur de l'eau, mais n'avait jamais été en charge de gestion de réseaux.

Le contrat prévoit l'achat de l'eau, sans condition spéciale. Obi Khayot achète l'eau au même prix que le prix domestique et la revend à peu près dix fois plus cher, avec un abonnement mensuel pour couvrir les frais fixes. Les habitants étaient d'accord pour payer leur branchement, de fait, ils ont très vite obtenu un niveau de service de 24 h/24. La collecte des tarifs est bonne, avec une consommation moyenne de 20 L par jour par habitant, ce qui n'atteint toutefois pas les normes locales.

Une particularité notable est qu'il s'agit d'un contrat d'un an renouvelable, bien que le prêt soit de 40 ans, ce qui met l'opérateur privé dans une situation inconfortable. Il doit renouveler le contrat chaque année, alors que son prêt n'est pas adossé au contrat : si jamais il ne peut plus renouveler le contrat, il devra tout de même rembourser le prêt. Ceci dit, il existe une certaine forme de sécurité, via l'engagement du ministère des Finances dans le contrat.

De manière générale, en Asie centrale, il y a une volonté officielle de développer le secteur privé, mais il existe une grande méfiance du secteur privé due à l'héritage soviétique.

Les limites du projet Obi Khayot

Les premières limites de ce projet sont institutionnelles. Aujourd'hui, le modèle n'est pas inscrit dans la politique sectorielle. La nécessité de réformer le secteur n'est pas prise en compte. La résistance de l'opérateur officiel limite le succès du projet. Il faut également noter l'absence d'intérêts réciproques : le système est bien conçu, la vodakanal et l'opérateur privé agissent côte à côte, mais n'interagissent pas. Ils ont peu d'intérêts réciproques, il n'y a que le contrat qui les unit.

L'opérateur est dans une situation financière difficile. Les tarifs ne couvrent pas les coûts récurrents, et n'ont pas été réévalués depuis le début du projet, alors même que les conditions de cette réévaluation sont réunies. D'autre part, l'opérateur souhaiterait étendre le réseau, il est même prêt à assumer le risque de cette extension. Mais il n'y a pas de système de financement à long terme des infrastructures dans le pays. Enfin, le pays connaît des problèmes de gouvernance, et une petite partie de l'argent du prêt semble avoir déjà disparu.

Les limites du projet sont également techniques. Le manque de compétences locales pousse à recourir à de l'ingénierie externe. Dans un grand nombre de pays de l'ex-Union soviétique, on est passé d'une situation où l'ingénierie était valorisée à une situation où la profession a perdu de son prestige. C'est un sous-continent entier qui a perdu sa capacité technique. Les normes, enfin, sont très élevées par rapport à la consommation.

Les questions soulevées par ces projets

Comment faire cohabiter un privé efficace et un opérateur officiel ?

Comment insérer des mécanismes de délégation dans un contexte institutionnel peu favorable ?

Comment assurer les financements des opérateurs non officiels, non inclus dans la politique officielle ?

Comment faire accepter des tarifs aussi dissemblables d'une région à l'autre ?

Comment protéger l'investissement de l'opérateur privé dans un contexte légal et réglementaire non préparé ?

Comment intégrer le service périphérique non conventionnel dans le secteur de l'eau ?

La prise en compte des réseaux périphériques

Les réponses à ces questions sont principalement de nature institutionnelle. En même temps que se construisent les réseaux, comment assurer une construction institutionnelle susceptible d'assurer la durabilité de ces installations ?

On peut tolérer les systèmes non conventionnels hors du cadre urbain officiel, ou tenter de construire un cadre d'adaptation progressif pour cette périphérie. Les bailleurs de fonds ont une responsabilité importante dans ce choix ; ce sont eux qui vont conditionner l'apport technique à l'apport institutionnel.

De fait, les projets périphériques se trouvent souvent dans une zone de tolérance (à Kinshasa comme dans beaucoup de villes), indéfinie d'un point de vue institutionnel.

L'institution c'est l'être, l'opération c'est le faire. Les concepteurs des projets sont souvent des ingénieurs, ils sont dans le faire, et moins dans l'être. Il y a une nécessité d'éducation des concepteurs de projet. Comment bâtir un schéma institutionnel, comment renforcer des compétences ? Comment bâtir des mécanismes financiers, légaux, régle-

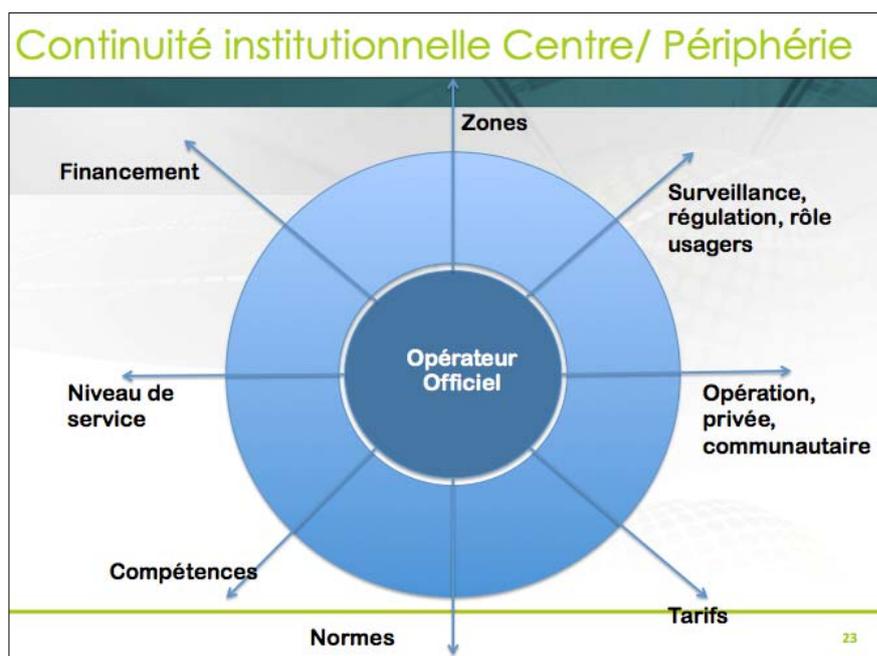
mentaires, propriétaires qui permettent la stabilité et la pérennité d'un réseau périphérique ?

J'ai cherché – de façon non exhaustive – des directions de continuité institutionnelle pouvant garantir à un projet la stabilité institutionnelle de ce qui est construit:

- le financement : comment obtenir un financement cohérent du centre vers la périphérie ;
- des niveaux de services cohérents avec la demande ;
- des compétences (les opérateurs officiels publics ont la compétence mais ne sont guère motivés par leurs salaires ; une fois bien payés, ils peuvent être étonnement efficaces !)
- l'adaptation des normes (ne pas rejeter les normes mais plutôt décider d'établir des normes appropriées) ;
- les tarifs ;
- l'opération, privée ou communautaire ;
- la surveillance des usagers ;
- le *zoning* : avec un opérateur officiel ou un régulateur, quelles sont les zones qui sont grises, quel est l'objectif pour ces zones, quand ces zones feront-elles partie d'un périmètre officiel, resteront-elles dans un périmètre non officiel ?

Jean-Pierre MAHÉ intervient depuis vingt-cinq ans dans le domaine de l'aide et de la solidarité internationale, essentiellement dans le secteur de l'eau et de l'énergie. Depuis une dizaine d'années, il s'est spécialisé dans l'ingénierie sociale et institutionnelle des services, au sein du Gret puis au sein d'Egis. Ses activités l'ont mené en Afrique, en Asie, en Europe de l'Est et en Asie centrale où il a récemment assisté le gouvernement ouzbek dans sa définition de la politique de l'eau.

Contact : Jean-Pierre.MAHE@egis.fr



Échanges avec la salle

Q : Quelles sont les motivations de l'opérateur privé sachant que chaque année il doit signer un contrat d'un an avec des risques politiques élevés ?

R : Le contrat comporte deux volets : la construction et l'exploitation. L'entreprise s'intéresse plus à la construction puisque l'argent arrive rapidement. C'est un premier argument pour expliquer les motivations de l'opérateur. Deuxièmement, le prêt à rembourser est adossé à une période de grâce assez longue. D'ailleurs il semble y avoir un aveuglement à ce sujet, puisque l'opérateur ne remboursait quasiment rien jusqu'à récemment. Enfin, même si le contrat doit être renouvelé chaque année, le protocole d'accord sur le prêt est signé par le Président et il porte sur une durée de quarante ans. Rompre ce contrat serait un affront à la signature du Président.

Q : Dans la pratique, les opérateurs réussissent-ils à étendre les réseaux ?

R : La situation en Ouzbékistan est marquée par une forte volonté de l'opérateur à étendre son réseau. Malheureusement le schéma institutionnel et financier ne le lui permet pas. Il a pourtant adressé plusieurs demandes officielles, mais sans succès à ce jour, et la KFW ne veut pas s'engager plus tant qu'il n'y a pas eu de prise en compte institutionnelle.

QUATRIÈME THÉMATIQUE

LES ENJEUX DE FINANCEMENT

Le financement des infrastructures d'eau potable et d'assainissement représente un véritable défi pour les pays en développement. Dans un rapport récent, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) estime que pour réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) dans le domaine de l'eau et de l'assainissement¹⁶, il faudrait consacrer chaque année en moyenne vingt milliards d'euros à l'extension des infrastructures, ce qui implique de doubler le rythme de dépenses actuelles. Et ce chiffre ne tient pas compte des ressources récurrentes à mobiliser pour entretenir, rénover et moderniser les réseaux existants, des besoins qui d'ores et déjà dépassent de plusieurs ordres de grandeur les coûts annuels d'extension des réseaux.

Une meilleure gouvernance du secteur peut contribuer à limiter les besoins de financements. Des incitations à mieux gérer les services peuvent conduire à un abaissement des consommations tout en stimulant l'efficacité des opérateurs. Cela peut se traduire, par exemple, par les réductions de fuites et de consommation d'énergie, par l'amélioration des taux de recouvrement, par le choix de technologies plus appropriées, une meilleure planification des investissements, etc., autant de mesures susceptibles de diminuer à la fois les besoins en investissements et les coûts afférents à la fourniture des services, et ainsi d'accroître les ressources propres.

¹⁶ Les OMD prévoient entre autres de réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population mondiale qui n'a pas accès à l'eau potable et à un assainissement de base.

Du reste, les approches diffusées dans les années 1990 procédaient de cet objectif : l'appel au secteur privé devaient en effet permettre de professionnaliser la gestion des services et faciliter la mobilisation des ressources financières qu'une gestion administrée n'était pas parvenue à maîtriser. Si une certaine désillusion a fait suite à l'euphorie de la décennie 1990, les conditions d'extension et de pérennisation des offres de services restent les mêmes : premièrement, la mobilisation de ressources financières pour atteindre et maintenir l'équilibre entre besoins, demandes et offres, et deuxièmement, la capacité à organiser et réguler sur un territoire donné les acteurs impliqués.

Rendre effectif l'accès à l'eau et à l'assainissement dépend fortement de la manière dont les coûts sont pris en charge et sont répartis. Or, face aux besoins considérables en financement des infrastructures des agglomérations urbaines au Sud, l'ingénierie financière est appelée à se complexifier. En ce sens, une planification stratégique faisant appel à la fois à la tarification, aux taxes et aux transferts (les « trois T » selon la terminologie développée par l'OCDE) constitue un outil utile pour parvenir à un accord sur les objectifs d'investissement, ainsi que sur la façon dont ils seront atteints. Elle peut aussi contribuer à mobiliser des sources de financement supplémentaires.

Mais les questions qui en découlent sont nombreuses. Dans quelles mesures et dans quelles conditions des financements plus importants peuvent-ils être mobilisés ? Quelles péréquations peuvent-elles être mises en œuvre entre les territoires urbains et leurs habitants ? Quelles sont les modalités de formation des coûts globaux, et quel sera leur partage sur le long terme ?

Financement du service d'eau potable dans la capitale laotienne : modalités de partage du coût global sur le long terme

par **Martin Leménager**,
AFD

Cette présentation renvoie à une étude menée par le Gret sous financement de l'AFD. Pilotée conjointement par l'Iddri et l'IRD, l'étude se situe dans une perspective de recherche qui aborde la ville de Vientiane dans sa globalité avec un éclairage sur le temps long (c'est-à-dire en s'efforçant de dépasser les cycles de projet).

L'analyse ne porte pas spécifiquement sur les quartiers défavorisés. En ce sens, elle sort légèrement du cadre de réflexion de ce séminaire.

Ce travail d'analyse fait suite à plus de dix ans d'appui de l'AFD à la société des eaux de Vientiane (NPNL). Cet appui s'est matérialisé par deux projets successifs : AEP 1 entre 2000 et 2005, puis AEP 2 entre 2006 et 2013.

Le développement urbain à Vientiane

Vientiane, la capitale du Laos, ressemble assez peu aux autres métropoles du Sud-Est asiatique. Elle fait cependant face aux mêmes problématiques de développement urbain : croissance économique soutenue, urbanisation extensive (essentiellement le long des nouvelles routes)... De plus, cette ville présente encore une certaine mixité de styles de vie urbain/rural.

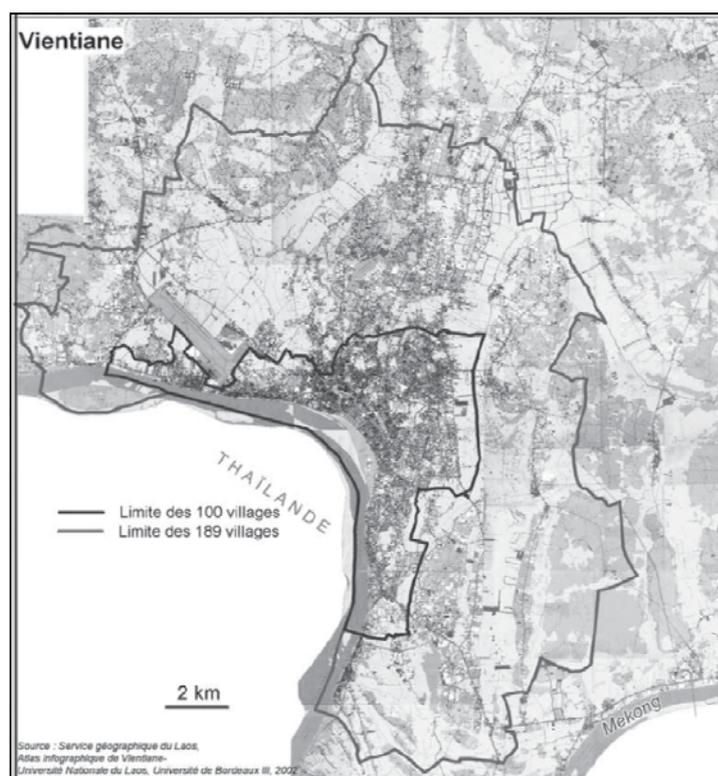
Plusieurs schémas directeurs urbains ont été réalisés au cours des dernières décennies. Le premier date de 1920 et il a été élaboré par les Français. Le second a été réalisé en 1991, le troisième pour la période 2000-2010, et le plus récent couvre la période 2010-2030. Le changement des périmètres de ces schémas, à partir de 2000-2010, passant de 100 à 189 villages, illustre bien

l'accroissement de la ville. Notons que bien que le Laos soit une république populaire planificatrice, les schémas ne sont pas pour autant plus facilement appliqués.

Caractérisation des quartiers défavorisés

Il est difficile de caractériser les quartiers défavorisés de Vientiane. Ceux-ci sont très diffus, à tel point qu'il pourrait sembler abusif de parler de quartiers. Au Laos, la pauvreté est avant tout monétaire, mais il existe une certaine richesse en ressources naturelles. Il y a aussi des systèmes d'entraide familiale, des liens forts entre villes et campagnes qui expliquent que les populations ne sont globalement pas privées de moyens de subsistance. Il est fréquent que les membres des familles qui habitent en province envoient du riz aux familles travaillant en ville. Il existe aussi un phénomène de migrations saisonnières assez important, mais difficile à cerner.

Existe-t-il des bidonvilles au Laos ? Selon les chiffres d'ONU-Habitat, le Laos compterait pas moins de 80 % de bidonvilles. Mais à quoi ce chiffre correspond-il réellement ? Aux quartiers périphériques ? Le principal constat que l'on peut faire, c'est celui de l'éviction des pauvres vers la périphérie.



Un dernier élément de contexte : l'accès à l'eau à Vientiane s'élève à 60 %, un chiffre en croissance de deux points en moyenne chaque année depuis cinq ans. Cependant, il existe une grande variété des modes d'approvisionnement en eau : les habitants ont notamment recours à l'eau en bouteille, et dans les zones périphériques, aux puits et aux forages. La consommation moyenne à Vientiane est de 200 litres par personne et par jour, une consommation très élevée en comparaison à celle des autres pays de la région. Le prix de l'eau au robinet est à 0,15 centimes d'euros le m³, soit trois centimes d'euros par personne et par jour. Une bombonne d'eau de 20 litres coûte 40 centimes d'euros, soit 130 fois plus cher. Quant aux puits et forages privés, leurs coûts sont induits sur la facture d'électricité. Il s'agit d'une charge acquittée inconsciemment par les ménages. Pour le réseau, au-delà des factures mensuelles, les frais de raccordement sont de 150 euros.

Méthodologie et premiers résultats

La méthodologie employée dans le cadre de cette étude se décompose de la manière suivante :

1. caractériser la gouvernance en établissant une cartographie des principaux acteurs ;
2. définir le coût global du service sur le long terme, en le comparant aux ressources financières ;
3. analyser les interactions entre les coûts et les caractéristiques de la gouvernance.

La zone d'étude couvre l'ensemble du territoire urbain desservi par le réseau, y compris les quartiers pauvres. Elle porte sur la période 2000-2010.

Gouvernance

En termes de gouvernance, sans trop s'attarder sur ce sujet, il faut garder à l'esprit l'importance du régime politique et du fonctionnement de l'État. Nous avons

affaire à un État très dirigiste, centralisé et relativement stable.

Dans le secteur de l'eau potable urbaine, le cadre institutionnel repose pour l'essentiel sur un décret signé en 1999, année de la création de dix-sept entreprises publiques provinciales, dont celle de Vientiane, ainsi que de la mise en place d'un régulateur. La politique sectorielle n'est pas complètement formalisée. Seul un plan d'investissement permet de faciliter le dialogue entre les institutions publiques et les bailleurs de fonds.

L'intervention de l'opérateur public de Vientiane s'inscrit dans ce que l'on pourrait appeler un contrat « d'affermage concessif sous tutelles ». La Société des eaux assure la gestion du service, l'entretien et la maintenance des infrastructures, et est censé renouveler le patrimoine. Ses tutelles sont incarnées par un conseil d'administration présidé par l'autorité locale, mais aussi par le ministère des Travaux publics et des Transports ; sans parler des interférences avec le Premier ministre. Le régulateur national a peu d'influence sur la politique de l'eau à Vientiane.

Les ressources financières du service

En ce qui concerne les aspects financiers, les ressources de la Société des eaux peuvent être présentées à partir de la grille désormais classique « des trois T ».

- *Tarif* : la tarification du service d'eau de Vientiane s'effectue par tranches volumétriques, avec des niveaux très faibles (0,15 centimes d'euros par m³ pour la tranche intermédiaire). Ce système de tarification par tranches engendre une certaine péréquation entre les consommateurs industriels et les autres.
- *Taxes* : le niveau de taxes est quasi nul. Quand certains bailleurs de fonds imposent à l'État laotien un cofinancement, celui-ci est apporté par

des valorisations du foncier ou des exonérations de taxes ; mais jamais cela ne se traduit par des flux financiers.

- *Transferts* : les transferts internationaux sont importants. Ils sont constitués par des dons de bailleurs de fonds internationaux au Gouvernement laotien qui les rétrocède à l'entreprise sous forme de prêt de long terme. Sur la période 2000-2010, ces transferts ont totalisé 11,5 millions d'euros pour la France (projets AEP 1 et AEP 2) et 20 millions d'euros pour le Japon.

Le coût global de long terme

Analysons à présent la formation des coûts globaux. Comment calculer le coût global de long terme ?

Les coûts peuvent être approchés de deux manières différentes, en tant que :

- coût de fourniture réel,
- ou coût de fourniture théorique et de référence.

Coût de fourniture réel	Coût de fourniture théorique et de référence	
Coûts administratifs, d'exploitation et de maintenance <i>(estimés à partir du compte de résultat, en soustrayant des charges d'exploitation les dotations aux amortissements et provisions)</i>		
Coût du service de la dette (remboursement du capital et paiement des intérêts)	Coût de dépréciation des immobilisations	Coût du capital
	Coût d'opportunité du capital immobilisé <i>(estimé par le produit d'un taux d'opportunité du capital (bons du Trésor pour les investissements publics) par la valeur d'usage (valeur nette) des immobilisations)</i>	

Dans les deux cas l'on tient compte des charges d'exploitation estimées à partir des bilans financiers, desquels sont retirées les dotations pour amortissements et provisions. La différence entre les modalités de calcul correspond à l'estimation du coût du capital.

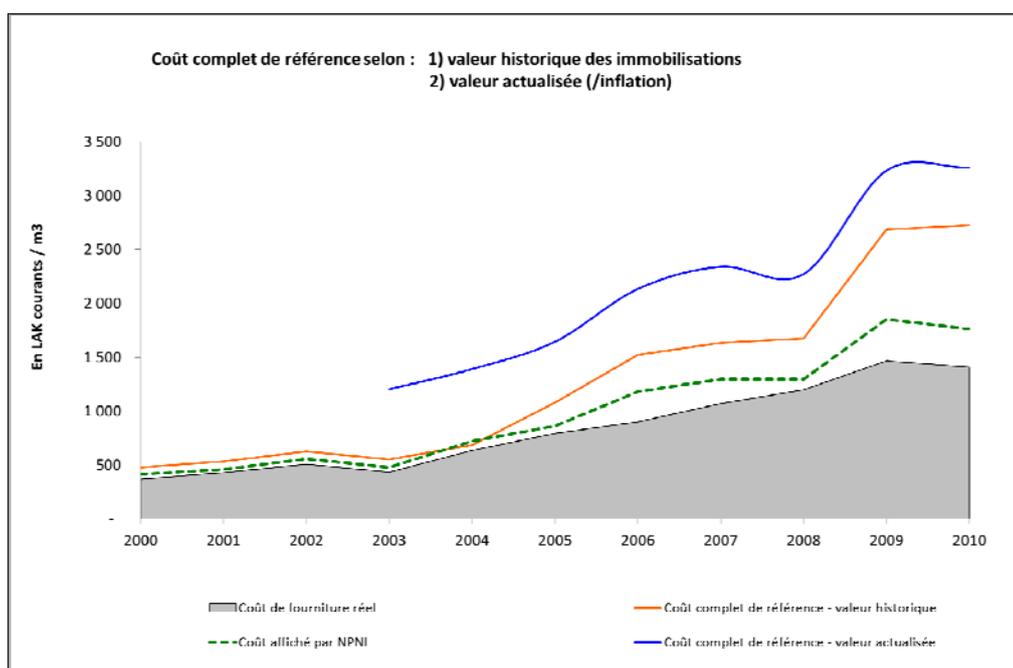
Dans le premier cas, le coût de fourniture réel, le montant du service de la dette¹⁷ est pris en compte. Cela permet de se rapprocher le plus possible des coûts financiers réels. En revanche, si on s'intéresse au coût théorique et de référence du capital, le calcul consiste à intégrer les coûts de dépréciation des immobilisations, et les coûts d'opportunité du capital immobilisé. On obtient alors le coût par une analyse des données financières de la Société des eaux.

- *Coûts de fourniture réels* : sur 2000-2010, on observe que les coûts de fourniture réels ont fortement augmenté. Dans la mesure où ils augmentent plus rapidement que l'inflation, on peut conclure que les coûts sont faiblement maîtrisés.

- *Coûts complet de référence* : ces coûts sont supérieurs à ceux de fourniture réels. Suivant les recommandations du régulateur, le capital n'est pas valorisé à partir des données historiques inscrites dans les registres comptables, mais sur la base de valeurs actualisées. Cela est important car les actifs créés avant 1998 ont été dévalués par la très forte inflation des années 1998. En utilisant la valeur actualisée des immobilisations, le coût complet de référence s'élève à 0,30 euros par m³, ce qui est relativement faible (cf. schéma page suivante).

Méthodologie de décomposition du coût du service : Dupont Vianney. 2010. Financement des services d'eau en milieu urbain au Niger. Collection Focales, AFD. Paris. Octobre 2010

¹⁷ Ce que l'opérateur doit rembourser chaque année en cash.



Les coûts cachés

L'intérêt de l'étude tient au fait qu'on s'intéresse aux « coûts cachés ». Ces coûts correspondent aux surcoûts potentiels générés par une gouvernance imparfaite. Trois types de surcoûts ont été identifiés. Ils ne sont pas encore quantifiés (il s'agit d'intuitions, mais cela ouvre des pistes à creuser dans ce projet de recherche).

Cette étude se limite au service en réseau et ne s'intéresse pas aux surcoûts individuels ou de compensation liés à l'équipement des ménages en réservoirs ou en forages. De plus, il s'agit d'une approche historique : on analyse les dix dernières années passées, on ne s'intéresse pas au coût des extensions futures.

« Corporate governance »

Un premier niveau de coûts cachés concerne la « *Corporate governance* ». Deux facteurs induisent des surcoûts : l'interventionnisme politique, comme par exemple le report d'augmentation des tarifs qui génère des manques à gagner et se traduit par un report de la maintenance. Deuxièmement, on constate une faible

qualité des ressources humaines ; cela peut induire des surcoûts notables si le système est mal géré ou mal conçu.

À Vientiane, ces surcoûts de gouvernance semblent évidents. La Société des eaux mène des activités hors de son champ d'opération : son bureau d'études réalise par exemple des études pour d'autres sociétés de provinces. Elle assure aussi des activités hors de son mandat de fournisseur de service de l'eau, comme l'administration du Centre de formation des métiers de l'eau. Elle dirige une usine d'eau embouteillée qui lui apporte des revenus.

Enfin, l'organisation interne de la NPNL n'est pas claire, ce qui génère aussi des surcoûts : doublons entre certains services et équipes projets, faiblesse des contrôles internes, etc. La division travaux de l'entreprise réalise des travaux de mauvaise qualité, qui induisent des surcoûts d'exploitation. Les faiblesses de contrôle concernent aussi la *joint-venture* qui a été mise en place pour gérer une station de production d'eau (*joint-venture* entre la Société des eaux et une entreprise vietnamienne).

Coordination multiacteur

Certains coûts cachés relèvent d'une mauvaise coordination entre acteurs dans le cadre de la gestion des projets. Dans ce domaine, des surcoûts peuvent apparaître du fait de délais liés aux processus de validation par les tutelles (municipalité de Vientiane ou bailleurs). Le non-respect du calendrier de réalisation des travaux induit des reports ou l'annulation d'extensions qui, à terme, engendrent des surcoûts. La mauvaise coordination multiacteur peut aussi conduire à l'abandon de certains projets. Par exemple, au début des années 2000, la Coopération belge a engagé un projet de gestion commerciale, repris ensuite par l'AFD, puis sorti du projet AFD et repris directement par la société, etc. Finalement, deux logiciels ont déjà été abandonnés, sans qu'aucun ne soit mené au bout.

La multitude des partenaires techniques et financiers induit en outre une grande diversité du patrimoine enterré et donc de stock. Historiquement, les Français appliquaient des normes françaises, puis les Japonais ont travaillé en suivant des normes japonaises... Cette diversification du stock est mal gérée, le stock est important et se déprécie.

Enfin, dans d'autres cas comme à Casablanca, on peut avoir des négociations autour du foncier qui peuvent prendre des proportions très importantes. Mais dans le cadre de Vientiane, cela n'est pas un problème ; comme la République populaire est très dirigiste, et bien que les acteurs à Vientiane soient assez nombreux, pour avancer l'État arrive à imposer sa volonté à la fois à l'autorité locale, aux agences d'urbanisme et aux autres institutions.

Modalités de l'étalement urbain

Le troisième volet de coûts cachés de gouvernance concerne les modalités de l'étalement urbain.

Ces surcoûts peuvent être liés à une disposition géographique générale : celle-ci est particulièrement favorable à l'étalement à Vientiane, puisque la ville est relativement plate. En revanche, la densité d'habitat est faible, donc défavorable à un opérateur en réseau. Il peut également y avoir à l'échelle de la ville des discontinuités territoriales ; ceci n'est pas vraiment le cas à Vientiane, où la ville s'étend en continuité.

À l'échelle des quartiers, il peut exister des parcelles d'un quartier non desservies, ou d'autres où le réseau passe mais ne dessert personne (mitages).

La multiplication des acteurs liée à l'étalement urbain peut également poser des problèmes, notamment en termes de gestion du foncier. À Vientiane, cependant, la gouvernance urbaine est simple et assez efficace même si le nombre d'acteurs est important et si l'on observe un manque d'intégration dans la planification des travaux à l'échelle de la ville.

La planification urbaine dans le domaine de l'eau, une préoccupation de bailleurs ?

La planification du secteur de l'eau, comme la planification urbaine, est surtout soutenue par les bailleurs. Dans le cas de l'eau, un schéma directeur a été réalisé conjointement par les Japonais (JICA) et l'AFD en 2004. Mais en pratique, l'eau reste un secteur à la traîne à Vientiane. Concrètement, cette planification inadéquate peut conduire, comme c'était le cas en 2005, à une inadéquation entre capacité de production et de distribution. À l'époque, la production était insuffisante, et il a donc été instauré un système de coupures tournantes pour pallier ce manque de production. La station de production financée par les Japonais n'est entrée en service que quelques années après. Cela peut aussi s'illustrer par de faibles pressions : quand la distribution ne correspond pas à la production, on

rencontre des phénomènes d'étranglement et de faibles pressions en certains points de la ville, alors qu'il y aurait les capacités de production suffisantes.

Enfin, on a observé récemment une multiplication des stations de production, ce qui induira sans doute des surcoûts liés à cette multiplicité. Ces stations vont par ailleurs chercher l'eau brute parfois très loin en dehors de la zone de desserte.

Les premiers enseignements sur le partage du coût global

Dans la répartition du coût entre usagers, bailleurs et État, la part des bailleurs est de l'ordre de 40 % à 50 %. Un premier enseignement est la mise en évidence des limites de la comptabilité utilisée par l'opérateur. On observe également une non-maîtrise des coûts qui augmentent deux fois plus vite que l'inflation.

Mais le jeu comptable sur le coût du capital est important, car quand la Société des eaux calcule son coût, elle intègre les amortissements. Dans ce cas, 30 % du coût affiché correspond à de l'amortissement ! La Société des eaux peut se permettre de gagner moins que ce qu'elle affiche, car il y a 30 % qu'elle n'a pas besoin de décaisser, qui correspondent aux dépenses futures de renouvellement.

Illustrations des compromis entre acteurs

Certains moments clés permettent d'illustrer les compromis entre acteurs forgés au cours de la dernière décennie, et dont on trouve les traces dans les finances de la Société des eaux. Cinq séquences sont présentées.

Au début de la décennie, un contrat-plan entre l'opérateur et l'État (2000 à 2002).

Le contrat-plan fait suite à la création de la Société des eaux de Vientiane. Il correspond au moment où l'AFD instruit son prêt. Il comprend des conditions de structuration financière pour que l'AFD puisse accorder un prêt. Le contrat-plan est rédigé en français et permet une restructuration financière avec quelques résultats positifs.

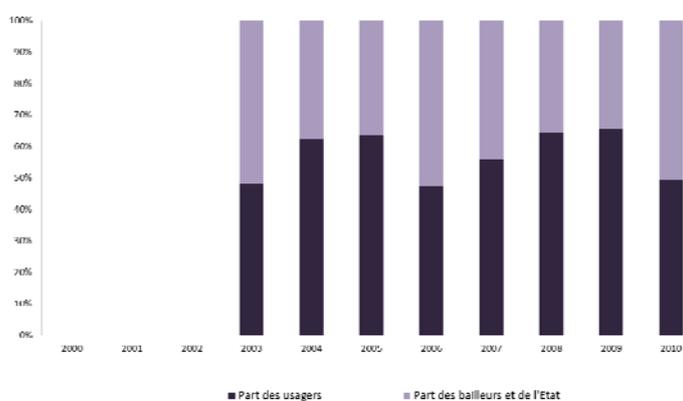
Une instruction de réforme qui vient du bureau du Premier ministre, en 2004.

En 2004, la Banque mondiale a octroyé un prêt conditionnel au Laos, la conditionnalité étant de réformer quatre entreprises publiques dont la NPNL. De nouvelles mesures de restructuration financière sont prévues, avec entre autres la réévaluation des actifs, qui constituait un problème dont les bailleurs et le régulateur étaient conscients.

En 2004, le schéma directeur financé par les bailleurs et mis en œuvre pour la première partie.

Pour l'AFD, le plus intéressant était le schéma directeur de 2004, ambitieux mais rapidement obsolète. Il a été impulsé par les bailleurs : les Japonais pour la partie production, les Français pour la partie distribution. Son côté ambitieux réside dans son objectif de desserte de 80 % à l'horizon 2020. À comparer avec un taux de desserte de 40-45 % en 2004. Pourtant, dès 2006, l'opérateur entreprend des travaux hors de ce schéma directeur pour deux raisons : une crainte de pénurie d'eau, et une méfiance envers les bailleurs. La direction de la

Partage du coût complet de référence entre usagers, bailleurs et État avec valeur actualisée des immobilisations (/inflation, par WASRO)



Société des eaux ne s'est jamais approprié le schéma directeur. Les bailleurs en ont financé la première partie, mais l'opérateur a choisi une autre option pour construire une station de production. Cela conduit à ce schéma compliqué, qui montre le service de la dette tel qu'envisagé fin 2005, en forte augmentation par rapport aux années antérieures.

En 2009, augmentation tarifaire brutale décidée par les autorités publiques, mais finalement retirée.

La hausse tarifaire a été accompagnée d'un changement de structure de tarification avec une modification des tranches et l'abandon des catégories d'usagers. Si la fin de la distinction entre catégories d'usagers vise à simplifier la grille tarifaire, ce qui est louable, la réforme n'a pas été conduite avec suffisamment de clarté. Les usagers ont critiqué cette hausse tarifaire et la Société des eaux a fait marche arrière au bout de cinq mois, revenant à un niveau proche de ce qu'il était auparavant.

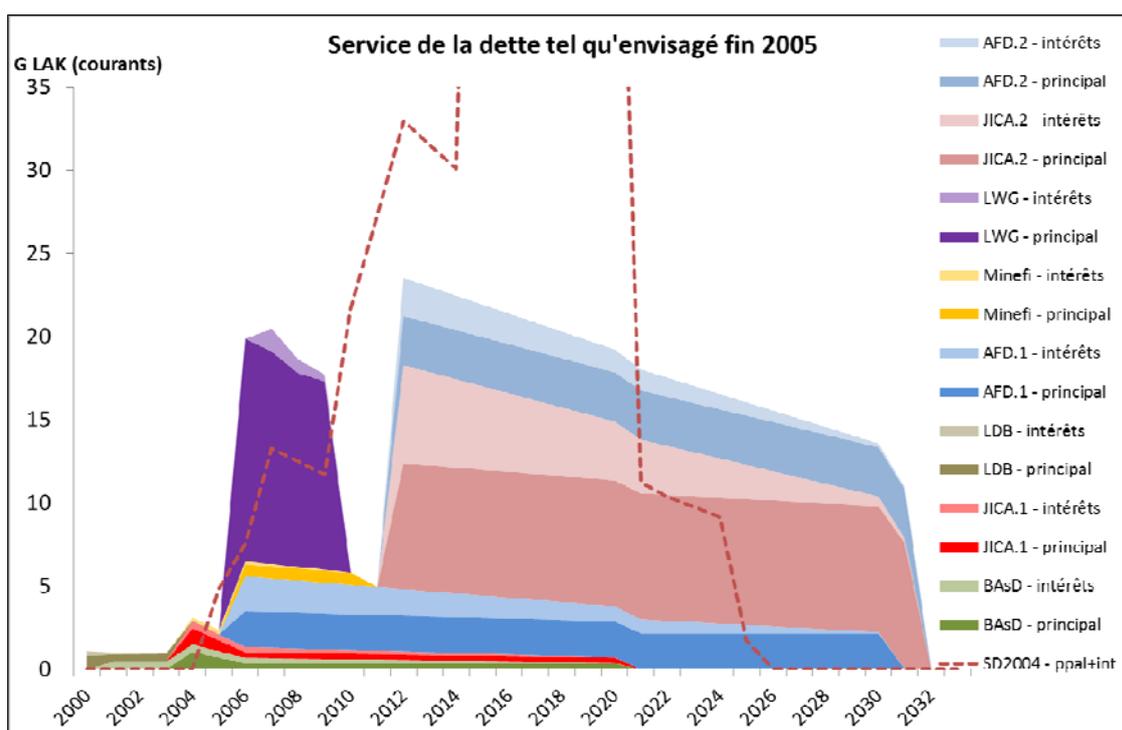
En 2010, des discussions entre l'opérateur et le ministère des Finances pour convertir en capital les concours financiers des bailleurs.

L'État avait rétrocedé les financements des bailleurs sous forme de prêts. Or, il a décidé de ne pas en demander à l'opérateur les remboursements. Ces financements sont ainsi transformés en fonds propres. Le graphique ci-dessous illustre la falaise budgétaire à laquelle se trouvait confrontée la Société des eaux, puis la réalité de la situation après deux étapes d'allègement de dette. La Société des eaux s'est montrée incapable de financer le coût du capital. Elle n'a jamais remboursé ses échéances de prêt.

Questionnements et perspectives

Sur la période 2000-2010, deux bailleurs de fonds se sont fortement mobilisés, permettant de maintenir la situation telle quelle. Aujourd'hui nous assistons à une complexification du service des eaux. Les stations de production se multiplient et la nature des partenariats évolue fortement : une *joint-venture* compliquée, qui finance en BOT (*Build Operate and Transfer*) une station de production ; les Chinois investissent le marché, avec des prêts de la China Exim Bank pour 100 millions de dollars.

Essayons de caractériser ce service d'eau en termes de soutenabilité. En interne, on



constate une capacité à faire du projet et à maintenir un équilibre précaire à court terme. Cependant, il n'y a pas de soutenabilité externe et le système dépend fortement de l'aide internationale avec toujours plus d'extensions mais un service de qualité moyenne.

Un autre constat est celui de l'éclatement de l'unité territoriale du service. Il existe une volonté de la capitale à garder une unité, mais on ignore comment elle va réagir face à la probable différenciation des zones de service, entre des zones où se sont implantées des entreprises, entre autres chinoises, qui ont besoin d'un service de qualité, et des zones périphériques où les habitants s'approvisionnent à leurs puits.

Recommandations

Le besoin de financements externes est avéré. Deuxièmement, il faut nourrir le dialogue multiacteur : l'AFD, entre autres, s'est peut-être trop limitée à discuter surtout avec l'opérateur, et pas assez avec les autorités publiques et les usagers. Enfin, il faut soutenir l'élaboration et l'appropriation des stratégies de long terme par la NPPL pour transcender les logiques de projets à court terme. C'est en ce sens que l'AFD a mis en place une assistance à maîtrise d'ouvrage en 2009. Par ailleurs, au travers de la coopération avec le Syndicat des eaux de l'Île-de-France, des perspectives de

planification à long terme se sont développées.

Martin LEMÉNAGER a rejoint la division Eau et assainissement de l'AFD en 2012. Ingénieur pluridisciplinaire avec une formation complémentaire en gestion de l'eau, il a commencé sa carrière en France en tant que responsable technique d'agence départementale chez un délégataire de services. Avec le Gret au Laos, il a ensuite occupé des fonctions de responsable de projets, d'assistant technique et d'expert. Aujourd'hui, il supervise des projets d'eau et d'assainissement, en particulier en République démocratique du Congo, au Congo, au Nigeria et en Inde.

Publications récentes :

Leménager M. et Virabouth N., 2012, *Innovative financing scheme for local PPPs in rural settlements and small towns: MIREP Programme in Lao PDR*, Session officielle du 6^e Forum mondial de l'eau, Marseille

Leménager M. et Naulet F., 2011, *Accompagner la modernisation d'une entreprise publique d'eau potable : l'exemple du programme Madevie à Vientiane (Laos)*, Atelier d'échanges « Le Gret et les services d'eau urbains », Paris

Contact : lemenagerm@afd.fr

Échanges avec la salle

Q : Comment se déroule la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage qui a été confiée au Gret ? Et quelle est la stratégie à long terme de l'AFD vis-à-vis de ce contrat ?

R : Les décideurs laotiens ont une certaine difficulté à admettre ouvertement les problèmes. Un des rôles de l'assistant à maître d'ouvrage était d'aider à mettre au jour ces problèmes. Cela s'est fait progressivement en encourageant la prise de recul.

Pour l'AFD, ce contrat d'assistant à maître d'ouvrage avait pour objectif d'accélérer l'exécution du projet, autrement dit d'aider au décaissement, et de renforcer les capacités de la NPNL. L'intention de l'AFD était de parvenir à faire de la NPNL une entreprise publique aussi exemplaire que la Régie des eaux de Phnom Penh, une régie à laquelle des prêts directs pourraient être proposés. L'exemple de Phnom Penh montre qu'une régie peut être bien gérée, et devenir le meilleur opérateur d'eau de la sous-région. Mais le Laos n'est pas le Cambodge et octroyer un prêt direct à la Société des eaux laotienne ne sera pas possible avant quelques années.

Q : Avez-vous pris en compte les coûts cachés dans votre calcul du coût global ? Avez-vous réussi à les monétiser ?

R : Les coûts cachés ne sont pas valorisés financièrement. À ce stade il s'agit plus d'une intuition suite au travail de recherche. Néanmoins, cette analyse diffère d'un audit financier classique, qui s'intéresse au résultat financier année après année, et à la capacité d'autofinancement. Ici, les données financières sont mises en perspective avec la participation des bailleurs de fonds, des usagers, et des différents acteurs.

Rq : Ce qu'il est intéressant de remarquer, c'est qu'il y a des réponses qui ont été données par les États et par les bailleurs à ces problématiques des coûts cachés. Je pense notamment au dérogatoire, qui est un moyen pour les États de mettre de côté le droit commun qui peut être trop encombrant parce qu'il circule par des arcanes politiques et administratives parfois enlisées.

Les instruments tarifaires comme modalité de péréquation : l'exemple de l'Onea à Ouagadougou

**par Christophe Zanzé,
Onea**

Nous allons vous présenter une expérience de desserte en eau potable dans des quartiers non lotis de Ouagadougou. Il s'agit d'un projet financé par l'AFD qui a bénéficié de l'assistance technique du bureau d'études Hydroconseil. Dans un premier temps, nous allons revenir sur l'organisation de la ville de Ouagadougou. Ensuite nous présenterons quelques informations sur le projet ainsi que des éléments de contexte sur la délégation du service d'eau potable à Ouagadougou. Et enfin nous analyserons les résultats obtenus après trois ans d'expérimentation.

Rappels du contexte

En 2005, on dénombrait cinq gros quartiers non lotis dans l'agglomération de Ouagadougou. Ces quartiers totalisaient environ 100 000 habitants pour une population totale dans la ville estimée à cette époque à deux millions d'habitants. La principale caractéristique des zones non loties est leur difficile accès : les ruelles y sont étroites, sinueuses et il est particulièrement difficile de s'y repérer. L'occupation de l'espace change sans cesse.

Ce type d'urbanisation, constitué au centre de quartiers lotis et structurés, et en périphérie de quartiers d'habitat spontané, a pendant longtemps déterminé les modalités de la fourniture d'eau potable assurée par l'Onea. Dans les quartiers lotis, la desserte se fait via des branchements particuliers et des bornes-fontaines pour ceux qui ne peuvent pas souscrire au branchement. Dans les quartiers non lotis, les populations, même si elles en ont les moyens, ne peuvent pas accéder à un branchement.

Pour s'approvisionner en eau potable, elles n'ont pas d'autre choix que de recourir aux bornes-fontaines implantées aux frontières avec les quartiers lotis.

Le projet en quelques mots

Le projet de desserte en eau potable des quartiers non lotis a vu le jour à la faveur du projet Ziga (projet d'approvisionnement en eau potable de la ville de Ouagadougou réalisé entre 2000 et 2004). Le projet Ziga a permis d'améliorer de façon considérable les conditions d'accès à l'eau potable dans la ville de Ouagadougou en renforçant la production d'eau et en étendant le réseau. Mais malgré l'amélioration de l'approvisionnement en eau dans les quartiers lotis, la situation des quartiers non lotis est devenue préoccupante. Les réflexions menées ont abouti à la conclusion qu'il était possible de mettre en place, dans chaque zone non lotie, un petit réseau d'eau potable connecté au réseau de la ville et relié à lui grâce à un compteur d'eau. Ce compteur enregistre le volume d'eau transitant du réseau de la ville vers la zone non lotie.

En terme de gestion, il était inconcevable que l'Onea puisse intervenir dans une zone difficile d'accès où il est quasiment impossible pour une personne étrangère de se repérer. Aussi, la gestion du réseau mis en place dans chaque zone non lotie a été confiée à un opérateur privé dans le cadre d'un contrat de délégation de service public. Dans le cadre de ce contrat, l'Onea vend l'eau en gros au délégataire, qui la revend au détail dans la zone déléguée à travers des bornes-fontaines et des branchements particuliers. Le délégataire applique les mêmes tarifs que l'Onea en zone lotie (que ce soit le prix du branchement ou le prix du m³ d'eau). Ce principe est important parce qu'il garantit une tarification unique de l'eau à l'échelle de la ville que l'on soit en zone lotie ou non lotie.

Le rôle du délégataire tel que défini dans le contrat est d'assurer la vente d'eau aux bornes-fontaines mises en place par le projet et aux branchements réalisés à la demande des ménages. Le délégataire assure en outre la maintenance du réseau et propose à l'Onema les investissements nécessaires à l'extension du réseau. De plus, il est soumis à un cahier des charges qui définit d'autres dispositions pratiques : horaires d'ouverture des bornes-fontaines, modalités de facturation des branchements, etc.

L'Onema joue le rôle d'autorité délégante. Elle assure la fourniture d'eau au délégataire, garantit une pression minimale aux points de piquage du réseau du délégataire, accorde pour les branchements réalisés par le délégataire des subventions identiques à celles accordées en zone lotie. L'Onema veille en outre à la qualité de l'eau et, de manière générale, à la qualité du service fourni par le délégataire. Enfin elle doit réaliser les propositions d'investissements formulées par le délégataire en termes d'extension de réseau ou de construction de bornes-fontaines.

Résultats obtenus à ce jour

Au total, dans les cinq quartiers ciblés, le projet a contribué à installer 60 km de réseaux et 65 bornes-fontaines pour un investissement de 700 millions de francs CFA. La gestion de chaque réseau a été confiée à un délégataire, recruté par appel d'offres sur la base du prix d'achat en gros de l'eau, et du montant de la subvention demandée au bailleur pour installer les branchements au même prix que celui appliqué par l'Onema. À l'époque, alors que le coût du branchement était estimé à 120 000 francs CFA, l'Onema le vendait au prix subventionné de 50 000 francs CFA. Puisque le délégataire devait appliquer les mêmes tarifs, il devait également vendre les branchements à 50 000 francs CFA. Ceci n'était possible que si l'Onema accordait au délégataire une

subvention pour chaque branchement réalisé.

Au moment des appels d'offres, un soumissionnaire n'avait pas demandé de subvention et proposait un prix d'achat en gros très audacieux. Toutefois, une année après la mise en service, le prix d'achat en gros de ce délégataire a dû être revu à la baisse parce qu'il était déficitaire.

Une modification importante est intervenue dans les contrats de délégation une année après les mises en service. Les subventions des branchements étaient initialement apportées par le bailleur de fonds. Mais à la fin de la convention de financement, l'Onema a repris le subventionnement des branchements. Pour l'Onema, il est plus économique de fournir aux délégataires le matériel de branchement complété par une somme de 20 000 francs CFA par branchement réalisé, plutôt que la subvention monétaire totale. La somme de 20 000 Francs CFA correspond aux frais supportés par le délégataire pour réaliser le branchement.

Après trois années d'exploitation, 4 000 branchements ont été installés dans les cinq zones non loties. Ceci équivaut à une population de 100 000 habitants. En termes de volumes d'eau, nous sommes passés de 800 000 m³ au cours de la première année d'exploitation à plus d'un million en 2012.

La péréquation comme solution au raccordement des zones non loties ?

Quelles sont les provisions tarifaires de ces résultats ?

Le tarif moyen de revente dans les zones non loties est de 301 francs par m³, ce qui correspond aux recettes des délégataires rapportées aux volumes d'eau distribués dans les cinq zones non loties. Les délégataires achètent l'eau en gros à 206 francs par m³. Le délégataire dégage donc une marge.

En zone lotie, le tarif moyen de l'Onea est de 387 francs le m³, et le coût de production de l'eau, distribution comprise, est de 381 francs. L'Onea dégage une marge, mais l'opération de délégation de gestion est déficitaire pour l'Onea puisqu'elle produit l'eau à 381 francs et la revend à 206 francs.

Comment cela est-il possible ? Par le biais de la péréquation des prix sur l'ensemble du périmètre de l'Onea qui compte 46 villes. C'est par ce biais de la péréquation des prix que l'Onea supporte cette délégation de service public.

Le volume d'eau produit par l'Onea s'élève à 65 millions de m³ (données de 2011) et le volume d'eau vendu aux délégataires durant la même période correspond à un million de m³. Ce volume est négligeable par rapport au volume total distribué par l'Onea en zone lotie : c'est cela aussi qui fait que cet équilibre est supportable.

Dans l'attente du déclenchement du processus d'urbanisation, la desserte des zones non loties est donc possible, avec des petits opérateurs privés sans grande expérience. Cependant pour étendre cette expérience, il faut trouver des sources d'économie pour l'Onea, parce que plus le volume d'eau dans les zones non loties augmente, plus il est difficile, par le biais de la péréquation, de combler le déficit. L'une des solutions consisterait à augmenter le prix de vente de l'eau aux délégataires.

Christophe ZANZÉ est ingénieur en génie rural et titulaire du master de Maîtrise d'ouvrage publique et privée organisé conjointement par le Cerdj et le Cefeb. Actuellement chef du service des Études et des travaux à l'Office national de l'eau et de l'assainissement au Burkina Faso, il a assuré entre 2005 et 2010 la réalisation d'un projet pilote de desserte en eau potable des quartiers non structurés de Ouagadougou.

Contact : czanze@yahoo.fr

www.oneabf.com

Échanges avec la salle

Rq : La péréquation et la durabilité des opérations semblent possibles quand on a affaire à un terrain vaste. La pérennisation des interventions d'urgence telles que vues ce matin semble ainsi possible si on peut identifier à terme un opérateur – la maîtrise d'ouvrage qui va réaliser cette péréquation.

Q : Lorsque vous avez organisé les appels d'offres pour identifier les délégataires, y avait-il déjà des opérateurs existants ?

R : Il n'existait pas d'opérateurs au démarrage du projet. Ils ont tous été identifiés au cours de l'action. Il s'agit de leur première expérience de gestion de réseau d'eau potable : deux opérateurs proviennent du commerce, un tient un bureau d'études, et deux sont dirigeants d'entreprises de BTP.

Ces opérateurs ont été formés (financement de la Banque mondiale). Des séances d'information ont eu lieu pendant la phase d'appel d'offres pour expliquer en quoi consistait l'opération et comment il fallait soumissionner. Pendant la mise en service des réseaux, ils ont été appuyés par une cellule d'appui-conseil qui leur a appris les rudiments du métier.

Les critères de sélection étaient le prix d'achat de l'eau proposé par les opérateurs (plus le prix est élevé, plus il a de chances de passer), et le montant de subvention demandée (plus le montant de la subvention est bas, plus il a de chances de passer). Une trentaine de candidats se sont présentés à la formation, une quinzaine ont déposé une offre, et finalement cinq opérateurs ont été retenus.

Q : Pourquoi avoir eu recours à la délégation de service public ? Est-ce une posture de principe de la part de la structure étatique qui ne souhaite pas se rendre dans les quartiers non lotis ? Quel serait le coût si vous gériez vous-même le service dans ces quartiers ?

R : Au vu de la configuration des zones non loties, il est difficile d'imaginer qu'une société d'eau comme l'Onema, avec des règles de gestion assez strictes, puisse assurer un service. Le choix de la délégation à des opérateurs privés s'imposait : les opérateurs privés peuvent choisir leur périmètre, leurs agents au niveau local... Ils peuvent contractualiser sur des périodes variables (à la semaine, au mois), dans le paiement des factures également. Ils sont plus flexibles, et leurs coûts sont moindres que ceux pratiqués par l'Onema.

Une autre raison était que le marché était saturé. À la construction du nouveau barrage, on a recherché de nouveaux consommateurs, et il s'avérait que le réservoir de consommateurs se trouvait essentiellement dans les quartiers périphériques.

Le système de gestion clientèle de l'Onema est relativement élaboré, et basé sur l'adressage. Comme il n'existe pas de systèmes de repérage dans les quartiers non lotis, il n'était pas possible de les intégrer à la base clientèle Onema.

Il y a également un enjeu de pouvoir : l'Onea ne pourra pas assurer la distribution de l'eau pour toutes les villes du pays d'ici 2030. Au travers de ce système de délégation, il s'agit d'expérimenter de nouveaux modes de gestion. En milieu rural, un schéma équivalent est à l'œuvre avec des petits opérateurs privés.

Q : Le fait que le prix de l'eau varie d'un quartier à l'autre ne pose-t-il pas des problèmes ? Certains délégataires ont-ils réclamé un ajustement ?

R : Le prix d'achat de l'eau correspond au prix proposé lors de l'appel d'offres. Ainsi, il n'y a pas de conflit possible entre les délégataires. Chacun s'est engagé sur un prix. Le contrat prévoit que ce prix soit révisé à la demande du délégataire ou de l'Onea. Dans les années à venir, il va falloir revisiter la politique tarifaire en introduisant non seulement les ventes à la borne-fontaine, mais aussi les ventes en gros. Ceci est à l'étude.

Q : Existe-t-il un plan d'urbanisme à Ouagadougou ?

R : Sur les cinq quartiers, deux disposaient de plans d'urbanisme au démarrage du projet. Mais si les plans existaient, sur le terrain force était de constater que nous étions en non-loti. Dans ces quartiers, il a fallu tenir compte des plans pour la pose des réseaux dans les futures rues, en espérant qu'ils soient respectés. Dans les autres quartiers, les réseaux ont été posés sans plan. On peut donc s'attendre à en perdre une bonne partie quand le processus de lotissement sera engagé. Mais le lotissement peut prendre du temps : cinq ans, dix ans, quinze ans... c'est donc un pari : doit-on attendre ce temps-là avant de desservir ces zones ?

CONCLUSION¹⁸

*par Frédéric Naulet, Gret,
Mathieu Le Corre, Gret,
Céline Gilquin, AFD,*

Avant de se prêter à l'incontournable exercice de conclusion, il convient de rappeler les questions qui sont à l'origine de cette 4^{ème} édition des *ContrEauverses*, et qui ont constitué la grille d'analyse des études de cas. Le postulat à partir duquel a été formulée la problématique de l'atelier était que les modes de fourniture des services d'eau et d'assainissement dans les villes du Sud sont indissociables des trajectoires d'urbanisation des villes et des systèmes de gouvernance qui les régissent ; cette interdépendance *territoires urbains <-> services urbains* étant valable pour les quartiers défavorisés.

Dans cette perspective, comprendre comment la desserte en eau et l'assainissement évoluent dans les villes du Sud, *a fortiori* dans les quartiers, exige de s'intéresser aux conditions particulières de développement des villes, aux réformes de décentralisation, mais aussi aux instruments de planification, aux pratiques sociales, etc. D'où l'intérêt de s'interroger sur les effets des transformations de la ville sur la délivrance des services, de se demander dans quelle mesure les politiques urbaines tiennent compte des situations des quartiers défavorisés, ou encore avec quelle efficacité les instruments de l'action publique répondent aux problèmes de l'accès aux services des populations marginalisées.

À l'inverse, les évolutions à l'œuvre dans le secteur de l'eau impactent lourdement les espaces urbains au sein desquels les services se déploient. En effet, leur amélioration vise autant à améliorer les conditions de vie des citoyens qu'à accroître la productivité des villes. Les réformes sectorielles, de même que les initiatives prises ici et là par des acteurs locaux, impulsent des changements qui dépassent le simple cadre des services. Mais en quoi les politiques dédiées à l'amélioration des services dans les territoires défavorisés transforment-elles les relations entre les quartiers et le reste de la ville ? Quelles conséquences peut-on en tirer en termes d'inclusion des quartiers à la ville ?

Diversité des transformations urbaines et de la fourniture des services

Pour répondre à ces questions, nous avons commencé par rappeler certaines caractéristiques de l'urbanisation des villes en développement en nous intéressant plus particulièrement aux territoires situés dans les franges métropolitaines et les interstices des villes ; les diversement nommés quartiers défavorisés. Cette revue, bien que partielle, nous a permis de prendre la mesure des transformations à l'œuvre un peu partout. De plus, les expériences qui ont été partagées nous ont donné à voir un large spectre de problématiques urbaines,

¹⁸ Les auteurs de ce texte remercient l'ensemble des participants aux 4^{ème} *ContrEauverses*. En particulier, ils tiennent à remercier très chaleureusement Catherine Baron, Aurélie Quentin, et Claude de Miras pour leurs contributions. Leurs apports ont permis d'enrichir considérablement les réflexions des deux journées.

contribuant à dépasser la vision quelque peu simpliste de la ville duale (quartiers défavorisés *versus* ville légale ; périphérie *versus* centre ; pauvreté *versus* richesse ; etc.) au profit d'une représentation plus nuancée des réalités urbaines du Sud.

La diversité des situations abordées au cours des deux journées fait écho à la complexité des processus d'urbanisation observables dans les villes du Sud. Des dynamiques contrastées, à géométrie variable, mais dont on peine à dégager les traits positifs, tant les défis à relever apparaissent innombrables : les récents progrès obtenus en termes d'aménagement urbain et d'extension des services essentiels paraissent très insuffisants face aux phénomènes d'étalement des villes, de fragmentation urbaine, etc. qui frappent de nombreuses agglomérations. Dans beaucoup de pays, nous sommes encore très loin de l'idéal de la ville compacte et durable que d'aucuns appellent de leurs vœux.

Cette diversité s'observe également en termes de modalités de fourniture des services d'eau et d'assainissement, et de demandes des populations des quartiers défavorisés vis-à-vis de ces services. L'hétérogénéité des solutions techniques et organisationnelles qui sont mises en place dans ces territoires pour compenser la déficience des dispositifs de desserte traditionnels est grande. Et les nombreux acteurs gravitant autour de ces systèmes présentent des profils très divers. Quoi de commun entre un petit entrepreneur de réseau, un grossiste, un artisan vidangeur, un fontainier ? Leur niveau de professionnalisation tout comme leur échelle d'action varient considérablement.

Mais par-delà les spécificités des contextes d'intervention et la complexité des transformations urbaines, autant de variables que les organisations internationales et les opérateurs de projets doivent intégrer dans leurs raisonnements et les projets qu'ils accompagnent, les études de cas font également ressortir quelques enseignements communs.

La difficile intégration institutionnelle des systèmes non conventionnels

Ces dernières décennies, le principe de diversification/différenciation de l'offre de services s'est progressivement imposé dans les domaines de l'eau et de l'assainissement¹⁹. Les expériences qui ont été présentées se déroulent dans des villes fortement hétérogènes où la défaillance des réseaux rend difficilement applicables les politiques du « branchement au réseau pour tous ». Les contraintes géographiques des quartiers concernés (éloignement par rapport au réseau) ou les caractéristiques socio-économiques des ménages (faible solvabilité, précarité foncière, etc.) ont conduit à l'émergence de solutions techniques et institutionnelles non conventionnelles.

Ces offres de services non conventionnels semblent apporter une réponse pragmatique aux besoins des habitants des quartiers non raccordés. En diversifiant les normes d'accès, elles participent à l'intégration des citadins auparavant dépourvus de dispositifs d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Ces modalités de desserte constituent une voie intéressante pour redéfinir les systèmes en réseaux en les complétant avec une gamme de services plus localisés. Mais les expériences montrent que leur fonctionnement non seulement est loin d'être satisfaisant (coûts et qualités des services fournis), mais qu'il n'est pas exempt d'ambiguïté : quid de leur développement futur lorsque les services de l'opérateur conventionnel s'étendront ?

¹⁹ Ce constat pourrait être étendu à d'autres services urbains : gestion des déchets, transport, etc.

Surtout, à la question « les services non conventionnels sont-ils un facteur d'intégration ou une source de fragmentation urbaine ? », force est de reconnaître qu'aucune réponse définitive n'a pu être apportée à l'issue de ces deux journées. Certes, ces configurations définissent potentiellement une autre manière de faire la ville, selon un mode de composition valorisant la singularité des territoires. Mais la diversité des modes de production et de gestion des services soulève la délicate question de leur régulation. Comment encadrer ou mettre en relation ces multiples dispositifs ? Avec quelles institutions ? Comment s'assurer que la diversification des offres ne s'accompagne d'une désolidarisation des espaces urbains et de leurs populations ?

On retiendra alors quelques conditions permettant de limiter l'isolement ou la distanciation des quartiers :

- reconnaissance de l'existence des quartiers, de leurs contraintes et de leurs potentialités (inclusion dans les plans stratégiques, zonages, schémas directeurs) ;
- inscription des solutions non conventionnelles dans les politiques et cadres institutionnels existants (ou accompagnement de l'émergence des cadres qui prennent en compte ces problématiques) ;
- intégration des systèmes de financement et de coordination des services non conventionnels dans les systèmes d'échelle supérieure (métropolitaine).

La production foncière, une clé de lecture indispensable

Les problématiques de l'eau et de l'assainissement sont étroitement liées à celle de la maîtrise foncière. Toutes les études de cas ont montré, sans exception, qu'il était impossible de faire l'impasse sur la question foncière. Celle-ci est au centre d'importants enjeux économiques et politiques : les mécanismes par lesquels des parcelles de terrain sont transformées en ressources foncières sont puissants. L'étalement urbain observé dans de nombreuses villes au Sud ne peut se comprendre que si l'on se penche sur les logiques spéculatives et les intérêts particuliers qui les entretiennent.

Notons à titre illustratif qu'il est fréquent que des ménages et des promoteurs immobiliers acquièrent des terrains non constructibles en périphérie des villes. En faisant l'hypothèse que les services urbains (notamment l'eau potable et l'assainissement) suivront dès que les premières constructions verront le jour, ils parient que la valeur des terrains ne va que s'accroître. Le foncier devient ainsi une véritable créance. Dans ce contexte, de nouvelles zones résidentielles se développent en permanence, dans la plus grande informalité et malgré l'absence de services de base. L'ordre logique de l'urbanisation se trouve inversé : l'implantation de l'habitat précède les infrastructures collectives. Un tel mécanisme, au fondement économique très rationnel, pousse à l'étalement urbain.

Dans les quartiers défavorisés, la question foncière est d'autant plus difficile à appréhender que les systèmes de tenure sont particulièrement complexes. En effet, au-delà de la grande précarité foncière dans laquelle vivent les ménages, il faut composer avec l'empilement des droits fonciers et des logiques d'usage des terrains. Pour les aménageurs urbains et les opérateurs de projets il devient difficile de définir à qui les terrains appartiennent. Et quand bien même ces problèmes sont résolus et que les quartiers se voient dotés de services, la question de l'exclusion des habitants pauvres se pose : comment éviter les phénomènes de

gentrification liés à la valorisation foncière ? Comment garantir que l'inclusion à la ville d'un quartier par les services ne se traduise pas par l'exclusion d'une partie de sa population ?

Quoi qu'il en soit, une meilleure prise en compte des logiques de production foncière (et immobilière) s'avère indispensable pour les bailleurs de fonds et les opérateurs de projets qui s'efforcent de mettre un terme à cette course-poursuite des services essentiels après l'habitat. Pour accélérer le processus de généralisation de l'accès à des services d'eau et d'assainissement et pour abaisser son coût, des régulations foncières doivent être mises en place (ou renforcées). L'élaboration de ces régulations invite les instances de la maîtrise d'ouvrage urbaine à se saisir de cette question et la considérer comme prioritaire.

Renouveler les modèles de financement et de répartition des efforts financiers

L'ensemble des intervenants a rappelé combien la question des investissements et du financement des services était fondamentale. Le caractère peu compact des villes, les discontinuités de leur tissu urbain, de même que la complexité des configurations de desserte dans les quartiers, rendent les conditions économiques peu optimales. De plus, les coordinations imparfaites des acteurs qui interviennent dans les opérations de développement des systèmes peuvent engendrer d'importants coûts de transactions. En résumé, l'accès à des services pour tous, sans lequel aucun projet de ville inclusive n'est envisageable, induit des besoins de financement considérables.

Pour accroître les ressources, les pouvoirs publics locaux sont invités à faire preuve de plus de volontarisme. Mais leur engagement doit se doubler d'une réflexion sur les formules de financement et la répartition des efforts financiers²⁰. Il est nécessaire de faire évoluer les mécanismes de financement. Pendant longtemps, les appels répétés au recouvrement complet des coûts ont conduit les décideurs à adopter la facturation comme seule modalité de financement des services. On en mesure aujourd'hui les limites sur les plans économique et social. Ceci amène à redécouvrir des instruments qui historiquement ont joué un rôle clé dans le développement des services de certains pays : valorisation foncière, fiscalité locale, marchés locaux de capitaux, etc. Si la tarification continuera à prédominer dans le financement des services des villes du Sud, ces pistes laissent augurer des montages financiers plus ouverts.

Mais le choix d'un montage financier doit être le résultat d'arbitrages sociopolitiques basés sur la réalité locale. Pour les bailleurs de fonds et les opérateurs de projets qui accompagnent la mise en œuvre, les difficultés sont d'autant plus grandes que l'éventail des situations est large : caractéristiques socio-économiques des quartiers, type d'habitat, état des ressources, etc. Les questions qui se posent sont complexes : est-il envisageable de financer des extensions répétées et non bornées de la ville et de ses réseaux, ou bien faut-il promouvoir d'autres modalités de fourniture, en incitant parallèlement à la densification de la ville ? Or, il faut reconnaître que les systèmes de financement véhiculés par les organismes de développement et de financement continuent d'être normés. Leur capacité d'adaptation aux réalités locales est limitée.

²⁰ C'est dans cette perspective qu'a été engagé le programme de recherche « Financement des services urbains d'eau potable et d'assainissement dans les pays en développement. Modalités de partage du coût global de long terme entre acteurs », financé par l'Iddri et l'IRD, et dirigé par Claude de Miras.

Il semble important d'identifier les bonnes échelles pour définir les bons schémas de tarification (tarification territoriale, tarification entre services comme au Maroc, où le service de l'électricité paie pour l'assainissement). La question du périmètre de solidarité (local, régional, national), ainsi que des modes de financement et de redistribution méritent d'être analysés précisément. Surtout, il paraît indispensable de mettre ces questions en débat public. Car entre l'identification des sources de financement potentielles et leur mobilisation effective, il convient de construire des compromis sociopolitiques, ce qui renvoie à la question de la maîtrise d'ouvrage.

Reconnaître la dimension politique de la maîtrise d'ouvrage

Tous les participants ont insisté sur le rôle de la maîtrise d'ouvrage en notant que c'est par ce biais que les processus de concertation et de mise en cohérence des projets doivent théoriquement s'effectuer. Le pouvoir décentralisé exerce une fonction d'ensemble des parties prenantes au développement local (des fonctions plus techniques et plus sectorielles peuvent être toutefois confiées à des structures *ad hoc* publiques, semi-publiques ou privées). Le rôle des opérateurs de projets est alors d'aider à conjuguer les volontés politiques avec les contraintes économiques et techniques dans un objectif d'efficacité, de qualité et de durabilité des services.

Le caractère éminemment politique de cette fonction a été rappelé : les autorités publiques maîtres d'ouvrage doivent procéder à des arbitrages, en les fondant sur l'intérêt général et la prise en compte des équilibres territoriaux. À partir du service d'eau, la question de l'équité, de la solidarité et de la péréquation sont posées aux équipes projet. Il s'agit toujours d'un service public de l'eau, c'est-à-dire un service garanti par un pouvoir « public » à des citoyens. La relation de citoyenneté qui se joue dans le service de l'eau est une construction continue, spécifique aux trajectoires socio-historiques nationales et/ou locales. Souvent, l'entité territoriale aura deux sources de légitimité : celle déléguée par l'État, et celle forgée localement à travers la démocratie territoriale.

Une fois rappelés ces principes de responsabilité politique, leurs effets doivent se matérialiser de façon concrète. Or, face à des systèmes urbains complexes, des contextes institutionnels très mouvants, des territoires instables car en pleine expansion, comment les opérateurs de développement peuvent-ils se positionner ? Doivent-ils s'inscrire dans le cadre existant ou contribuer à l'émergence d'institutions *ad hoc* hors du cadre formel, là où l'État est trop faible... autrement dit, s'affranchir du politique avec le risque que celui-ci ne revienne « par la fenêtre » ?

Les encastremements multiniveau des services urbains

En guise de conclusion, les discussions de ces deux journées ont permis de rappeler avec force que les services urbains sont « encastres » à plusieurs niveaux. Ils sont profondément imprégnés de l'environnement dans lequel ils se déploient. Et dans de multiples dimensions : territoriale, institutionnelle, sociopolitique, etc. Si les approches projets se focalisent traditionnellement sur les opérateurs de ces services (le maître d'ouvrage, le gestionnaire, etc.), elles gagneraient à plus se préoccuper de cette question de l'encastrement. En effet, l'hypothèse que nous faisons ici est que la pérennité des services dépend de l'ajustement entre les dispositifs techniques, organisationnels et financiers de ces services et les institutions et structures sociales qui composent leur environnement.

La diversité des modes de croissance urbaine dans les pays du Sud engendre des situations contrastées. Si on s'intéresse aux phénomènes d'étalement urbain, on peut constater qu'ils se déroulent fréquemment en peau de léopard, c'est-à-dire par « taches de réseaux » non homogènes dans l'espace, sans respecter une certaine rationalité dans le raccordement progressif des nouveaux habitats : les services courent après l'organisation de l'espace ! On peut dès lors parler d'urbanisation à rebours. Les modèles économiques des services jouent un rôle dans cet encastrement, mais c'est le foncier qui semble tirer les ficelles.

L'encastrement se reflète également sur le plan institutionnel. La grande diversité des secteurs qui interagissent avec la problématique des réseaux appelle à recourir à une gouvernance multiacteur fonctionnelle. Or celle-ci est lourde à mettre en œuvre. Quel est l'acteur qui endosse la plus grande part de responsabilité : l'opérateur, la collectivité ? Il y a d'un côté les contrats des opérateurs de service (relativement précis et contraignants), de l'autre, le contrat social territorial (souvent implicite). Tout l'enjeu est que la volonté politique soit assez forte pour rendre compatibles ces deux approches que bien des caractéristiques semblent opposer.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Barbier C., Giraud P.-N., Ruet J. et Zerah M.-H., *L'accès aux services essentiels dans les pays en voie de développement, au cœur des politiques urbaines*, Analyses 4, Iddri, 2007
- Bakker K., *Participation du secteur privé à la gestion des eaux : tendances récentes et débats dans les pays en voie de développement*, Espaces et Sociétés n° 139, Erès, 2009
- Baron C., Peyroux E., *Services urbains et néolibéralisme. Approches théoriques et enjeux du développement. Regards croisés sur deux terrains contrastés (Burkina Faso, Afrique du Sud)*. Cahiers d'études africaines 202-203(2), 2011
- Baron C., « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Revue Droit et Société* n° 54, 2003
- Baron C., Isla A., *Modèles d'accès à l'eau dans les villes d'Afrique subsaharienne. Entre efficacité et équité*, CNRS, Sciences de la Société n° 64, 2005
- Barrau E., Frenoux C., *Promouvoir et accompagner l'innovation institutionnelle des services d'eau potable dans les pays du Sud : synthèse des enseignements issus d'une analyse comparée des expériences Mirep au Cambodge et Camep en Haïti*, Gret, Coopérer Aujourd'hui n° 68, 2010
- Beaujeu R., Kolie M., Sempere J.-F., Uhder C., *Transition démographique et emploi en Afrique subsaharienne : comment remettre l'emploi au cœur des politiques de développement ?*, Agence française de Développement, À Savoir n° 5, 2011
- Blanc A., Botton S. (dir), *Services d'eau et secteur privé dans les pays en développement : perceptions croisées et dynamiques des réflexions*, Agence française de Développement, Recherches n° 2, 2011
- Blanc A., Cavé J., Chaponnière E., *Les petits opérateurs privés de la distribution d'eau à Maputo : d'un problème à une solution ? Regards croisés*, Agence française de Développement, Document de travail n° 85, 2010
- Botton S., *L'émergence d'une politique de l'eau dans les gros bourgs ruraux au Cambodge*, Gret, Etudes et Travaux n° 19, 2008
- Brenner N., Theodore N., *Cities and the Geographies of 'Actually Existing Neoliberalism'*, Antipode 34(3), 2002
- Breuil L., *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, École nationale du Génie rural, des Eaux et des Forêts, 2004
- Clerc V., *Du formel à l'informel dans la fabrique de la ville : politiques foncières et marchés immobiliers à Phnom Penh*, Espaces et Sociétés n° 143, Erès, 2010
- Collignon, B. et M. Vezina, *Independent Water and Sanitation Providers in African Cities: Full Report of a Ten-Country Study*, Water and Sanitation Program, World Bank, Washington DC, 2000
- Coutard O., *Fragmentation urbaine et réseaux : Regards croisés Nord-Sud*, Présentation du Projet ATIP/CNRS, 2002
- Flux, *Services en réseaux, services sans réseaux dans les villes du Sud*, n° 56-57, 2004

Graham S., Marvin S., *Splintering Urbanism: Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, London Routledge, 2002

Analyse et évaluation mondiales de l'ONU-Eau sur l'assainissement et l'eau potable. Le défi : l'extension et le maintien des services, Organisation mondiale de la Santé, Rapport Glaas, 2013

Jaglin, S., « Gouvernance des réseaux et accès des pauvres à l'eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne », dans Fissette J., *Gouvernance pour le développement du 21^{ème} siècle : vues d'Afrique et d'Amérique latine*, Presses de l'Université d'Ottawa, 2006

Jaglin, S., Zerah M.-H., (dir.), *Eau des villes : repenser des services en mutation*, Revue Tiers Monde n° 203, 2010

Lorrain D., *L'internationalisation de la gestion des réseaux urbains : retours d'expériences*, Annales des Mines/Réalités Industrielles, n° spécial, 1999

Lorrain D., *Métropoles XXL en pays émergents*, Presses de Science Po, 2011

Mansion A., Rachmuhl V. (dir.), *Bâtir des villes pour tous en Afrique. Leçons de quatre expériences*, Gret et GLTN-ONU-Habitat, Études et Travaux n° 31, 2012

Ménard C., *Enjeux d'eau : la dimension institutionnelle*. Revue Tiers Monde n° 166, 2001

Marin, P., *Public-Private Partnership for Urban Water Utilities – A Review of Experiences in Developing countries*, World Bank Publications/PPIA, Trends and Policy opinions n° 8, 2009

Mouktar M., *La Planification dans les villes en développement et l'accès aux services de base*, Document préparatoire pour le 6^{ème} Forum mondial de l'Eau, 2012

Naudet J.-D., *Les réformes de l'aide au développement en perspective de la nouvelle gestion publique*, Agence française de développement, Document de travail n° 119, 2012

OCDE, *De l'eau pour tous, perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement : messages clés pour les décideurs*, OCDE, 2009

ONU-Habitat, *Human settlements 2009: planning sustainable cities*, ONU-Habitat, Global report, 2009

ONU-Habitat, *State of the world's cities 2010-2011: bridging the urban divide*, ONU-Habitat, Global report, 2012

Unicef, World Health Organization, *Progress on drinking water and sanitation: 2012 update*, WHO library, 2012

La gouvernance urbaine dans tous ses états : analyses et propositions du groupe de réflexion sur la gouvernance urbaine, Direction générale de la Coopération internationale et du Développement, ministère des Affaires étrangères et européennes, 2008

Osmont A., Goldblum C., *Villes et citadins dans la mondialisation*, Kartala, 2003

Orientations de la coopération française en appui à la gouvernance, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, ministère des Affaires étrangères, 2009

Orientations de la coopération française en appui à la planification urbaine stratégique, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, ministère des Affaires étrangères, 2012

Vauquelin Zoé, Josse G. (dir.), *De la planification urbaine à la planification territoriale stratégique*, Agence française de développement, document de travail, 2010

ANNEXE 1 PROGRAMME DU SEMINAIRE

Journée 1	07 janvier 2013	Gret
9h30-9h45	Accueil	
9h45-9h50	Ouverture	P. Jacquemot (Gret)
9h50-10h10	Objectifs et déroulement de l'atelier	F. Naulet (Gret) C. Gilquin (AFD)
<i>1^{ère} session : revue des problématiques et des enjeux</i>		
10h10-10h40	Les transformations urbaines dans les villes du Sud : rappels historiques et présentation des enjeux	R. Colombier (Gret)
10h40-11h10	Discussion	<u>Animation :</u> A. Tsitsikalis (Gret) S. Leyronas (AFD)
11h10-11h25	<i>Pause-café</i>	
11h25-11h55	État des lieux de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement dans les quartiers défavorisés : exemples de Ouagadougou et de Niamey	C. Baron (Lereps)
11h55-12h30	Discussion	<u>Animation :</u> A. Tsitsikalis (Gret) S. Leyronas (AFD)
12h30-14h00	<i>Repas</i>	
<i>2^{ème} session : la planification urbaine stratégique</i>		
14h00-14h30	Introduction de la thématique : revue des approches de planification dans les villes en développement	G. Josse (G8)
14h30-15h00	Une approche de planification dans un contexte d'État fragile : exemple du quartier de Baillergeau à Port-au-Prince.	V. Rachmuhl (Gret)
15h00-15h30	Discussion	<u>Animation :</u> E. Barrau (Gret) A. Dukhan (AFD)
15h30-15h45	<i>Pause-café</i>	
15h50-16h20	Expérience de réhabilitation des quartiers populaires tunisiens et impacts sur la planification urbaine.	M L Cam (AFD)
16h20-17h00	Discussion	<u>Animation :</u> E. Barrau (Gret) A. Dukhan (AFD)
17h00-17h30	Conclusion	C. Baron (Lereps) C. de Miras (IRD) A. Quentin (Gret)

Journée 2		8 janvier 2013	AFD
9h00-9h30	Accueil		
9h30-9h35	Rappels déroulement de la journée		C. Gilquin (AFD)
3^{ème} session : les offres de services non conventionnelles			
9h35-10h00	Développer la filière de l'assainissement non collectif dans les quartiers défavorisés : exemple du projet Miasa		J. Gabert (Gret)
10h00- 10h30	Comment adapter les interventions dans les quartiers périphériques dans un contexte post-crise ? Exemple de Kinshasa.		C. Denormandie (AFD)
10h30- 11h00	Discussion		<u>Animation :</u> M. Le Corre (Gret) K. Frouin (AFD)
11h00-11h15 Pause-café			
11h20-11h50	Eau potable dans les zones non desservies par les opérateurs officiels : exemple en Ouzbekistan.		J.-P. Mahé (Egis)
11h50-12h30	Discussion		<u>Animation :</u> M. Le Corre (Gret) K. Frouin (AFD)
12h30-14h00 Repas			
4^{ème} session : Les enjeux du financement			
14h00-14h30	Financement du service d'eau potable dans la capitale laotienne : modalités de partage du coût global sur le long terme		F. Naullet (Gret) M. Leménager (AFD)
14h30-15h00	Les instruments tarifaires comme modalité de péréquation : l'exemple de l'Onea à Ouagadougou		M. Ouibiga (Onea) M. Zanzé (Onea)
15h00-15h30	Discussion		<u>Animation :</u> L. Loseille (Gret) C. Gilquin (AFD)
15h30-15h45 Pause-café			
15h45-16h45	Échanges croisés entre un opérateur de service urbain, un maître d'ouvrage et un chercheur		S. Chadli (SUEZ) R. Ramparaoelina (maire d'Ampitatafika) C. de Miras (IRD)
16h45-17h00	Discussion		<u>Animation :</u> A. Quentin (Gret)
17h00 - 17h15	Synthèse		M. Lecorre (Gret) C. Gilquin (AFD)
17h15-17h30	Conclusion		J. Monvois (Gret) C. Brénière (AFD)

ANNEXE 2 LISTE DES PARTICIPANTS

Emilie Barrau	Gret	barrau@gret.org
Caroline Benard	Gret	benard@gret.org
Isabel Berest	Gret	berest@gret.org
Rodolphe Carlier	Gret	carlier@gret.org
Renaud Colombier	Gret	colombier@gret.org
Julien Gabert	Gret	gabert@gret.org
Estelle Grandidier	Gret	grandidier@gret.org
Pierre Jacquemot	Gret	jacquemot@gret.org
Mathieu Le Corre	Gret	lecorre@gret.org
Marc Levy	Gret	levy@gret.org
Laetitia Loseille	Gret	loseille@gret.org
Thierry Matthieussent	Gret	thierrymatth@hotmail.com
Jacques Monvois	Gret	monvois@gret.org
Frédéric Naulet	Gret	naulet@gret.org
Aurélie Quentin	Gret	quentin@gret.org
Virginie Rachmuhl	Gret	rachmuhl@gret.org
Julie Tipret	Gret	tipret@gret.org
Alicia Tsitsikalis	Gret	tsitsikalis@gret.org
Aymeric Blanc	AFD	blanca@afd.fr
Sarah Botton	AFD	bottons@afd.fr
Cassilde Brenière	AFD	brenierec@afd.fr
Mai Linh Cam	AFD	camml@afd.fr
Cécile Denormandie	AFD	denormandiec@afd.fr
Amandine Dukhan	AFD	dukhana@afd.fr
Karine Frouin	AFD	frouink@afd.fr
Céline Gilquin	AFD	gilquinc@afd.fr
Lionel Goujon	AFD	goujonl@afd.fr

Eau potable et assainissement des villes du Sud

Martin Leménager	AFD	lemenagerm@afd.fr
Stéphanie Leyronas	AFD	leyronass@afd.fr
Didier Renard	AFD	renardd@afd.fr
Céline Robert	AFD	robertc@afd.fr
Alain Rotbardt	AFD	rotbardta@afd.fr
Céline Thiriat	AFD	thiriatic@afd.fr
Anne Belbeoc'h	AESN	belbeoch.anne@aesn.fr
Jean-Pierre Mahé	EGIS	Jean-Pierre.MAHE@egis.fr
Myriam Bincaille	Fonds Suez Environnement Initiatives	Myriam.BINCAILLE@suez-env.com
Sidoine Ravet	Fonds Suez Environnement Initiatives	sidoine.ravet@suez-env.com
Guillaume Josse	Groupe 8	guillaume@groupehuit.com
Lionel Messas	Hydroconseil	messas@hydroconseil.com
Claude De Miras	IRD	cldemiras@yahoo.fr
Catherine Baron	Lereps	catbaron11@yahoo.fr
Saïd Chadli	Lydec, société du groupe Suez Environnement	said.chadli@lydec.co.ma
Rado Ramparaoelina	Maire d'Ampitatafika	guillaume@gret.org
Yamba Harouna	Onea	oneadg@fasonet.bf
Christophe Zanzé	Onea	czanze@yahoo.fr
Anne-Laure Ullmann	PFVT	ullmannal@afd.fr
Irène Salenson	PFVT	salensoni@afd.fr
Denis Désille	pS-Eau	desille@pseau.org
Marc Vézina	Sedif	m.vezina@sedif.com
Karin Fouledeau	Ville de Paris	karin.fouledeau@paris.fr
Elodie Cuenca	Ville de Paris	Elodie.Cuenca@paris.fr

ANNEXE 3

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

AEP	Adduction d'eau potable
ADIR	Action pour le développement des infrastructures en milieu rural (RDC)
AFD	Agence française de Développement
AfDB	Banque africaine de développement
ARM	Autorité de régulation multisectorielle
ARRU	Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine (Tunisie)
Asurep	Association d'usagers (RDC)
CTB	Coopération technique belge
CIAT	Comité interministériel pour l'aménagement du territoire (Haïti)
DFID	Department for International Development (Royaume Uni)
Fokal	Fondation haïtienne Connaissance et Libertés
Gire	Gestion intégrée des ressources en eau
Iddri	Institut du développement durable et des relations internationales
IRD	Institut de recherche pour le développement
KFW	(Ouzbékistan)
MTPTC	Ministère des Travaux publics, Transports et Communication (Haïti)
NPNL	Nam Papa Nakang Luang (Société des eaux de Vientiane (Laos)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONAS	Office national de l'assainissement (Tunisie)
Onea	Office national de l'Eau et de l'Assainissement (Burkina Faso)
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
Pileap	Programme pilote de réhabilitation et de développement des systèmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement
PN AEPA	Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement

PNB	Produit national brut
PNRU	Programme national de rénovation urbaine (Tunisie)
PPP	Partenariat public-privé
RDC	République démocratique du Congo
Regideso	Société des Eaux de RDC
Samva	Service autonome de maintenance de la ville d'Antananarivo
SEEN	Société d'exploitation des eaux du Niger
SIG	Système d'information géographique
SONEDE	Société nationale d'exploitation et de distribution des eaux (Tunisie)
SPEN	Société de patrimoine des eaux du Niger
UCLBP	Unité de Construction des Logements et Bâtiments publics
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (Fonds des Nations unies pour l'enfance)

Eau potable et assainissement dans les villes du Sud : la difficile intégration des quartiers défavorisés aux politiques urbaines

Coordination :

Frédéric Naulet
Cécile Gilquin
Stéphanie Leyronas

Contribution à la rédaction des actes :

Sécolène Davin

Auteurs :

Catherine Baron
Mai Linh Cam
Renaud Colombier
Cécile Denormandie
Guillaume Josse
Julien Gabert
Cécile Gilquin
Mathieu Le Corre
Martin Leménager
Jean-Pierre Mahé
Claude de Miras
Frédéric Naulet
Virginie Rachmuhl
Christophe Zanzé

De profondes mutations sociopolitiques et économiques accompagnent les phénomènes d'urbanisation des pays en développement. Alors que certaines sont porteuses de dynamiques positives de développement, d'autres à l'inverse génèrent des effets négatifs (étalement urbain, ségrégation sociale, pressions sur l'environnement, etc.). Ces dysfonctionnements ne sont pas sans conséquences sur l'accès à l'eau potable et l'assainissement dans les villes du Sud. Se pose notamment de façon aiguë le problème de la desserte de ces services dans les quartiers défavorisés.

Tel est le sujet de cet ouvrage qui rassemble les réflexions des participants aux ContrEauverses 2013, séminaire organisé en janvier 2013 à l'initiative du Gret et de l'Agence française de développement (AFD). Représentants de bureaux d'études, ONG, laboratoires de recherche, bailleurs de fonds se sont réunis pour débattre de problématiques liées à l'eau et à l'assainissement dans les « marges urbaines ». À partir d'une sélection d'expériences de terrain, ils ont analysé les effets des transformations urbaines sur la délivrance des services d'eau et assainissement et ont examiné les politiques nationales dédiées à l'amélioration des conditions d'accès à ces services dans ces territoires défavorisés pour en tirer quelques enseignements méthodologiques et stratégiques.

La collection Débats & Controverses accueille des textes issus de discussions autour des grandes thématiques d'actualité qui animent le monde du développement. Les textes, publiés sous forme électronique, sont téléchargeables gratuitement sur le site du Gret : www.gret.org, rubrique Ressources en ligne. Cette collection est dirigée par Marc Lévy et Danièle Ribier.

ISBN : 978-2-86844-296-3



9 782868 442963



Campus du Jardin tropical
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. : +33 (0)1 70 91 92 00
Fax : +33 (0)1 70 91 92 01
E-mail : gret@gret.org
Site Web : www.gret.org



5 rue Roland Barthes
75598 Paris Cedex 12, France
Tél. : +33 (0)1 53 44 31 31
Fax : +33 (0)1 44 87 99 39
Site Web : www.afd.fr